



## Vispārīga informācija

# Izaicinājumi un risinājumi ES kaujas grupu izmantošanai pašreizējā tiesiskajā ietvarā

**Sagatavoja Nora Vanaga**, zinātniskā grāda pretendente

Latvijas Nacionālās aizsardzības akadēmijas, Drošības un stratēģiskās pētniecības centra pētniece

### Grūtības nodrošināt ES kaujas grupu gatavību izvietošanai

*Drošības un stratēģiskās pētniecības centra veikts apkopojums*

Lai gan jau 2004. gadā ar lielu optimismu tika uzsākta Eiropas Savienības (ES) kaujas grupu koncepcijas īstenošana un tika paustas cerības līdz 2007. gadam nodrošināt kaujas grupu pilnīgu rīcībaspēju, šīs grupas joprojām nav izmantotas. Kaujas grupu mērķis bija kompensēt ES ātrās reaģēšanas militārās kapacitātes trūkumus, nodrošinot tādu „minimālu, militāri efektīvu, uzticamu un saskaņotu, ātri izvietojamu vienību kopumu, kuras spētu veikt patstāvīgas operācijas vai būtu izmantojamas lielāku operāciju sākuma fāzē”<sup>1</sup>. Turklāt kaujas grupām bija jākalpo par Kopējās drošības un aizsardzības politikas (KDAP) attīstības katalizatoru (līdzīgi kā NATO reaģēšanas spēki kalpo aliansei) un dažās valstīs, kā, piemēram, Zviedrijā, jāklūst par pamatu militāro spēku un spēju attīstīšanai. Kritiski jautājumi par to, kādēļ kaujas grupas netiek izvietotas, izvirzījās laikā, kad ES uzsāka veselu virkni militāro operāciju<sup>2</sup>, kurās kaujas grupas nemaz netika izmantotas, un sakarā ar to, ka izmaksas, ko nācās segt dalībvalstīm<sup>3</sup>, kuras kaujas grupām deleģēja spēkus, izrādījās ļoti lielas. Šajā informācijas apkopojumā aplūkoti galvenie iemesli, kuru dēļ ES kaujas grupas līdz šim nav izmantotas, piedāvāti pašreizējā tiesiskajā ietvarā iespējamie risinājumi, kas izkristalizējušies ilgstošās diskusijās gan ar akadēmiķiem, gan politikas veidotājiem, kā arī analizēti ES kaujas grupu koncepcijas turpmākās attīstības scenāriji.

### ES kaujas grupu izmantošanas šķēršļi

Kaujas grupu izmantošanu kavē dažādas politiska, procesuāla un operatīva līmeņa problēmas, ar kurām atbildīgās ES iestādes līdz šim nav spējušas tikt galā:

**Politiskais līmenis.** Lai gan ES kaujas grupu koncepcija paredz vairāku tādu uzdevumu veikšanu, kuri iekļauti Eiropas Drošības stratēģijā, dokumentā „Virusuzdevuma mērķi 2010”, paziņojumā „ES civilo un militāro spēju attīstīšana pēc 2010. gada” un Līgumā par Eiropas Savienību, joprojām **nav vienprātības par konkrētiem uzdevumiem**, kas kaujas grupām būtu jāveic, un apstākļiem, kuros tās būtu jāizmanto. Pārfrāzējot labi zināmo sakāmvārdu, var sacīt: ja kaujas grupas radītas visam kam, tad tās neder nekam. Ambīcijas jeb prasības gan pēc civilām, gan militārām spējām nostāda kaujas

<sup>1</sup> EU Battlegroups. Common Security and Defence Policy. The European Union External Action Service. 2013.

<sup>2</sup> Tādas militārās misijas kā Dārfūrā (Sudānā) (ES atbalsts AMIS (Darfur) 2005-2006), Čadā un Centrālāfrikas Republikā (EUFOR Tchad/RCA, 2008-2009), Mali (EUTM-Mali, 2013) un Centrālāfrikas Republikā (EUFOR RCA, 2014). Avots: ES īstentās misijas un operācijas. Informācija no: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

<sup>3</sup> Piemēram, aplēstās ar Zviedrijas dalību Ziemeļvalstu kaujas grupā 2008. gada pirmajā pusē saistītās izmaksas pārsniedza 130 miljonus EUR. Avots: Barcikowska A. (2013). EU Battlegroups – ready to go? *Brief Issue*. European Union Institute for Security Studies. Nr. 40, 3.lpp.



grupas tādā situācijā, ka tām nākas konkurēt ar KDAP civilajām misijām un militārajām operācijām. Līdz šim KDAP civilās misijas un militārās operācijas neapšaubāmi izrādījušās veiksmīgākas, jo ES dalībvalstīm acīmredzot ir vieglāk vienoties par misiju un operāciju uzsākšanu nekā par kaujas grupu izvietošana. Kā vēl vienu šķērslī *Dr. Balossi-Restelly* min to, ka ES un tās dalībvalstīm (izņemot Vidusjūras valstis) **nav stratēģiskas vīzijas** par Āfrikas reģionu, kur sākotnēji bija paredzēta kaujas grupu izvietošana.<sup>4</sup>

Tomēr par galveno problēmu, kas kavē kaujas grupu izvietošana, tiek atzītas kaujas grupu koncepcijas īstenošanā iesaistīto dalībvalstu **atšķirīgās nacionālās intereses** un arī ES nostāja attiecībā uz konkrētām krīzes situācijām. Piemēram, 2006. gadā Vācija nevēlējās, lai Francijas–Vācijas kaujas grupa tiktu iesaistīta krīzes risināšanā Kongo Demokrātiskajā Republikā, jo nebija tajā tieši ieinteresēta<sup>5</sup>; attiecībā uz krīzi Centrālāfrikas Republikā 2013. gada otrajā pusē Apvienotā Karaliste atteicās apspriest iespēju tur izvietot kaujas grupu pašas sabiedrībā izplatītā eiroskpticisma dēļ, savukārt Grieķija 2014. gada pirmajā pusē nevarēja uzņemties vadību gluži vienkārši finansiālo problēmu, kā arī sabiedrības atbalsta trūkuma dēļ<sup>6</sup>.

**Finansiālais slogs** uzskatāms par vēl vienu būtisku šķērslī kaujas grupu darbībai. Šobrīd KDAP misijas tiek finansētas ar Atēnu mehānisma palīdzību – tā ietvaros dalībvalstis valstis sedz gan kopējās izmaksas, gan tās izmaksas, kas radušās tām pašām, iesaistoties kaujas grupās. Tāpat gadījumā, kad tiek nolemts izvietot kaujas grupu, tajā iesaistītajām valstīm jāsedz visas operatīvās izmaksas. Šis jautājums ir būtisks, ņemot vērā to, ka ES izaugsmes tempi ir lēni, un faktu, ka lielākā daļa dalībvalstu savu aizsardzības budžetu ir samazinājušas.

Visbeidzot, vairākos rakstos kā problēma tiek minēta arī kaujas grupu un NATO reaģēšanas spēku spēju dublēšanās. Tomēr dalībvalstis ar šo problēmu diezgan veiksmīgi tikušas galā, koordinējot un plānojot spēku rotāciju starp kaujas grupām un reaģēšanas spēkiem, ņemot vērā prasības attiecībā uz sagatavošanās periodiem un laiku, kas pavadām rezervē.<sup>7</sup> Arī diskusijas par uzdevumu un operatīvās darbības zonu pārklāšanos ir mazinājušās, ņemot vērā to, ka reaģēšanas spēki tika izveidoti transatlantiskās saiknes stiprināšanai krīzes apstākļos un iesaistīšanai intensīvās operācijās līdztekus ASV bruņotajiem spēkiem, savukārt ES kaujas grupas 1500 karavīru sastāvā ir paredzētas krīžu risināšanai Āfrikā, kur NATO neplāno iejaukties. Līdz šim gan abu veidu formējumus vienojošais faktors ir tas, ka tie netiek pienācīgi izmantoti, jo arī NATO reaģēšanas spēki ir izvietoti tikai divreiz<sup>8</sup> un abu formējumu darbība tiek uzskatīta par neapmierinošu.

**Procesuālais līmenis.** Kaujas grupu izvietošanas procedūra tiek pieņemta ar vienbalsīgu ES Padomes lēmumu, bet papildus tam vēl nepieciešams arī katras attiecīgās dalībvalsts parlamenta un/vai valdības apstiprinājums. Šis apstiprinājums ir uzskatāms par ļoti problemātisku aspektu, jo dažādās **ES dalībvalstīs lēmumu pieņemšanas procedūras ir atšķirīgas** un šo atšķirību dēļ ir apgrūtināta pati ātrās reaģēšanas iespējamība. Tiek diskutēts arī par **ANO mandāta nepieciešamību** iesaistei krīzes skartas valsts problēmu risināšanā. Kaujas grupas, ar kuru starpniecību tiek nodrošināta ES

<sup>4</sup> Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security*, 20. sēj., Nr. 2, 161. lpp.

<sup>5</sup> Europe's rapid-response forces. Use them or loose them? A. Nicoll (Ed.). *IISS Strategic Comments*. 2009, 15. sēj., Nr. 7.

<sup>6</sup> Novaky N. (2014). EU battlegroups after the Central African Republic crisis: quo vadis? Informācija no <http://www.europeangeostrategy.org/2014/04/eu-battlegroups-central-african-republic-crisis-quo-vadis/>

<sup>7</sup> Hatzigeorgopoulos M. (2012). The Role of EU Battlegroups in European Defence. *European Security Review*. ISIS Europe, 56. sēj., 5. lpp.

<sup>8</sup> Relief operation in the aftermanth of Hurricane Katrina (2005) and disaster relief effort in Pakistan (2006). Source: Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security*. 20. sēj., Nr. 2, 161. lpp.

Ar dažiem izņēmumiem, piemēram, ES militārā misija Centrālāfrikas Republikā (EUFOR RCA), kuras mērķis ir garantēt drošību Bangui pilsētas lidostā un atsevišķās tās daļās.



ātrā reaģēšana, uz krīzes skarto valsti var tikt nosūtītas pēc šīs valsts lūguma un/vai ANO aicinājuma. Tomēr vairākas valstis, piemēram, Vācija, joprojām nav ar mieru iesaistīties bez ANO mandāta.<sup>9</sup>

**Operatīvais līmenis.** Ar kaujas grupām saistītās ambīcijas ir lielas, taču šo grupu spējas izpildīt tām paredzētos uzdevumus ir acīmredzami nepietiekamas. Myrto to dēvē par spēju un cerību nesakrītību. Proti, kaujas grupām trūkst karavīru, militārā aprīkojuma, lidmašīnu un citu efektīvai darbībai militāro krīžu skartās vietās nepieciešamo līdzekļu.<sup>10</sup> Lēnais un negribīgais ES KDAP misijām nepieciešamo spēku sagatavošanas process atspoguļo sistēmiskās un politiskās problēmas, kas Eiropas Savienībai traucē īstenot savas militārās ambīcijas. Kaujas grupu izvietojuma kontekstā šīs problēmas grauj ES ātrās reaģēšanas spējas kā tādas.

Jāmin arī tāda problēma kā **operāciju ilgums**. Nemaz nerunājot par katastrofu seku likvidēšanu, teju vai visu misiju darbībai nepieciešams vairāk nekā sešus mēnešus ilgs laiks. Līdz ar to kaujas grupām, kas paredzētas kā triecienvienības, nepieciešams pēcatbalsts. Ņemot vērā to, ka lēmumu pieņemšanas process gan nacionālajā (dalībvalstīs), gan arī institucionālajā (ES un ANO) līmenī ir visai gauss, vai vienkārši nevēlēšanos izvietot kaujas grupas politisku iemeslu dēļ, ļoti ticams, ka jau izvietotām kaujas grupām nāktos piedalīties operācijās, kas ilgst vairāk nekā sešus mēnešus.

### **Risinājumi, kas veicinātu ES kaujas grupu izvietojumu**

Jautājumu par elastīgu kaujas grupu izvietojumu 2009. gadā aktualizēja Zviedrijas prezidentūra, un tas joprojām ir katras ES Padomes prezidentūras darba kārtībā. Balstoties uz līdzšinējām diskusijām un ņemot vērā pašreizējo tiesisko ietvaru, iespējams formulēt šādus **risinājumus**.

**Pastāvīga civilās-militārās plānošanas un vadības struktūra.** Šis ierosinājums paredz kaujas grupu pārveidošanu par civili-militāriem ārkārtas reaģēšanas spēkiem ar savu ES līmeņa civilās-militārās plānošanas un vadības struktūru, kas sekmētu resursu koplietošanu un sadali. Lai gan tika norādīts, ka šis priekšlikums palīdzētu precizēt kaujas grupu darbības jomas un nodrošināt šīm grupām tik svarīgo civilās un militārās aizsardzības integrāciju, tas tika noraidīts kā pārlietu ambiciozs un turpmāk vairs netika izskatīts.

**Pastāvīga strukturēta sadarbība.** Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 42. panta 6. punktu ES dalībvalstis var brīvprātīgi stiprināt integrāciju, īstenojot gan nacionālos, gan ES mērķus, saskaņojot savas militārās vajadzības un spējas, koplietojot resursus un specializējoties, kā arī sadarbojoties militāro mācību jomā un, kas kontekstā ar kaujas grupām ir jo īpaši svarīgi, pilnveidojot šo spēku pieejamību, elastīgumu un izvietojamību. Tiesa, nav norādīts, kuri no šiem sadarbības aspektiem būtu integrējami pastāvīgā struktūrā.

**Finansiālā sloga sadale.** Šā priekšlikuma mērķis ir pārskatīt Atēnu mehānismu, papildinot kopējo izdevumu sarakstu un tādējādi samazinot finanšu slogu tām dalībvalstīm, kuras vēlas izvietot kaujas grupas. Pagaidām nav izdevies panākt vienprātību par sarakstā iekļaujamām izdevumu pozīcijām, jo dažas dalībvalstis atbalsta vienīgi ar kaujas grupu nogādāšanu krīzes vietā saistīto stratēģisko lidojumu izmaksu iekļaušanu, bet citas – arī militārā aprīkojuma un pārējo operatīvo izmaksu iekļaušanu.

**Parlamentu lēmumu pieņemšanas procedūru sinhronizēšana.** Saistībā ar šo priekšlikumu ir analizēta dalībvalstu parlamentos iedibinātā lēmumu pieņemšanas kārtība un prakse, īpašu uzmanību pievēršot atšķirībām. Priekšlikumi lēmumu pieņemšanas sinhronizēšanai vēl tiks izstrādāti.

<sup>9</sup> Chappell L. (2010). Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP. *European Security*. 18. sēj., Nr. 4, 426. lpp.

<sup>10</sup> Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security*, 20. sēj., Nr. 2, 174. lpp.



**Modularitāte.** Šis priekšlikums paredz nevis pastāvīgas struktūras, bet dalībvalstu veidotus moduļus, kas tiek kombinēti pēc vajadzības. Tiek norādīts, ka “dalībvalstis, kuras ir visvairāk ieinteresētas konkrētas krīzes atrisināšanā, vairs nebūs saistītas ar pārlietu stingrajiem ES kaujas grupu veidošanas noteikumiem, bet varēs dot katra savām spējām un resursiem atbilstošu ieguldījumu”<sup>11</sup>. Tāpat modularitāte tiek pieminēta specifisku spēju pilnveidošanas kontekstā. Tiek norādīts, ka kaujas grupām būtu jāveic specifiski uzdevumi un tāad jāattīsta to veikšanai nepieciešamas specifiskas militārās spējas, piemēram, īpašo uzdevumu vienības, jūras spēki utt.<sup>12</sup>

**Ieinteresēto dalībvalstu koalīcijas.** Saskaņā ar Padomes 2014. gada novembra secinājumiem “ir pilnībā jāizmanto Līguma par Eiropas Savienību 44. pantā noteiktās iespējas”<sup>13</sup>, proti, “Padome var uzticēt kādu uzdevumu tādu dalībvalstu grupai, kuras vēlas un ir spējīgas šo uzdevumu izpildīt.” Šis regulējums paredz, ka dalībvalstis pēc saviem ieskatiem var veidot koalīcijas, lai ātrāk un efektīvāk iesaistītos konkrētu krīzes situāciju risināšanā.

### ES kaujas grupu koncepcijas attīstības scenāriji

Lai rosinātu diskusijas par kaujas grupu turpmāko attīstību, ir formulēti vairāki no identificētajām problēmām un piedāvājumiem risinājumiem izrietoši scenāriji.

**1. Kaujas grupas paliek tādas pašas kā līdz šim.** Kaujas grupas attīstās atbilstoši līdzšinējai praksei un turpina darboties kā lietderīga, bet ļoti dārga militāro mācību un pieredzes apmaiņas platforma – līdz brīdim, kad kāda dalībvalsts izrādīs politisko gribu izmantot to pieejamību.

**2. Kaujas grupu reformēšana.** Lai stiprinātu dalībvalstu politisko gribu izmantot kaujas grupas, ir jārisina jautājums par finansiālā sloga sadali un jāapsver iespēja ieviest modularitātes principu, kas paredzētu specifisku uzdevumu deleģēšanu katrai kaujas grupai.

**3. Ar kaujas grupām saistīto ambīciju definēšana.** Ja vienošanos par finansiālā sloga sadali neizdosies panākt, tad kaujas grupu izvietojumu var atvieglot, skaidri definējot ar tām saistītās ambīcijas un tām izvirzāmos specifiskos uzdevumus. Pirmais variants – samazināt ambīcijas un kaujas grupas attīstīt tādiem nolūkiem kā drošības pasākumu veikšana, patrulēšana, katastrofu seku likvidēšana utt. – galvenokārt ES iekšienē vai tuvākajās kaimiņvalstīs. Šie būtu politiskajā ziņā mazāk sensitīvi uzdevumi, un arī izmaksas būtu mazākas. Otrais variants – augstas ambīcijas, atbilstoši kurām kaujas grupas veiktu tādus specifiskus militārus uzdevumus kā terorisma apkarošana, vitāli svarīgu infrastruktūras objektu aizsardzība u.c., kas pagērē arī augsti attīstītas militārās spējas.

**4. Politiska vienošanās par kaujas grupām.** Pirms kaujas grupas izvietojanas, dalībvalstīm būtu jāpanāk politiski saistoša vienošanās par vēlmi un gatavību sūtīt savus kareivjus uz konkrētu krīzes zonu. Tai jābūt brīvprātīgai izvēlei.

**5. Alternatīvu vienību izveide.** Ievērojot priekšlikumus par modularitāti, ieinteresēto dalībvalstu koalīcijām un pastāvīgu strukturētu sadarbību, var tikt izveidotas alternatīvas ātrās reaģēšanas vienības, kas pirmās iejauktos ārkārtas situācijās, bet par to turpmāko noregulēšanu rūpētos kaujas grupas vai citi operatīvie spēki ar ANO sankciju.

### Jautājumi diskusijām:

1. Kādas ir ES kopējās stratēģiskās intereses saistībā ar ES kaujas grupu izvietojumu?
2. Kādi specifiski uzdevumi varētu tikt deleģēti ES kaujas grupām, ņemot vērā drošības situāciju un dalībvalstu militārās spējas?

<sup>11</sup> High Representative. (2013. gada 15.oktobris). Final Report by the High Representative/ Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy. Brussels, 11. lpp.

<sup>12</sup> Barcikowska A. (2013). EU Battlegroups – ready to go? *Brief Issue*. European Union Institute for Security Studies. Nr. 40, 3. lpp.

<sup>13</sup> Council of the European Union. (2014. gada 18. novembris). Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, 4. lpp.



3. Kā būtu jāpārveido Atēnu mehānisms, lai novērstu atsevišķu dalībvalstu bažas par finansējumu?
4. Kā varētu sinhronizēt dalībvalstu parlamentos notiekošo procesu, kura rezultātā tiek dota atļauja militāro spēku izvietošanai?
5. Kā varētu sekmēt dažādu ES kaujas grupas veidojošo dalībvalstu spējas saskaņot savu lēmumu pieņemšanas kārtību?
6. Kā ES kaujas grupas būtu izvietošanas saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 44. pantā noteikto mandātu? Ja nepieciešams Padomes apstiprinājums, tad ar ko šis mehānisms atšķiras no citiem, piemēram, KDAP misijām?
7. Kā uz ES kaujas grupām var attiecināt Līgumā par Eiropas Savienību paredzēto pastāvīgo strukturēto sadarbību?
8. Kā nodrošināt ES kaujas grupu attīstību par pastāvīgākām struktūrām, attiecībā uz kurām dalībvalstis varētu saskaņot savu militāro plānošanu un lēmumu pieņemšanas kārtību?
9. Ar ko alternatīvās ātrās reaģēšanas vienības atšķirtos no ES kaujas grupām, ja abos gadījumos spēku izvietošanai nepieciešams Padomes lēmums?

