

Szöllősi Antal ezredes:

## A DÁN VÉDELMI MEGÁLLAPODÁS HATÁSA A VÉDELMI SEKTOR ÉS A HADERŐ TERVEZHETŐ ÉS KISZÁMÍTHATÓ FEJLESZTÉSÉRE

ÖSSZEFOGLALÓ: *A kiszámíthatóság fontos a védelmi szféra fejlesztése során, melynek alapja a politikai és lehetőleg társadalmi konszenzus, valamint a szükséges források biztosítása. Ez utóbbi nem könnyű, főleg azokban az országokban, ahol a védelmi kérdések nem szerepelnek a prioritások között, és könnyen a pénzügyi megszorító intézkedések áldozatává válnak. Vannak azonban jó példák is, többek között Dánia. A dán védelempolitika és kiemelten a védelmi költségvetés alapelemeit 1988 óta az úgynevezett védelmi megállapodásban rögzítik. A megállapodás a parlamenti pártok több évre szóló, általában 4-5 éves időszakot átfogó politikai megállapodása. A megegyezésekre jellemző, hogy azok átnyúlnak a választási ciklusokon. A védelmi szektor 4-5 évre szóló, a meghatározó politikai pártok által támogatott stabil fejlesztési irányokkal és célkitűzésekkel rendelkezik.*

KULCSSZAVAK: *dán védelmi megállapodás, védelmi bizottság, védelmi szféra, védelmi költségvetés*

### BEVEZETÉS

Számos európai ország védelmi tárcája küzdött és küzd napjainkban is azzal a jelenséggel, hogy a pénzügyminisztérium elsődleges célpontjává válik, ha a költségvetés egyensúlyba hozása során megszorító intézkedésekre van szükség. Ezt a negatív tapasztalatot tükrözi az az időről időre, a NATO brüsszeli központjában felmerülő javaslat, mely szerint nemcsak a tagállamok külügy- és védelmi minisztereinek kellene találkozniuk és egyeztetniük, hanem a pénzügyminiszterek találkozására is szükség lenne a kiszámítható védelmi költségvetések biztosítása érdekében. A NATO 2014-ben megrendezett walesi csúcstalálkozóján a védelmi költségvetések emelésére vonatkozó tagállami kötelezettségvállalás<sup>1</sup> és különösen annak mielőbbi végrehajtására irányuló erős amerikai politikai nyomásgyakorlás várhatóan szükségtelemmé teszi a javaslat megvalósítását, ugyanakkor a pénzügyi források kiszámítható biztosítása továbbra is az egyik legfontosabb előfeltétele lesz az európai védelmi képességek fejlesztésének.

Jelen írás a Dániában követett gyakorlatot kívánja bemutatni, ahol több évtizede tartó konszenzus alakult ki a védelem kérdésében a politikai palettán jelen lévő pártok között. A dán védelmi megállapodások (defence agreement) célja, hogy politikai irányt szabjon és stabilitást adjon a haderővel szemben támasztott követelmények, valamint a védelmi tervezés céljait illetően, továbbá hogy érvényességének időtartamára meghatározza azokat

<sup>1</sup> A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy megállítják védelmi költségvetésük hanyatlását, és egy évtizeden belül hazai össztermékük 2%-ához közelítik. (A walesi NATO-csúcstalálkozó kommunikéje, 14. bekezdés.)

a forrásokat, amelyekkel a védelmi tárca számolhat. A megállapodások fontos jellemzője továbbá, hogy azok túlmutatnak egyes kormányzati ciklusokon.

A dolgozat célja részletesen bemutatni a védelmi megállapodások kidolgozásának és egyeztetésének folyamatát, átfogó képet adni tartalmukról, valamint felvázolni előnyeiket és hátrányaikat. Mindezek figyelembevételével a munka zárásaként javaslatot teszek arra, hogy számunkra az ismeret megszerzésén túl szolgálhat-e bármilyen haszonnal a Dániában alkalmazott eljárás.<sup>2</sup>

## A DÁN POLITIKAI KÖRNYEZET, VÉDELEMPOLITIKA ÉS STRATÉGIAI KULTÚRA

A védelem, a védelmi szféra egyetlen országban sem működik vákuumban, hanem a politikai szándékoknak megfelelően végzi feladatait, ezért fontos, hogy röviden áttekintsük a dán politikai élet főbb jellemzőit. Leegyszerűsítve a dán politikára a konszenzusépítés, a konzultációs döntéshozatal a jellemző. A dán politikai palettán jelenleg két nagy párt, a Szociáldemokrata (Socialdemokraterne) és a Liberális (Venstre) Párt, valamint 4-5 kisebb, de meghatározó párt van jelen. Hosszabb ideje egyetlen párt sem szerzett abszolút többséget, és a második világháborút követően csak négy koalíciós kormány volt többségben a törvényhozásban. Ebből következően a hatékony törvényhozáshoz a mindenkori kormányoknak elemi érdeke az ellenzékkel való konzultáció és megegyezés.<sup>3</sup>

Ezen túlmenően, vagy talán részben ezért is a második világháborút követően nagyfokú konszenzus övezi Dánia nemzetközi porondon játszott szerepét, a dán védelempolitikát, valamint a haderővel kapcsolatos kérdéseket. Ez alól az 1980-as évek jelentett kivételt, amikor a Szociáldemokrata Párt ellenezte az akkori kormány NATO-politikáját és atomfegyvermentes Skandináviát követelt.

Dánia a hidegháború befejeztével stratégiai irányváltást hajtott végre a haderő alkalmazását illetően, és egyfajta aktivista irányvonalat kezdett érvényesíteni; egyes vélemények szerint a többi NATO-tagállamhoz viszonyítva erején felül teljesített. A hidegháború időszakában a haderőt harcfeladatra csak otthon, NATO-keretben tudta elképzelni, ugyanakkor komoly szerepet vállalt mint békefenntartó az ENSZ vezette missziókban. Fegyvertelen megfigyelők mellett, jelentős csapat-hozzájárulóként jelent meg például Cipruson. Még 1990-ben is közel 350 dán katona állomásozott a szigeten.<sup>4</sup>

A hidegháborút követően viszont már többször késznek mutatkozott kockázatos katonai feladatokat felvállalni nemzetközi missziókban. Jelentős változás következett be a katonai erő külföldi alkalmazásában a boszniai UNPROFOR-misszióban való szerepvállalással. A svéd–norvég megfigyelőpont felmentésére igyekvő dán harckocsik 1994 áprilisában Tuzla közelében tűzharcba keveredtek a szemben álló boszniai szerb erőkkel.<sup>5</sup> A katonák nemzetközi alkalmazása nemcsak a politikai elit, hanem a lakosság körében is nagy támo-

<sup>2</sup> Az írás elsősorban a világhálón elérhető forrásokon alapul, ugyanakkor egy a dán védelmi szférában dolgozó interjúalany szakmai észrevételeire is támaszkodik.

<sup>3</sup> <http://www.yourdanishlife.dk/the-rules-of-the-game-the-danish-political-system-for-beginners/> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>4</sup> <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-denmark/> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>5</sup> A második világháborút követően ez volt az első alkalom, hogy dán harcászati kötelék harcfeladatot hajtott végre. <http://milhist.dk/slaget/operation-bollebank/> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

gattóságot élvezett éveken keresztül, még olyan nehéz időkben is, amikor az Afganisztánba települt dán erők a nemzetközi erők között az ötödik helyet foglalták el a veszteségi listán. 2002 és 2013 között 43 dán katona vesztette életét, 2008-ban például 13 fő veszteségük volt.<sup>6</sup> A veszteségek ellenére 2006 és 2009 között a lakosság 49% százaléka támogatta a szerepvállalást.<sup>7</sup> 2012-re a támogatottság 72%-ra emelkedett. Dánia 2003. május vége és 2007 júliusa között 400-500 fővel települt Irakba a britek vezette délkeleti körzetbe, de a líbiai NATO-műveletben is harcfeladatot vállalt hat F-16-os vadászgép és közel 130 fő telepítésével. A közvélemény a líbiai részvételt is nagy százalékban támogatta.<sup>8</sup> A Gallup felmérése szerint a lakosság 78%-a volt Dánia NATO-műveletben való aktív részvétele mellett. Összességében a hadsereg támogatottsága magas, a lakosság az állami intézmények közül a hadsereget tartja az egyik legmegbízhatóbbnak.

A dán szakértők szerint a mindenkori dán kormányok azért voltak képesek a politikai és a szakmai elit nemzetközi missziós szerepvállalás iránti támogatását magas szinten tartani, mert az egymást követő kormányok folyamatosan és konzekvensen alkalmazták az elit és a lakosság számára is elfogadható stratégiai narratívát. A többéves védelmi megállapodások kialakítása során a védelmi ügyekben létrejött politikai konszenzus nagyban hozzájárult egy erős és következetes stratégiaszintű narratíva kialakításához.<sup>9</sup>

A következőkben vizsgáljuk meg a megállapodások jellegét, tartalmát, tekintsük át kidolgozásuk mikéntjét.

## A VÉDELMI MEGÁLLAPODÁS FŐBB JELLEMZŐI, KIALAKÍTÁSÁNAK MÓDSZERE

A dán védelempolitika és kiemelten a védelmi költségvetés alapelemeit 1988 óta az úgynevezett védelmi megállapodásban rögzítik. A megállapodás a parlamenti pártok több évre szóló, általában 4-5 éves időszakot átfogó politikai megállapodása. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy választási ciklusokon átnyúló megegyezésről van szó. Az eddig követett gyakorlat szerint az éppen aktuális megállapodást a hivatalba lépő új kormány tiszteletben tartja. A jelenlegi – a 2013–2017-es időszakot átfogó – megállapodás érvényben maradt, annak ellenére, hogy 2015-ben parlamenti választások voltak és a korábbi fő ellenzéki párt alakított új kormányt, és új védelmi miniszter lépett hivatalba.

A védelmi megállapodás mellett meg kell még említeni, hogy stratégiai jelentőségű változások alkalmával úgynevezett védelmi *bizottságot* (Defence Commission) hívnak életre (mely nem azonos a dán parlament védelmi ügyekkel foglalkozó állandó szakbizottságával). A bizottság munkájának eredményeként elfogadott jelentés egyfajta Fehér Könyvként értelmezhető. A bizottság jelentéseit az abban lefedett időszakban esedékes megállapodások kidolgozása során felhasználják. Az 1. táblázat azt mutatja, hogy mely években készültek megállapodások, és mikor hoztak létre védelmi bizottságot. A táblázat adataiból jól látható

<sup>6</sup> <http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 28.)

<sup>7</sup> Peter Viggo Jakobsen –Jens Ringsmose: In Denmark, Afghanistan is Worth Dying For: How Public Support for the War was Maintained in the Face of Mounting Casualties and Elusive Success. *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 2, 2015, 211–227.

<sup>8</sup> <http://cphpost.dk/news/international/danish-six-pack-attacks-gaddafi.html> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>9</sup> [http://www.sdu.dk/en/om\\_sdu/institutter\\_centre/c\\_cws/arkiv/previous+news/helman](http://www.sdu.dk/en/om_sdu/institutter_centre/c_cws/arkiv/previous+news/helman) (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

a megállapodások 4-5 éves ciklusa, és az is megfigyelhető, hogy a bizottságok hosszabb távra, 8-10 évre tekintenek előre és készítik el jelentésüket.

A legfrissebb védelmi megállapodás a 2013–2017-es időszakot öleli fel. A következő időszakra szóló megállapodás kidolgozása és annak politikai egyeztetése ebben az évben kezdődik meg és az várhatóan a 2018–2022 közötti időtávra szól majd.

A megállapodás politikai egyeztetésein valamennyi a parlamentben mandátummal rendelkező párt – koalíciós és ellenzéki – képviselteti magát. Általában egy vagy két ellenzéki párt az egyeztetések végén nem írja alá a megállapodást, vagy bizonyos kérdésekben különvéleményt fogalmaz meg.<sup>10</sup>

A megállapodások nem nagy terjedelműek, általában harminc és negyven oldal között mozognak. Az egyes megállapodások a dán fegyveres erők jövőbeni szerepét és alkalmazásának biztonság- és védelempolitikai keretét, műveleti ambíciószintjét, a védelmi szférában felhasználható források kereteit határozzák meg. Az adott időszak aktuális kérdéseitől függően rendelkeznek a védelmi szféra működtetése hatékonyságának fejlesztéséről, a szárazföldi erők, a légierő és a haditengerészet fejlesztésének irányairól, és az egyes képességek megszüntetését vagy átalakításának vizsgálatát írhatják elő. De kitérnek a veteránpolitikára, valamint, ha nem is részletesen, a többnemzeti együttműködés kérdésére is. Érintik a humán erőforrás-gazdálkodás fejlesztésének és a hadsereg megtartóképeségének aktuális kérdéseit, valamint az átfogó megközelítés kapcsán más tárcákat érintő feladatokat is. A megállapodások, terjedelmükből és a lefedett területek számából adódóan, az egyes kérdéseket röviden, tömören és lényegre törően írják le.<sup>11</sup>

A védelmi megállapodás folyamatának koordinálása a védelmi tárca feladata. A minisztériumon belül a Védelempolitikai Főosztály játssza a kidolgozó és koordináló szerepet. A főosztály látja el a titkársági feladatokat is, és felelős a szükséges elemzések, számítások elvégzéséért, valamint a dokumentációk kidolgozásáért. A megállapodáshoz katona-szakmai véleményt a dán haderő parancsnoksága ad képességek, fejlesztési igények tekintetében. Már ezen a ponton megkezdődik egy komoly szakmai egyeztetés arról, hogy a haderő által megadott igény kezelhető-e a rendelkezésre álló és a prognosztizált költségvetési kereten belül, és egyezik-e az igény a politikai prioritásokkal. Ez a folyamat még a hivatalban lévő miniszter és a politikai pártok közötti politikai egyeztetések megkezdése előtt lezajlik. Magának a megállapodásnak a véglegesítése már tisztán politikai folyamat. Az egyeztetéseknek a védelmi minisztérium ad otthont. Az előkészítés folyamatába a védelmi minisztérium szűk szakmai, szakértői körén túl a tárca bevonhat külsős szakmai résztvevőket, szakértőket is.<sup>12</sup>

A dán védelmi megállapodás, ahogy azt már jeleztem, alapvetően politikai egyezség, abból általában nem születik külön jogszabály a törvényhozásban. Ez alól kivételt képez a védelemre fordítható költségvetés, amely a költségvetési törvény része lesz. A mindenkori megállapodás tartalmáról a parlament nem folytat külön részletes vitát, így a védelem fajsúlyos kérdései ritkábban kerülnek a parlament napirendjére. A megállapodások a védelmi minisztérium honlapján megjelennek, így a védelmi kérdések iránt érdeklődők is tanulmányozhatják azokat, ugyanakkor észrevételezésre, véleményezésre nincs lehetőségük.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Interjú Peter Kim Laustsennel, a dán NATO-képviselőt helyettes védelmi tanácsosával. Készítette a szerző.

<sup>11</sup> <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>12</sup> Interjú Peter Kim Laustsennel.

<sup>13</sup> <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/Prior-Danish-Defence-Agreements.aspx> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

Az aktuális megállapodás végrehajtásáról a védelmi minisztérium részletes beszámolókat keretében ad számot. A 2013–2017-es megállapodás rögzítette, hogy a védelmi tárca évente egyszer részletesen tájékoztassa a pártok védelmi ügyekkel és a költségvetési kérdésekkel foglalkozó képviselőit. Az éves jelentésen túl negyedévente adnak tájékoztatást a megállapodás főbb területein elért eredményekről vagy a végrehajtást hátráltató tényezőkről.

1. táblázat *A védelmi megállapodások és a védelmi bizottsági jelentések időrendi áttekintése (készítette a szerző)*

Védelmi megállapodások	Védelmi bizottsági jelentések
2013–2017 (46 oldal)	2016, Fehér Könyv a dán kül- és védelempolitikáról (90 oldal)
2010–2014 (38 oldal)	2008 (94 oldal)
2005–2009 (22 oldal)	2003
2000–2004	
1995–1999	1997
1993–1994	
1989–1991	1988

## A DÁN VÉDELMI BIZOTTSÁGOK, A JELENTÉSEK FŐBB TARTALMI ELEMEI

A dán védelmi megállapodásokat meg kell különböztetnünk az egyes védelmi bizottságok jelentéseitől, utóbbiak egyfajta Fehér Könyv funkciót töltenek be. Stratégiai irányváltás vagy a dán biztonsági környezetben bekövetkezett változás esetén minden alkalommal külön védelmi bizottságot állítanak fel, s e bizottság beszámolóit szolgálnak alapul az ötévente esedékes védelmi megállapodások elkészítéséhez. A biztonság- és védelempolitika hosszú távú alakítását, felülvizsgálatát meghatározó tanulmányokat elkészítő védelmi bizottságok létrehozásának hasonló gyakorlata figyelhető meg Svédországban és Norvégiában is. Dániában 1988 óta öt ilyen testület felállítására került sor.

A védelmi bizottságok összetétele változatos: a külügyekkel, illetve védelmi kérdésekkel foglalkozó parlamenti szakpolitikusokon és kormányzati tisztségviselőkön túl a vezérkari főnök, a tervezéssel foglalkozó csoportfőnök, valamint szakértők, védelmi kérdésekkel foglalkozó kutatók és elemzők is közreműködnek bennük. A védelmi bizottsági beszámoló elkészítése közel másfél éves folyamatot jelent, és relatíve jelentős források felhasználásával jár mind az anyagiakat, mind a ráfordított időt illetően.

Az 1997-es, közel negyven főt számláló védelmi bizottságot egy korábbi pénzügyminiszter, Knud Heinesen vezette. A bizottság tagjai között volt az éppen regnáló védelmi miniszter, Hans Haekkerup, valamint elődje, a parlamenti pártok képviselői, a vezérkari főnök és négy vezető beosztású tábornok, valamint számos védelmi területen szaktekinélynek számító kutató, elemző.

A 2008–2009 között működő védelmi bizottság elnöki tisztségét Hans Haekkerup töltötte be, aki 1997-ben mint regnáló miniszter vett részt az akkori bizottság munkájában. A beszámoló elkészítésében közel harmincan, a dán parlamenti pártok politikusai, valamint a dán fegyveres erők képviselői és egyéb szakértők vettek részt.<sup>14</sup> A bizottság munkáját támogató

<sup>14</sup> <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/DefenceCommission2008.aspx> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

tanulmányokat általában a dán külügyi tárca és a védelmi minisztérium szakapparátusa, valamint a biztonság- és védelempolitikai kutatóintézetek szakértői készítik.

A 2008-as védelmi bizottsági beszámoló, melynek címe „Dán védelem – globális szerepvállalás” egy 406 oldalas tanulmány, de az angol nyelven megjelent összegzés is 94 oldalas. Ehhez a dokumentumhoz az akkori ellenzék csatolt különvéleményt; a kettővel korábbi, 1997-es dokumentum esetében még hat különvélemény született. Bizonyos kérdések esetében egyes pártok képviselői fenntartásokkal, illetve záradék csatolásának lehetőségével éltek. A 2008-as beszámoló azon ajánlásának esetében, amely szerint Dániának nem érdeke tovább fenntartani az EU közös biztonság- és védelempolitikájával kapcsolatos formális kimaradási lehetőséget biztosító politikáját (opt-out), a jobboldali populista Dán Néppárt élt fenntartással. A 2008-as beszámoló Dánia biztonságpolitikai környezetének, valamint a jövőbeli stratégiai irányoknak, fenyegetéseknek, kihívásoknak az alapos értékelése után felvázolja a dán fegyveres erők várható feladatait egészen 2025-ig. A dokumentum ajánlások hosszú listájával zárul. Többek között olyan témákat érint, mint a dán fegyveres erők jövőbeni feladatai, a nemzetközi szerepvállalás, a fegyveres erők struktúrája, a szárazföldi csapatok, a légierő, valamint a haditengerészet felépítése és képességei, továbbá személyügyi és pénzügyi kérdések.<sup>15</sup>

A 2003-as és a 2016-os jelentések kivételeseknek számítottak. 2003-ban egy kisebb munkacsoport Hans Henrik Bruun volt diplomata vezetésével már az év augusztusában bemutatta az általuk készített beszámolót. A dokumentum lényegében megismételte az 1997-es védelmi bizottsági beszámoló konklúzióját, mely szerint Dánia területi épségét nem fenyegeti közvetlen veszély, a legfontosabb ajánlása pedig az volt, hogy az ország specializálódjon olyan gyorsreagálású, azonnal bevethető katonai erő felállítására, amely hatékonyan működhet együtt a szövetséges csapatokkal.

A Peter Taksøe-Jensen nagykövet által vezetett csoport 2016. májusi jelentése különbözött a korábbiakban megszokott bizottsági formától.<sup>16</sup> Egy szűkebb csoport készítette el a mintegy 90 oldalas anyagot, ami a dán kül- és biztonságpolitika jövőbeni irányaira tett javaslatot, 2030-as kitekintéssel. Ebben a jelentésben nagyobb hangsúllyal jelennek meg a külpolitikai kérdések, viszont a következő, a 2017-ben kidolgozandó védelmi megállapodás elkészítésénél is felhasználják a jelentés egyes elemeit.<sup>17</sup>

## A VÉDELMI MEGÁLLAPODÁSOK TARTALMA

Az 1995–1999 közötti időtartamra vonatkozó dán védelmi megállapodás elsősorban a fegyveres erők szerkezetét érintő költségcsökkentő és racionalizáló lépéseket tartalmazott, például a haditengerészet és a légierő egyes bázisainak a bezárására, valamint a szárazföldi haderőnem dandárjai számának a meglévő négyről háromra való csökkentésére tett javaslatot. Az 1999 májusában elfogadott, a 2000–2004 közötti időszakot felölelő megállapodás az 1997-es védelmi bizottsági jelentés megállapításait vette alapul. Ennek fényében

<sup>15</sup> Uo. (Letöltés időpontja: 2017. 10. 29.)

<sup>16</sup> <http://cphpost.dk/news/denmarks-future-foreign-and-defence-policies-to-be-more-grounded-in-strategic-interests.html> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>17</sup> <http://www.fmn.dk/temaer/forsvarsforlig/Documents/proposal-for-new-danish-defence-agreement-2018-2023.pdf> (Letöltés időpontja: 2017. 10. 29.)



a haderő külföldi, expedíciós alkalmazásának lehetőségeit és az ehhez szükséges képességek bővítésének szükségességét hangsúlyozta és irányozta elő.<sup>18</sup>

A 2005 és 2009 közötti évekre vonatkozó egyezményt komoly és intenzív tárgyalások előzték meg. A dokumentumot fontos mérföldkőnek tekinthetjük a dán fegyveres erők átalakulásának szempontjából. A hidegháború időszakára jellemző területvédelemről a nemzetközi műveletekben való részvétel képességének irányába történő hangsúlyeltolódás ekkor jelentkezett a legmarkánsabban. Elvetették a sorozott állományon alapuló mozgósítás és haderő-kiegészítés koncepcióját, és elkötelezték magukat a gyorsan bevethető képességek erősítése mellett. A Szövetséges Erők Európai Főparancsnokságának (SHAPE) dán katonai képviselője, Jens Praestegaard dandártábornok a következőképpen fogalmazta meg az előbb említett védelmi egyezménynek a haderő szervezetére gyakorolt hatását: „Igen szokatlan módját választottuk, hogy felkészüljünk arra a védelmi megállapodásra. Ahelyett, hogy a meglévő erőinket és képességeinket vizsgáltuk volna, megkérdeztük magunktól: mire lenne szükség a politikai vállalásaink teljesítéséhez, és a válaszok fényében a semmiből rajzoltunk fel egy teljesen új struktúrát. Adaptáltunk egy jóformán teljesen új rendszert, egész egyszerűen azért, mert beláttuk: 2004, az új egyezmény életbelépése után immár a nemzetközi porondon folytatott tevékenységeinkre kell majd fókuszálnunk.”<sup>19</sup>

Mivel a védelmi egyezmény megkötése során többek között pénzügyi szempontok is fontos szerepet játszottak, megegyezés született a rendszerben lévő tengeralattjárók kivonásáról és a földi telepítésű légvédelem felszámolásáról. Míg Dánia az 1990-es években még a GDP 2%-a körül fordított védelemre, addig 2004-re a védelmi költségvetés a GDP 1,5%-ára, majd 2016-ra 1,2%-ára esett vissza (lásd 2. táblázat). A tengeralattjáró-flotta feladása nem az 1997-es védelmi bizottsági jelentés ajánlásain alapult, hanem a 2005–2009-es védelmi egyezmény elfogadása érdekében tett engedmény volt a szociáldemokrata, illetve a szociál-liberális párt részére. Cserébe e pártok elfogadták, hogy az 1997-es bizottsági ajánlásokban szereplő két partvédelmi járőrhajó mellé egy harmadikat is rendszeresítsenek.<sup>20</sup>

A 2010–2014-es és a 2013–2017-es megállapodás egyértelműen meghatározza, hogy a haderőnek milyen típusú feladatokra kell készen állnia. Kiemelik, hogy mind magas intenzitású, mind humanitárius feladatok ellátására fel kell készülnie a haderőnek. Mindkét dokumentum meghatározza az ambíciószintet a szárazföldi erők, a haditengerészet és a légierő számára. Míg a légierő és a haditengerészet ambíciószintje változatlan marad, addig a szárazföldi csapatok számára a 2013–2017-es megállapodás már csak egy zászlóaljharccsoport (300–800 katona közötti létszámmal) rövid vagy hosszabb idejű telepítését irányozza elő a korábbi megállapodásban szereplő két harccsoporttal szemben. Ugyanakkor az érvényben lévő megállapodás ambíciószintje kiegészül többek között egy harcászati szintű tervezőcsoport telepítésének igényével, a partnerek képességei építésével kapcsolatos feladatokban való részvétel lehetőségével, valamint az északi sarkvidéki dán területek katonai feladataira való készenléttel.

A jelenlegi megállapodás az összhaderőnemi elvre koncentrálna a jövőbeni haderő-átstrukturálások területén. A megállapodás hangsúlyozza, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani a közös tervezés és bevetetőség lehetőségeire a dán szárazföldi, légi és haditengerészeti erők képességeit illetően.

<sup>18</sup> [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael\\_Report\\_Multi-year\\_%20Defence\\_%20Agreements\\_September2015.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report_Multi-year_%20Defence_%20Agreements_September2015.pdf) (Letöltés időpontja: 2017. 10. 29.)

<sup>19</sup> <http://www.shape.nato.int/page12730928> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

<sup>20</sup> Interjú Peter Kim Laustsennel.

A két legutóbbi megállapodás egyaránt csak néhány sort szentel a nemzetközi vagy többnemzeti védelmi együttműködésekben történő részvételnek. A „többnemzeti” címszó alatt annyi szerepel némileg általános megfogalmazásban, hogy a haza védelmének érdekében aktívan kell keresni a lehetőségeket a más országokkal történő szorosabb kooperációra. Azonban semmilyen további részletet nem határoztak meg sem a prioritásokat, sem a preferált partnerországokat illetően, habár a skandináv államokat azért nevesíti az egyezmény. Konkrét példaként a 2013–2017-es dokumentum csak a NATO okos védelmét (Smart Defence) említi meg, valamint Dánia újbóli bekapcsolódását a NATO Szövetségi Szárazföldi Felderítő és Megfigyelő Rendszer (Allied Ground Surveillance – AGS) projektjébe.

Jól példázza a hosszabb távú tervezésre való törekvést az a tény, hogy az F–16-os vadászpilóták hamarosan esedékes leváltásának előkészítését már a 2010–2014-es megállapodás előírta. A dokumentum egyértelműen rögzíti, hogy az országnak továbbra is szüksége van a vadászpilóta-képesség fenntartására. Meghatározta a géptípus kiválasztásának legfontosabb kritériumait, a vizsgálandó szempontokat: biztonságpolitikai és stratégiai megfontolások, katonai értékelés, költségek és a dán gazdaság számára kiaknázható lehetőségek a gyártás és az üzemeltetés során. A géptípus kiválasztási folyamatának befejezését 2015-re ütemezték. A kormány végül 2016 májusában tette közzé a kiválasztási folyamatot összegző jelentését. A dokumentáció a védelmi tárca honlapján elérhető.<sup>21</sup> Tekintettel a védelmi költségvetés jelenlegi 1,2% körüli szintjére, többen a központi költségvetésből javasolják finanszírozni a beszerzést. A végleges döntés meghozataláig még komoly politikai vitát jósolnak a szakértők a beszerzendő gépszámot és a finanszírozás módját illetően.<sup>22</sup>

A 2010–2014-es és a 2013–2017-es megállapodás is rendelkezik a biztonság- és védelempolitikai tárgyú kutatásokat, tanulmányokat készítő kutatóintézetek támogatásáról. A dán Nemzetközi Tanulmányok Intézete (Danish Institute for International Studies – DIIS<sup>23</sup>) és a dán Védelmi Akadémia részét képező, de a Koppenhágai Egyetem keretein belül működő Katonai Tanulmányok Központja (Centre for Military Studies – CMS<sup>24</sup>) kapott támogatást.

A védelmi megállapodások kötésének gyakorlatán túl a kormány széles körű, többéves stratégiákat is készített egyes témakörökre és földrajzi területekre lebontva, mint például az Északi-sark, Afganisztán, Líbia vagy Irak, annak érdekében, hogy minél több pártot és szervezetet vonjanak be a politikai irányvonalak kialakításába. Mindez biztosítja a folyamatos konzultáció lehetőségét, melynek alapja mindig az aktuális védelmi egyezmény szövege.

A 2013–2017-es megállapodás rendelkezik arról is, hogy a kormány évi rendszerességgel készítsen beszámoló jelentést a dán biztonság- és védelempolitika aktuális kérdéséről a parlament számára.

<sup>21</sup> <http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/type-selection-denmarks-new-fighter-aircrafts-english-summary5.pdf> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 06.)

<sup>22</sup> <http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2016/05/15/f-35a-fighter-jet-denmark-political/84278388/> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 12.)

<sup>23</sup> <http://www.diis.dk/en> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 06.)

<sup>24</sup> <http://cms.polsci.ku.dk/english> (Letöltés időpontja: 2017. 02. 06.)



2. táblázat A dán védelmi költségvetés alakulása 2004–2016 között (Készítette a szerző)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Védelmi költségvetés (a GDP %-ában)	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,34	1,2	1,16	1,14	1,17
Főbb eszközök beszerzésére tervezett kiadások (a védelmi költségvetés %-a).	14,2	11,1	15,1	15,7	19,9	9,93	14,1	9,68	9,03	11,26	10,9	11,5	12,4
Haderő létszáma (ezer fő)	20	21	20	21	18	19	19	19	19	18	17	16	16

Forrás: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132934.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm) (Letöltés időpontja: 2017. 02. 02.)

## ÖSSZEGZÉS: A DÁN MODELL ELŐNYEI ÉS HÁTRÁNYAI

A több évre szóló védelmi megállapodások dán rendszerének előnyei között első helyen érdemes megemlíteni azt a stabilitást, kiszámíthatóságot és folyamatosságot, amit ez a rendelkezésre álló költségvetés, a fegyveres erők ambíciószintjének és feladatainak meghatározása, valamint a haderőstruktúra területein jelent. A védelmi megállapodásoknak köszönhetően a dán védelmi minisztérium és a fegyveres erők éveken át tartó kiszámítható viszonyokat élvezhetnek.

Az eddigi tapasztalatok azt bizonyították, hogy a 4-5 éves kitekintésű védelmi megállapodások általában képesek kiállni az idő próbáját. Az előrehaladás rendszeres, éves beszámoló keretében végzett monitorozása lehetőséget ad az időközben esetleg szükséges korrekciókra is.

Annak köszönhetően, hogy az összes parlamenti pártot, azok védelemmel foglalkozó szakpolitikusaikat és más érintett szereplőket érdemben bevonják a döntés előkészítésbe, nem csupán a védelmi megállapodások mint elfogadott dokumentumok tekintetében valósul meg folyamatosság, hanem a politikai és szakmai elit biztonsági és védelmi kérdéseket illető konszenzusa is kialakul.

A dolgozatban vizsgáltak alapján úgy tűnik, a biztonság és védelem területe, ha nem is teljesen, de jellemzően mentes a belpolitikai küzdelmektől, így ebben az értelemben valóban tekinthetjük „depolitizálnak” a kérdést, ami rendkívül fontos a haderő és annak stabilitása szempontjából.

Ennek a konszenzusnak és pártpolitikai együttműködésnek megvan a maga árnyoldala is. Mivel a nagy pártok és a szakmai elit közel azonos véleményen vannak, nehézkes a társadalomból érkező alternatív hangok, vélemények becsatornázása.

A védelmi bizottságok és megállapodások dán rendszerének központi szereplői a parlament biztonsági és védelmi kérdésekkel foglalkozó szakpolitikusaik, akik aktív szerepet töltenek be a fegyveres erők feladatainak és összetételének meghatározása során. Feladatuk nagy felelősséget követel meg, hiszen lényegesen felkészültebbnek és jobban informáltak kell lenniük a védelmi kérdéseket illetően, mint azon országok parlamenti képviselőinek, ahol

a védelmi miniszterek hatáskörébe tartozik ezeknek a kérdéseknek a szakmai előkészítése, a parlament tagjainak a szerepe pedig kevésbé meghatározó, vagy akár formális.

Átláthatóság tekintetében joggal érheti kritika a védelmi megállapodások kialakításának rendszerét, hiszen annak politikai vitájára a törvényhozásban lényegében nem kerül sor. Az átláthatóság kapcsán megfogalmazható bírálatokat ugyanakkor némileg ellensúlyozza, hogy a megállapodások és a bizottság jelentései nyíltak és a védelmi minisztérium honlapján elérhetőek. A kevésbé gyakran összehívott és alaposabb munkát végző védelmi bizottságok összetétele változatosabb, mint a védelmi megállapodásokat kidolgozó testületeké. Ez a változatosság lehetőséget teremt a társadalom szélesebb rétegeinek bizonyos fokú bevonására és indirekt képviselőre a bizottságokban, ezáltal némiképp ellensúlyozva az átláthatóság terén fennálló hiányosságokat.

Elgondolkodtató, hogy a dán védelmi megállapodások milyen kevés figyelmet szentelnek a többnemzeti védelmi együttműködésnek. A NATO-, az ENSZ- és a skandináv, valamint a balti országok irányában fennálló kötelezettségek futólagos említésén túl jóformán semmi egyebet nem mondanak. Mindez különösen Dánia aktív nemzetközi tevékenységének a fényében tűnik meglepőnek. Ez is azt mutatja, hogy a védelmi egyezményeket szinte kizárólag a hazai közönségnek szánják.

A dán példa sikeressége vélhetően a *konszenzusorientált politikai kultúrában gyökerezik*, ezért feltehetőleg a dán modellt egészében nem lenne egyszerű más politikai viszonyok között alkalmazni, hiába lenne ez mégoly kívánatos a védelmi szféra szempontjából. Azt a részletgazdagságot, amit a dán védelmi egyezmények nyújtanak a haderő szerkezete, képességei, személyi állománya, illetve a költségvetés területeinek vizsgálata során, valószínűleg nehezen lehetne elérni egy polarizáltabb politikai környezetben.

A fentiekből megállapíthatjuk: bár Dániában sem működik minden tökéletesen a védelmi ágazatban, mégis bizton mondhatjuk, hogy érdemes megnézni a koppenhágai gyakorlatot. A védelmi szektor 4-5 évre szóló, a meghatározó politikai pártok által támogatott stabil fejlesztési irányokkal és célkitűzésekkel, és ha a NATO-ban ajánlott 2%-os szintet el nem is érő, de jól előre tervezhető költségvetéssel rendelkezik.

Biztató és tervezhetőség irányába mutató lépés, hogy a magyar kormány döntött a védelmi költségvetés 2026-ig évente a GDP egytized százalékával történő növeléséről. Fontos, hogy az elkövetkező tíz évben a védelmi szféra rendelkezésére bocsátott forrást alapos és átgondolt tervezés eredményeként kialakított beruházásokra használjuk fel.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

A walesi NATO-csúcstalálkozó kommunikéje, 14. bekezdés.

Interjú Peter Kim Laustsennel, a dán NATO-képviselő helyettes védelmi tanácsosával. Készítette a szerző.

Jakobsen, Peter Viggo – Ringsmose, Jens: *In Denmark, Afghanistan is Worth Dying For: How Public Support for the War was Maintained in the Face of Mounting Casualties and Elusive Success*. Cooperation and Conflict, Vol. 50, No. 2, 2015.

<http://cms.polsci.ku.dk/english>

<http://cphpost.dk/news/denmarks-future-foreign-and-defence-policies-to-be-more-grounded-in-strategic-interests.html>

<http://cphpost.dk/news/international/danish-six-pack-attacks-gaddafi.html>

<http://milhist.dk/slaget/operation-bollebank>

<http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx>

<http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2016/05/15/f-35a-fighter-jet-denmark-political/84278388/>

<http://www.diis.dk/en>

<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>

<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/DefenceCommission2008.aspx>

<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/Prior-Danish-Defence-Agreements.aspx>

<http://www.fmn.dk/temaer/forsvarsforlig/Documents/proposal-for-new-danish-defence-agreement-2018-2023.pdf>

<http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/type-selection-denmarks-new-fighter-aircrafts-english-summary5.pdf>

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132934.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm)

<http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-denmark/>

[http://www.sdu.dk/en/om\\_sdu/institutter\\_centre/c\\_cws/arkiv/previous+news/helman](http://www.sdu.dk/en/om_sdu/institutter_centre/c_cws/arkiv/previous+news/helman)

<http://www.shape.nato.int/page12730928>

<http://www.yourdanishlife.dk/the-rules-of-the-game-the-danish-political-system-for-beginners/>

[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael\\_Report\\_Multi-year\\_%20Defence\\_%20Agreements\\_September2015.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report_Multi-year_%20Defence_%20Agreements_September2015.pdf)