

Németh Zoltán ezredes:

ALTERNATÍVÁK A NATO DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATÁNAK FELGYORSÍTÁSÁRA

DOI: 10.35926/HSZ.2020.2.6

ÖSSZEFOGLALÓ: A jelenkori és a jövőbeni fenyegetésekre és biztonsági kihívásokra történő időbeni reagálás érdekében a NATO-nak képesnek kell lennie gyors döntéseket hozni és magas fokú reagálóképességet fenntartani. A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy milyen lehetséges módszerek léteznek a Szövetség döntéshozatali mechanizmusának további felgyorsítására a NATO konszenzusszabálya alapelveinek minimális módosításával. A tanulmány betekintést enged abba is, hogy a tagállamoknak milyen lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy felerősödjön a NATO döntéshozatali folyamatának támogatása.

KULCSSZAVAK: döntéshozatal, felgyorsítás, külső tényezők, belső tényezők, állandó szövetségi együttműködés, fenyegetett szövetséges megközelítés, koalíció a Szövetségen belül megközelítés

BEVEZETÉS

A hidegháború befejezését követő belső átalakulási folyamatok képessé tették az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét olyan katonai missziók, elsősorban békefenntartó és válság-reagáló műveletek végrehajtására, amelyekre a nemzetközi feszültségekkel teli 1947 és 1991 közötti hidegháború korszakában nem lett volna képes.¹ Ezzel egy időben a hidegháború által életre keltett védelmi szövetség fő küldetését jelentő kollektív védelmi funkció háttérbe szorult, a NATO magas intenzitású műveletek megívásához szükséges katonai képességei folyamatosan csökkentek.

A nemzetközi biztonsági környezetben beállt változások, az új típusú komplex fenyegetések és kihívások kimondva vagy kimondatlanul, de a NATO megújulásának újabb korszakát hozták el. Egy olyan korszakot, amely a dinamikusan változó világ trendjei és a sokszor előjelek nélküli biztonsági kihívások megjelenése következtében valószínűleg egy hosszabb időszak lesz. A szövetséges tagállamok egyetértenek, vagy nagyon hasonlóan ítélik meg a biztonsági fenyegetések kezeléséhez szükséges keret- és eszközrendszert, amelyben a kollektív védelem revitalizált kupoláját öt pillér, az öt műveleti dimenzió tartja (szárazföldi, légi, tengeri, űr és kibertér). A műveleti dimenziók egymáshoz való viszonya folyamatosan változhat és változik is. A globalizáció, a digitalizáció, a kutatás és fejlesztés hatása a kinetikus és a nem kinetikus képességekre rövid időn belül képes biztonsági fenyegetést generálni. Az ilyen típusú fenyegetések kezeléséhez a Szövetség esetében egy megbízható,

¹ Szemerényi Réka: A NATO a hidegháború után. Rubicon, 1997/5–6. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nato_a_hideghaboru_utan (Letöltés időpontja: 2019. 11. 04.)

begyakorolható és nagyon rövid idejű döntéshozatali mechanizmusra van szükség az időbeni reagálás érdekében.

A biztonsági környezet változásairól és a NATO megújulásának szükségességéről számos tanulmány jelent már meg. Néhány a Szövetség hatékonyságát megkérdőjelezve annak hanyatlásáról beszélt, mások a védelmi szervezetet az Amerikai Egyesült Államok érdekérvényesítő szervezeteként identifikálták.

A Washingtoni Szerződés aláírásakor a szerződés lelke a kölcsönös segítségnyújtásról szóló 5. cikkely volt. Ez az ígélet a Szövetség tagállamai általi kötelező fellépést jelentette egy potenciális agresszor ellen, és egyben a hidegháború időszakában a védelmi szervezet mindennapi alapfeladataként funkcionált. Más megközelítéssel: a kihívások és a képességek viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy a hidegháborús szembenállás időszakában a NATO a közös katonai képességekre alapozva képes volt elrettenteni a Varsói Szerződést amellelt, hogy a keleti blokk által generált kihívásokra is válaszolni tudott. Ez a korszak a hidegháború befejeztével véget ért, és egy negyed évszázadot kellett várni arra, hogy nemcsak a modern kor kihívásainak megfelelni akaró szervezetet láthatunk, hanem az elrettentő képességét minden művelti dimenzióban visszanyerni akaró Szövetség újjáéledésének lehetünk részesei. A szervezet alapításának alap gondolatához történő visszatérés, az elrettentés egyre nagyobb fajsúlya, az azonnali reagálóképesség, az időtényező kritikussága, minden olyan funkció és képesség, amely a 29 tagállam biztonságának záloga, csak akkor képvisel valódi értéket, ha az a kihívások kezeléséhez szükséges, rugalmas és gyors döntéshozatali folyamattal párosul.

A NATO-tagországok felismerték, hogy a Szövetség relevanciájának megkérdőjelezhetlensége érdekében a fenyegetésekre és a kihívásokra történő időbeni reagálás, valamint a magas fokú reagálóképesség fenntartása képezi a védelmi szervezet hatékonyságának központi elemét. A késedelmes döntéseknek – vagy egy esetleges döntésképtelenségnek – nagyon súlyos következményei lehetnek.

A NATO politikai és katonai gyorsított döntéshozatali folyamatainak bevezetése mellett a walesi és varsói csúcsértekezletek eredményei egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a Szövetség számos területen tett lépéseket a hiteles védelmi képesség kulcsfontosságú elemét jelentő magasabb fokú reagálóképesség elérése és fenntartása érdekében. Ezeknek a döntéseknek az eredményeként a szervezet jelenleg is egy olyan belső átalakulási folyamaton megy keresztül, amely politikai és katonai értelemben egyaránt képessé teszi a NATO-t a kollektív védelmi funkció, valamint az új típusú fenyegetésekre történő időbeni reagálóképesség megvalósítására és fenntartására.

A szerző a Szövetség reagálóképességét úgy definiálja, hogy a védelmi szervezet egy adott jelzésre, riasztásra vagy konkrét fenyegetésre mennyi idő alatt képes reagálni. A fizikai reagáláshoz szükséges időnek részét képezi a szövetséges döntéshozatalhoz szükséges idő.

A tagállamok teljesen tisztában vannak azzal, hogy a reagálóképesség növelése idő- és forrásigényes folyamat. A döntéshozatali folyamat felgyorsításának vizsgálata viszont – ha a megvalósítás némi időbe is kerül – csakis a tagállamok konszenzusos döntésén alapul. A tagállamok védelmi miniszterei 2015-ben a már létező gyorsított döntéshozatali eljárásrend további felgyorsításáról döntöttek.²

² Defence Ministers decide to bolster the NATO Response Force, reinforce collective defence. NATO Newsroom, 24. 06. 2015. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120993.htm (Letöltés időpontja: 2019. 11. 06.)

Ez a tanulmány arra a kérdésre próbál választ találni, hogy a NATO döntéshozatali folyamata milyen mértékben támogatja a jelen és a jövő fenyegetéseire történő időbeni reagálást. Példákon keresztül bemutatja a NATO döntéshozatali folyamatát befolyásoló külső és belső tényezőket, valamint azokat az opciókat, amelyek a NATO-tagországok konszenzusos döntéshozatali folyamatának felgyorsításával kapcsolatos lehetőségeket mérlegelik.

A NATO DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSAI

Az 1. ábra a NATO hatfázisú, standard konzultációs és döntéshozatali folyamatát mutatja be a katonai művelettervezési folyamat politikai kontrollját jelentő Észak-atlanti Tanács (NAC³) döntési pontjaival (piros csillagokkal jelölve).



1. ábra A NATO válságkezelési folyamata az Észak-atlanti Tanács döntési pontjaival⁴

A NATO gyorsított döntéshozatali folyamatának⁵ 2. ábra szerinti alkalmazására az Európai Szövetséges Erők főparancsnoka (SACEUR⁶) tesz javaslatot egy olyan jelzés vagy figyelmeztetés esetén, amely az 5. cikkely aktiválását eredményezheti. A gyorsított döntéshozatali folyamat alapja egy, a NATO Katonai Tanácsa (MC⁷) által előzetesen már jóváhagyott stratégiai elgondolás, amelyet a kialakult helyzethez könnyen alkalmazható eshetőségi tervként dolgoznak ki. Az eshetőségi tervek nem azonnal végrehajthatóak, azokat minden esetben adaptálni kell a kialakult helyzethez. Egy 5. cikkely szerinti fenyegetés azonosítása esetén az előre jóváhagyott eshetőségi terv végrehajtható művelettervvé történő kidolgozását követően a NAC formálisan dönt a NATO-erők telepítéséről és a műveletek végrehajtásáról. Összegezve: a gyorsított és a standard döntéshozatali folyamat közötti lényegi különbség a NAC döntési pontjai számának jelentős csökkenése és a gyorsított folyamat esetében egy előre jóváhagyott eshetőségi terv megléte.

A NATO stratégiai szintű műveleti parancsnoksága a gyorsított döntéshozatali folyamat bevezetését megelőzően itt is elkészíti a stratégiai helyzetértékelését és a katonai válaszlehetőségeket, de azokat egy dokumentumban terjeszti fel, és ugyanebben a dokumentumcso-magban tesz javaslatot a SACEUR a NAC részére gyorsított döntéshozatali folyamat életre hívására.

³ North Atlantic Council.

⁴ An introduction to Operations Planning at the Operational level. 03. 10. 2013., 3. https://www.act.nato.int/images/stories/events/2016/sfpdpe/copd_v20_summary.pdf (Letöltés időpontja: 2019. 11. 06.)

⁵ Uo. 22–23.

⁶ Supreme Allied Commander Europe.

⁷ Military Committee.

Ez a gyorsított döntéshozatali folyamat a NATO politikai döntései felgyorsításának a tagállamok által támogatott egyetlen mechanizmusa azokra az eshetőségekre, amelyekre már előzetesen készült eshetőségi terv. Ilyen terv nélkül ez a mechanizmus nem alkalmazható.



2. ábra A NATO gyorsított döntéshozatali folyamata az Észak-atlanti Tanács döntési pontjaival (Szerkesztette a szerző)

A 2014-es ukrajnai eseményeket követően a NATO-tagországok egyetértettek abban, hogy a 2. ábrán látható gyorsított döntéshozatali folyamat nem biztosítja az azonnali reagálás lehetőségét, és ahogy már erre az előzőekben is utaltam, egy új, még kevesebb NAC-döntést igénylő mechanizmus bevezetése mellett kötelezték el magukat a 2015. évi védelmi miniszteri tanácskozáson.

A NATO DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A NATO döntéshozatali folyamatát érintő tényezőket két csoportba sorolhatjuk: külső és belső tényezőkre. A külső faktorok elsősorban azok a fenyegetéseket és kockázatokat jelentő tényezők, amelyekkel a Szövetségnek szembe kell néznie. Ezen a területen a legnagyobb kihívást az egyre öntudatosabb viselkedést tanúsító Oroszország jelenti, beleértve a Krím félsziget annektálását és az Ukrajna keleti részén – elsősorban hibrid hadviseléssel – fenntartott helyzetet. Egy másik meghatározó, kiemelten a NATO déli szárnyát érintő külső tényező az arab országokban dúló polgárháborúk által okozott tömeges migráció, valamint a terrorizmus jelentette fenyegetések és veszélyek.⁸

A NATO politikai súlypontja a Szövetség kohéziója. Az elsődleges belső kihívásokat a 29 tagállam különböző nemzeti, stratégiai érdekei, valamint napjainkban az Amerikai Egyesült Államoknak a NATO-hoz történő új viszonyulása jelenti. Az amerikai adminisztráció NATO-val szembeni megváltozott viselkedése a NATO-tagországok védelmi jellegű kiadásainak a GDP 2%-ára történő növelésén és az amerikai stratégiai politika változásain keresztül érzékelhető.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 1949. április 4-én aláírt alapító dokumentuma, a Washingtoni Szerződés szintén nem biztosít semmiféle iránymutatást a döntéshozatal metodikájára vonatkozóan, így a döntések a szervezet megalakítása óta a tagállamok közötti konzultáción és konszenzuson alapulnak,⁹ amelyek egyben a Szövetség megoszthatatlanságának alapját is biztosítják. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a döntések valójában nem Brüsszelben születnek, azokat a tagállamok a saját nemzeti érdekeik gondos figyelembevételével a saját fővárosaikban hozzák meg.

⁸ NATO Defense College (NDC) Senior Course (SC) 134 Study Period C, 2019.

⁹ John R. Bolton: Donald Trump has a point about NATO. Boston Globe, 29. 09. 2016. <https://www.aei.org/articles/donald-trump-has-a-point-about-nato/> (Letöltés időpontja: 2020. 01. 25.)

PÉLDÁK A NATO DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATÁRA

A szerző az alábbi példákkal – a NATO 2010. évi stratégiai koncepciója¹⁰ szerinti három fő feladatán keresztül – a NATO döntéshozatali folyamatát demonstrálja.

A kollektív védelem a Washingtoni Szerződés 4. és 5. cikkelyei szerinti konzultáció és – amennyiben a biztonsági fenyegetés szintje megköveteli – a Szövetség tagjainak megsegítésére tett tagállami kötelezettségvállaláson alapul.

2001. szeptember 12-én, néhány órával az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadásokat követően az Észak-atlanti Tanács egyöntetűen úgy döntött, hogy amennyiben bizonyítottá válik, hogy a támadást külföldről irányították, úgy az a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyében megfogalmazottak szerinti cselekménynek minősül.¹¹ Az 5. cikkelyt végül hivatalosan az amerikai nagykövet NAC-nak írt – a terrortámadás nyomozati eredményeiről tett – jelentését követően, 2001. október 2-án aktiválták.¹²

Törökország 2003. február 4-én az Irak elleni amerikai invázió időszakára egy esetleges iraki támadás elleni védelem érdekében kérte a Szövetséget a 4. cikkely életre hívására, viszont ebben az esetben a döntés meghozatala már sokkal komolyabb kihívást jelentett.¹³ A formális döntéshez 11 napra volt szükség egyetlen tagállam folyamatos aggályai miatt. Lord Robertson akkori NATO-főtitkár egy megjegyzésében a Szövetségre kifejezetten károsnak ítélte meg az ilyen lassú, időben indokolatlanul elnyújtott döntéshozatalt.¹⁴

A NATO második fő feladatára, a válságkezelés során alkalmazott döntéshozatalra vonatkozóan egy illusztratív példa a 2005. évi földrengést követő NATO-támogatás Pakisztán részére. Az első NATO-szállítmány 2005. október 11-én indult el, egy nappal a pakisztáni segítségkérést követően.¹⁵

A döntéshozatali folyamat tekintetében a NATO *Unified Protector* elnevezésű líbiai műveletét érte a legtöbb kritika. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1973. számú határozata 2011. március 11-én született. Eleinte az is kérdéses volt, hogy a NATO-nak egyáltalán kell-e bármilyen szerepet is játszania a Líbiában kialakult helyzet kezelésében, amit tovább tetézt az, hogy néhány szövetséges tagállam nem értett egyet a NATO beavatkozásával. A nemzetek közötti vita március 25-én fejeződött be, és a NATO végül március 31-én átvette a Líbia elleni műveletek irányítását az amerikaiak által vezetett önkéntesen csatlakozó erők-től (*Coalition of the Willing*).¹⁶

¹⁰ Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. NATO e-Library, 19. 11. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm? (Letöltés időpontja: 2017. 10. 08.)

¹¹ Edgar Buckley: Az 5. cikkely alkalmazása: öt évvel később. NATO Tükör, 2006. nyár. <https://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/hungarian/art2.html> (Letöltés időpontja: 2017. 10. 08.)

¹² Collective defence – Article 5. NATO Topics, 25. 11. 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 25.)

¹³ Leo G. Michel: NATO Decision-Making: The 'Consensus Rule' Endures Despite Challenges. In: Sebastian Mayer (ed.): NATO's Post Cold War Politics. Palgrave Macmillan, London, 2014, 115.

¹⁴ Building a Transatlantic Consensus – NATO Secretary General Lord Robertson's Remarks. NATO Speeches, 20. 02. 2003. <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s030220b.htm> (Letöltés időpontja: 2020. 01. 25.)

¹⁵ Pakistan earthquake relief operation. NATO Topics, 27. 10. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50070.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 25.)

¹⁶ Michel: i. m. 117.

A Szövetség harmadik fő feladatára, a kooperatív biztonságra vonatkozóan a legfrissebb példa a NATO iraki missziója. A műveletet két év felkészülési és előkészítési időszak előzte meg, a NATO-misszió végül 2018-ban¹⁷ kezdődött meg.¹⁸

Az előzőekben bemutatott példák kitűnő bizonyítékai annak, hogy a NATO döntéshozatali folyamatának megújítása egyre időszerűbb, és azt nem lehet tovább halogatni. Ezt alátámasztja az is, hogy a szövetséges politikai döntéshozók által megfogalmazott kritikák¹⁹ hatására a NATO varsói²⁰ és brüsszeli²¹ csúcserkezteleiteinek kommunikációjában már jól azonosítható a szövetségesek akarata a NATO döntéshozatali folyamatának javítására.

ALTERNATÍVÁK A NATO DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATÁNAK FELGYORSÍTÁSÁRA

A NATO döntéshozatali folyamatában a döntések előfeltétele a Szövetség egészére vagy egyes tagállamaira azonosítható fenyegetés, egy potenciális válság jelzése. A fenyegetéseket és a jelzéseket a NATO saját felderítőképességeinek alkalmazása során gyűjtött, valamint a tagállamok hírszerző-felderítő szolgálatai által biztosított felderítési adatok és hírszerzési információk elemzés-értékelésével azonosítják. A tagállamok felderítő- és hírszerző szolgálatai közvetlenül a NATO stratégiai szintű műveleti parancsnoksága részére biztosítják az információkat egy háromszintű rendszer szerint, amely a folyamatos kapcsolattartáson és információmegosztáson túl a közös elemzés-értékelés lehetőségét is magában foglalja. A felderítési adatok és a hírszerzési információk ilyen módon történő közvetlen becsatornázása komoly előrelépést jelent. A döntés-előkészítés során viszont a lehető legpontosabb helyzetismeret kialakítására kell törekedni, ami csak úgy érhető el, ha a tagállamok felderítő-hírszerző szolgálatai teljes mértékben megosztják a rendelkezésükre álló információkat mind a NATO-val, mind a többi tagországgal. Néhány területen vannak ugyan biztató jelek az információmegosztásra vonatkozóan, de ez főként az orosz tevékenységekre értendő.

A közös helyzetismeret és a biztonsági környezetben fellépő kihívásokra történő gyorsabb és egységesebb reagálás kialakításának érdekében a Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete (IISS²²) 2017-ben publikált egy gondolatébresztő tanulmányt, amelyben az ún. állandó szövetségesi megközelítés (Persistent Federated Approach²³) alkalmazásának

¹⁷ NATO Relations with Iraq. NATO Topics, 06. 01. 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_88247.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 25.)

¹⁸ A NATO iraki támogató tevékenységét megelőzően az Amerikai Egyesült Államok vezetésével már folytak műveletek számos NATO-tagállam részvételével az Inherent Resolve művelet keretében. Ehhez a művelethez azonban a NAC nem hagyott jóvá művelettervet és nem allokkált erőforrásokat.

¹⁹ Mick Krever: Norwegian Defense Minister: NATO Decision Making Process Too Slow To Deal with Emerging Crises. Atlantic Council, 02. 03. 2015. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/norwegian-defense-minister-nato-decision-making-process-too-slow-to-deal-with-emerging-crises>; Kiran Stacey: Foreign Minister Raises Problem of 'Cumbersome' Decision Making Process in UK and NATO. Atlantic Council, 23. 07. 2015. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/defense-minister-raises-problem-of-cumbersome-decision-making-process-in-uk-and-nato> (Letöltések időpontja: 2020. 01. 26.)

²⁰ NATO Warsaw Summit Communiqué, 8–9. 07. 2016. 79. bek. NATO e-Library, 09. 07. 2016. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133169.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 26.)

²¹ NATO Brussels Summit Declaration, 11–12. 07. 2018. 13. bek. NATO e-Library, 11. 07. 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 26.)

²² International Institute for Strategic Studies.

²³ Federated Way Ahead of NATO in an Age of Complexity – Food for Thought Paper. The International Institute for Strategic Studies, 02. 2017, 3–5. <http://www.act.nato.int/images/stories/events/2017/nts/nts-paper.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 01. 26.)

lehetőségeit, előnyeit és hátrányait elemzi. Ennek a merőben új megközelítésnek a NATO parancsnoki struktúrája, a szövetséges államok és partnerek képességeivel gyűjtött információk és azok egymással történő folyamatos megosztása a központi eleme egy közös és valós idejű helyzetkép fenntartásához. Ideális esetben a rendszerhez csatlakozók nemcsak használói, de táplálói is a rendszernek, amivel a Szövetség kohéziójának további erősödése mellett a reagálóképesség is jelentősen erősödhet.

A NATO 2010. évi stratégiai koncepcióját kidolgozó szakértői csoport a munkája során szintén javaslatot tett a döntéshozatali folyamat modernizálására.²⁴ A javaslatok a NAC egyetértése esetén teret biztosítottak volna a konszenzusszabálytól történő eltérésre a kevésbé szignifikáns problémák esetében, de a kiemelten fontos döntések továbbra is konszenzuson alapultak volna.

A szakértői csoport javaslatait Anders Fogh Rasmussen akkori NATO-főtitkár elutasította, viszont bejelentette, hogy a bizottsági struktúrát a NATO-nak a jövőben sokkal hatékonyabban kell használnia.²⁵ Fontos megjegyezni, hogy a konszenzusszabályban történő bármilyen, a döntéshozatal felgyorsítására irányuló változtatás a kisebb tagállamokat korlátozhatná a döntéshozatalban történő részvételükben, így a nemzeti érdekeik érvényesítésében. Következésképpen egy ilyen irányú változtatási javaslat aligha kapna támogatást a kisebb szövetségesek részéről.

Az előző javaslat mellett a szakértői csoport javaslatot tett az Észak-atlanti Tanács által előzetesen jóváhagyott műveleti tervek, valamint a NATO politikai és katonai döntéshozói²⁶ által előzetesen jóváhagyott válságreakáló intézkedéscsomagok bővítésére. A NATO vezetési-irányítási rendszerei és erői reagálóképességének fenntartásához, valamint egy kiber- vagy rakétatámadás elleni időbeni reagáláshoz kritikusnak vélték a képességek és erők azonnali alkalmazását lehetővé tevő alkalmazási szabályok előzetes jóváhagyását.

Ezen a téren komoly előrelépésnek számítanak a NATO lépcsőzetes reagálóterveiben, valamint a rakétavédelem területén a SACEUR részére a NAC által előzetesen jóváhagyott, az erők telepítésére és a katonai képességek alkalmazására vonatkozó műveleti tervek, alkalmazási szabályok. A kibervédelmet illetően a NATO-tagországok 2019. szeptember 6-án – a szárazföld, a levegő, a tenger és az űr után – a kibernetet a kollektív védelem részét képező ötödik dimenzióvá nyilvánították. Mindazonáltal a kibervédelem területén a nemzetek közötti, valamint a nemzetek és a NATO-parancsnokságok közötti koordináció fejlesztése elengedhetetlen a kibertámadások elleni közös fellépés és siker érdekében.

MEGKÖZELÍTÉSEK A NATO KONSZENZUSSZABÁLYÁNAK VÁLTOZTATÁSÁRA

A NATO konszenzusszabálya elveit érintő, azt minimálisan módosító, de megvalósíthatónak ítélt opciók az ún. „fenyegetett szövetséges”²⁷ és a „koalíció a Szövetségen belül”²⁸ megközelítések.

²⁴ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. NATO e-Library, 17. 05. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 26.)

²⁵ Anders Fogh Rasmussen: New Challenges – Better Capabilities. NATO Newsroom, 22. 10. 2009. https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_58248.htm (Letöltés időpontja: 2020. 01. 26.)

²⁶ Michel: i. m. 117.

²⁷ Uo. 118.

²⁸ Uo. 120.

A „fenyegetett szövetséges” megközelítés közvetlenül a NATO 4. cikkelyéhez, a szövetségesek közötti konzultációhoz kötődik. Erre akkor kerül sor, ha bármelyik szövetséges tagállam területi épségét, biztonságát vagy politikai függetlenségét veszély fenyegeti. Ahogy az előző példákon keresztül látható volt, a NATO konszenzusszabálya erősen lassíthatja a Szövetség döntéshozatali és katonai, szakmai döntés-előkészítő tevékenységét. A NATO parancsnokságai kizárólag a NAC döntését követően kezdhetik meg a döntés-előkészítés alapjául szolgáló katonai válaszlehetőségek és művelettervek kidolgozását. Ez az opció lehetőséget biztosítana a tagországoknak arra, hogy a NATO 4. cikkelye szerint fennálló helyzet esetén az Észak-atlanti Tanács konzultáció megkezdésére vonatkozó döntését követően a NATO-parancsnokságok késedelem nélkül megkezdjék a katonai válaszlehetőségek, eshetőségi tervek kidolgozását. A katonai válaszlehetőségek feletti döntést továbbra is a NAC hozná meg, konszenzussal. Az opció legnagyobb hátránya az, hogy egy automatizmussal meghozott, „NAC-szűrés” nélküli döntés adott esetben elfogadhatatlan terhet róna a NATO-parancsnokságok tervezőire.

A „koalíció a Szövetségen belül” megközelítés azonnali vagy nagyon rövid időn belüli reagálást igénylő kollektív védelmi és válságkezelési helyzetekre nyújtana alternatívát. Ennél az opciónál egy 5. cikkely szerinti helyzetben egy, a szövetséges tagállamok által alkotott koalíció már a NAC-döntést és a NATO égisze alatt tervezett katonai képességek telepítését megelőzően katonai támogatást nyújtana az agressziót ért tagállam(ok)nak.

A koncepció alap gondolata szerint az ilyen katonai képességekkel történő támogatás két- és többoldalú szerződésekbe foglalásukat követően – a NATO-parancsnokságokkal megosztva – a NATO védelmi tervek és a lépcsőzetes reagálótervek részét képeznék. Ezzel az alternatívával szemben a legjelentősebb kritika az, hogy a műveletek első fázisában, amikor a kialakult helyzet amúgy is nagyon zavaros, kihívást jelentene egy szilárd vezetési és irányítási rendszer működtetése. Ennél a megközelítésnél a NAC jóváhagyása csak a műveletekre történő felkészülés megkezdéséhez és megindításához lenne szükséges, a közbeeső politikai döntéseket a koalíciót alkotó, a művelethez szükséges képességeket biztosító szövetségesek hoznák.

A felvázolt két megközelítés mindegyike a Szövetség döntéshozatali folyamatának felgyorsítására fókuszál, viszont a tagállamok – a NATO döntéshozóiként – maguk is hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek a döntéshozatali folyamatot gyorsabbá tehetnék.

A NATO-TAGÁLLAMOK LEHETŐSÉGEI

A stratégiai meglepetéssel elérhető stratégiai előny elérésének megakadályozása érdekében elsősorban Oroszországgal szemben egy olyan felderítő és hírszerző rendszer működtetésére lenne szükség, amely ugyanazt a folyamatosan pontosított helyzetképet biztosítaná a NATO-parancsnokságok és a -tagállamok részére. Ennek elengedhetetlen feltétele lenne a politikai jóváhagyással történő teljes mértékű információmegosztás. Ha ez működne, akkor a tagállamok Brüsszelben már sokkal megalapozottabb állásponttal ülhethetnének le a tárgyalóasztalhoz.

A döntéshozatali folyamat működtetéséhez és felgyorsításához a nemzetek döntéshozóit is gyakoroltatni szükséges annak érdekében, hogy pontosan értsék a különbséget az adott nemzet és a NATO döntéshozatali folyamata között. Érezzék a súlyát annak, hogy egy NATO-döntés érdekében meghozott nemzeti döntésnek mekkora súlya lehet, és az milyen pozitív vagy negatív következményekkel járhat. Ennek megvalósításához minden NATO-tagállamnak olyan nemzeti döntéshozatali folyamatot kellene működtetnie, amely nagyon rövid időn belül képes támogatni a NATO-szintű döntéshozatalt.

A nemzetek döntéshozatali folyamatát realizisztikus szcenárión keresztül lehetne gyakoroltatni. Ezzel egyrészt a NATO egy kvázi tiszta képet kapna, hogy mennyi idő szükséges egy-egy tagállamnak a döntések meghozatalához, másrészt a nemzetek a gyakorlat tapasztalatait összegző visszacsatolások alapján tovább javíthatnák a saját döntéshozatali mechanizmusukat.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A NATO – egy tagállamok alkotta szövetségként – soha nem lehet olyan gyors a döntéshozatal területén, mint egy központosított hatalommal irányított ország, de folyamatosan törekedni kell a döntéshozatalhoz szükséges idő csökkentésére. A kiber- és terrorista támadások esetében már nincs mérlegelnie, azonnali döntések szükségesek.

A NATO döntéshozatali folyamatának bemutatása és felgyorsításának lehetőségei arra engednek következtetni, hogy a NATO döntéshozatali folyamatának megújulása elengedhetetlen az újabb és újabb fenyegetésekre és biztonsági kihívásokra történő időbeni reagálás esélyének fenntartása érdekében. Ez jelentheti a brüsszeli és a tagállamok döntéshozatali mechanizmusainak felgyorsítását, de extrém esetben akár nyitottnak kell lenni egy szövetségben belüli, a biztonsági fenyegetés elhárításához szükséges képességekkel rendelkező koalíció támogatására is.

Az új fenyegetések azonosítása és kezelése érdekében folytatni kell a nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, EU) történő konzultációt és információmegosztást.

Egy egységes és folyamatosan fenntartott helyzetkép a fenyegetést jelentő országokról, régiókról nagymértékben támogatná és gyorsíthatná a nemzeti és a NATO-döntések meghozatalát egyaránt.

A nemzetek politikai döntéshozatali folyamatát gyakoroltató és értékelő döntéshozatali gyakorlatokat kellene bevezetni. A gyakorlaton alkalmanként egyetlen országot kellene megmérettetni.

Végezetül, a fentiek egyfajta összefoglalójaként: a döntéshozatali folyamat reformációjának első lépése az állandó szövetségi megközelítésben rejlő lehetőségek kiaknázása lehetne.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. NATO e-Library, 19. 11. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm
- An introduction to Operations Planning at the Operational level. 03. 10. 2013., 3. https://www.act.nato.int/images/stories/events/2016/sfpdpe/copd_v20_summary.pdf
- Bolton, John R.: *Donald Trump has a point about NATO*. Boston Globe, 29. 09. 2016. <https://www.aei.org/articles/donald-trump-has-a-point-about-nato/>
- Buckley, Edgar: *Az 5. cikkely alkalmazása: öt évvel később*. NATO Tükör, 2006. nyár. <https://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/hungarian/art2.html>
- Building a Transatlantic Consensus – NATO Secretary General Lord Robertson’s Remarks. NATO Speeches, 20. 02. 2003. <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s030220b.htm>
- Collective defence – Article 5. NATO Topics, 25. 11. 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm

- Defence Ministers decide to bolster the NATO Response Force, reinforce collective defence. NATO Newsroom, 24. 06. 2015. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120993.htm
- Federated Way Ahead of NATO in an Age of Complexity – Food for Thought Paper. The International Institute for Strategic Studies, 02. 2017. <http://www.act.nato.int/images/stories/events/2017/nts/nts-paper.pdf>
- Krever, Mick: *Norwegian Defense Minister: NATO Decision Making Process Too Slow To Deal with Emerging Crises*. Atlantic Council, 02. 03. 2015. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/nato-source/norwegian-defense-minister-nato-decision-making-process-too-slow-to-deal-with-emerging-crises>
- Michel, Leo G.: *NATO Decision-Making: The 'Consensus Rule' Endures Despite Challenges*. In: Sebastian Mayer (ed.): *NATO's Post Cold War Politics*. Palgrave Macmillan, London, 2014.
- NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. NATO e-Library, 17. 05. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm
- NATO Brussels Summit Declaration, 11–12. 07. 2018. 13. bek. NATO e-Library, 11. 07. 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
- NATO Defence College (NDC) Senior Course (SC) 134 Study Period C, 2019.
- NATO Relations with Iraq. NATO Topics, 06. 01. 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_88247.htm
- NATO Warsaw Summit Communiqué, 8–9. 07. 2016. 79. bek. NATO e-Library, 09. 07. 2016. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133169.htm
- Pakistan earthquake relief operation. NATO Topics, 27. 10. 2010. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50070.htm
- Rasmussen, Anders Fogh: *New Challenges – Better Capabilities*. NATO Newsroom, 22. 10. 2009. https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_58248.htm
- Stacey, Kiran: *Foreign Minister Raises Problem of 'Cumbersome' Decision Making Process in UK and NATO*. Atlantic Council, 23. 07. 2015. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/defense-minister-raises-problem-of-cumbersome-decision-making-process-in-uk-and-nato>
- Szemerényi Réka: *A NATO a hidegháború után*. Rubicon, 1997/5–6. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nato_a_hideghaboru_utan