

## Az EU közös biztonság- és védelempolitikája

### A KBVP kialakulása és fejlődése:

**A közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) részeként a hidegháború utáni megváltozott európai biztonságpolitikai környezet terméke.** Egyrészt a Szovjetunió széthullásával és egy kiterjedt európai háború valószínűségének csökkenésével napirendre került az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének felülvizsgálata, valamint egyre markánsabban fogalmazódott meg az amerikai partner részéről az igény az európai NATO-tagállamok nagyobb biztonságpolitikai tehervállására. Másrészt a Jugoszlávia felbomlását kísérő nyugat-balkáni konfliktus Európát is rádöbentette az önálló európai védelempolitika kiépítésének szükségességére.<sup>1</sup>

Az európai biztonság- és védelempolitika kiindulópontját az **1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés** jelentette, amely az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika útnak indítása mellett kilátásba helyezte a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét. A szerződés J. 4. cikkének (1) bekezdése értelmében:

*„A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet”.*

A fent idézett cikk (2) bekezdése pedig a Nyugat-európai Uniót (NyEU) nevezi meg a kialakítandó közös védelmi politika letéteményesének:

*„Az Unió felkéri a Nyugat-európai Uniót – amely az Unió fejlődésének szerves része –, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az Unió védelmi vonatkozású határozatait és fellépéseit”.*

**A koszovói válság fordulópontra jelentette az európai biztonság- és védelempolitika történetében.** A válság nyomán ugyanis ismét igazolódott az USA dominanciája az egyetlen cselekvőképes védelmi szervezeten, a NATO-n belül, és ez katalizátorként hatott az európaiakra. **1998. december 3-4. között Saint Malóban brit-francia kétoldalú találkozóra** került sor Jacques Chirac és az újonnan megválasztott Tony Blair között, ahol radikális fordulat történt a brit – Európára

---

<sup>1</sup> Juhász Krisztina: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége Pólay Elemér Alapítvány 2015 82.

vonatkozó – biztonságpolitikai elképzelésekben. Saint Malót megelőzően ugyanis a britek a NATO-t tekintették az európai biztonságpolitika központi elemének, és ellenezték azt a francia javaslatot, amely szerint a NyEU-t be kellene olvasztani az EU-ba, hogy ez által az utóbbi valóban önálló védelmi képességekhez jusson.

A nyilatkozat többek között az alábbi megállapításokat tartalmazza:

- meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az Európai Unió önállóan léphessen fel a nemzetközi szinten, ehhez megfelelően hiteles katonai erőre, illetve az ennek alkalmazásához szükséges hatékony döntéshozatali mechanizmusra van szükség;
- az európaiak az Európai Unió intézményi keretein belül fognak tevékenykedni;
- Európának megerősített fegyveres erőkre van szüksége, amelyek gyorsan válaszolhatnak az új kockázati tényezőkre, és amelyeket erős és versenyképes európai védelmi ipar és technológia támogat.<sup>2</sup>

**A Saint Malo-i nyilatkozatot az 1999. júniusi kölni EU-csúcs követte, ahol a tagállamok állam- és kormányfői döntöttek a közös európai biztonság- és védelempolitika kiépítéséről és ezzel kapcsolatosan a védelmi feladatok átvételét a Nyugat-európai Uniótól.** Ezt követően a NyEU Miniszteri Tanácsának 1999. november 22-23-án Luxemburgban tartott találkozóján kiadott nyilatkozata szerint a WEU tagállamok külügy- és védelmi miniszterei üdvözölték a kölni Európai Tanács eredményeit, valamint hozzájárultak a petersbergi feladatok ellátásához szükséges funkciók átadásához az EU megfelelő intézményei számára.<sup>3</sup>

**A petersbergi feladatok:** humanitárius és mentési feladatok; konfliktus megelőzési és békefenntartási feladatok; a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatai - beleértve a béketeremtést is; közös leszerelési műveletek; katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok; a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek. Ezeket a feladatokat 1992 júniusában a Nyugat-európai Unió miniszteri tanácsán elfogadott petersbergi nyilatkozatban határozták meg. Ezen alkalomból a Nyugat-európai Unió tagországai kinyilvánították szándékukat, amely szerint nemcsak a Nyugat-európai Unió, hanem a NATO és az EU részére is rendelkezésre bocsátják hagyományos fegyveres erőik teljes spektrumának katonai egységeit.

---

<sup>2</sup> Brit-francia csúcstalálkozó Közös Nyilatkozat St Malo 1998. december 3-4. In: Vincze Hajnalka - Póti László - Tálás Péter: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I. Charta Press 2003 72-73.

<sup>3</sup> WEU Miniszteri Tanács Luxemburgi Nyilatkozata In: Vincze H. - Póti L. - Tálás P. 2003, 79.

Ezt követően megkezdődött több lépcsőben a KBVP intézményrendszerének, valamint a katonai és polgári képességeknek a kiépítése, valamint az első válságkezelési műveletek elindítása, mely utóbbihoz azonban szükség volt az EU és a NATO közötti kooperációra.

**EU-harccsoportok:** az uniós katonai képességfejlesztés egyik mérföldkövének számító harccsoport-konceptió és az azok alapján felállított harccsoportok azon francia-német kezdeményezésre vezethetők vissza, mely szerint az EU-nak saját gyorsreagálású képességekre van szüksége. Ez alapján az EU katonai törzse 2004 tavaszán kezdte meg a harccsoport-konceptió kidolgozását, majd 2005 és 2007 között sor került az EU-harccsoportok felállítására, amelyek a többnemzetiség elvén alapulnak, maximum 1500 fős gyorsreagálású alakulatok, amelyek képesek önálló műveletek vagy nagyobb műveletek bevezető szakaszának végrehajtására. A gyakorlatban nem kerültek eddig alkalmazásra válságkezelési műveletekben.

**Az EU és a NATO közötti együttműködés szempontjából mérföldkőnek számított az ún. Berlin Plusz<sup>4</sup> megállapodás, amelyet 2002 decemberében kötöttek.** Az egyezmény az erőforrások szükségtelen megkettőzését igyekezett elkerülni. A megállapodás értelmében az EU-nak hozzáférést biztosítottak a NATO műveleti képességeihez, az EU-műveletek esetén igénybe lehet venni a NATO Európai Főparancsnokságát, valamint átalakítják a NATO védelmi tervezési mechanizmusát, annak érdekében, hogy figyelembe vegyék az EU igényeit. Kidolgozták továbbá annak módzatait, hogy hogyan lehet a NATO-eszközök felhasználását ellenőrizni. A NATO-képességek EU számára elérhetővé tétele biztosította, hogy az Unió átvegye a NATO Volt Jugoszláv Macedón Köztársaság területén vezetett katonai misszióját (Concordia művelet).

**A 2001. 09. 11-i terrortámadásokat követően az EU-tagországok még alapvetően támogatták az USA afganisztáni intervencióját, az iraki háború azonban nemcsak súlyos transzatlanti vitát, de az EU-n belüli megosztottságot is generált. A folyamat azonban megindította az Unión belüli stratégia-alkotást. A tagállamok állam- és kormányfői 2003. december 12-én Brüsszelben fogadták el az Európai Biztonsági Stratégiát,** amelyben megállapítást nyert: a 25 tagra bővülő EU a maga 450 milliós lakosságával és gazdasági erejével vitathatatlanul globális szereplő, ezért osztoznia kell a globális biztonság kialakításának felelősségében. Annak a globális biztonságban, amelyet számos, a korábbiaktól eltérő kihívás fenyeget, úgy mint a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, a regionális konfliktusok, a bukott államok, vagy a szervezett

---

<sup>4</sup> Az elnevezés még a NATO és a NYEU között 1996-ban Berlinben kötött megállapodásra utal, amely értelmében a NATO a NYEU-nak biztosította az eszközeihez, képességeihez való hozzáférést.

bűnözés. A dokumentum rámutat: ezen fenyegetések egyike sem pusztán katonai jellegű, ezért megelőzésükben, illetve kezelésükben sem lehet kizárólag katonai eszközökre támaszkodni, csakis a katonai és civil eszközök kombinációja jelenthet hatékony megoldást. A fenyegetések globális természetéből fakadóan a kezelésük is csak multilaterális keretek között történhet, ezért az ENSZ-nek és intézményeinek kiemelt szerepet tulajdonít a stratégia, továbbá hangsúlyozza az USA-val fenntartott transzatlanti kapcsolatok fontosságát, amelyben a hatékonyságra és a kiegyenlítettségre kell törekedni.<sup>5</sup>

**A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés, habár formálisan felszámolta az Unió pilléres struktúráját, de a KKBP-t és benne a KBVP-t megtartotta kormányközi együttműködésként.** A 2008-2009-es gazdasági és pénzügyi világválság, valamint a nyomán kialakult euro zóna válsága nem kedvezett a KBVP területének. 2013 decemberében kerül ismét az EiT napirendjére a KBVP.<sup>6</sup>

**2016-ban az EU állam- és kormányfői elfogadták az EU globális stratégiáját („Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan”), amely az alábbi prioritásokat fogalmazta meg:**

- **az Unió biztonsága;**
- **állami és társadalmi ellenállóképesség az Uniótól keletre és délre;**
- **a konfliktusok integrált megközelítése;**
- **együttműködésen alapuló regionális berendezkedések;**
- **globális kormányzás a 21. században.**<sup>7</sup>

### **A KBVP működése:**

#### **A KBVP tartalma**

A 42. cikk (2) bekezdése pedig kijelenti, hogy **a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, ami az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott döntésének eredményeképpen közös védelemhez vezet.**

---

<sup>5</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy* 1-10.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (2019.01.06.)

<sup>6</sup> Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban. Uniós külkapcsolatok a 21. században* L'Harmattan 2017 143.

<sup>7</sup> *Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan* 7-8.

[https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_hu\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf) (2019.01.08.)

**A közös védelempolitika és a közös védelem kifejezések némi magyarázatra, illetve pontosításra szorulnak. A közös védelempolitika az Unió új biztonsági kihívásokra adott válaszlépéseket jelenti (a katonai és polgári válságkezelési műveletek, a végrehajtásukhoz szükséges képességek fejlesztése, beleértve a tagállamok ennek érdekében kialakított fegyverkezési, technológiai, kutatási együttműködéseit) amelyeket azonban nem feltétlenül az EU területén, hanem harmadik országok területén hajt végre, és amelyek egyaránt felölelik a biztonság és védelem polgári és katonai aspektusait, míg **közös védelem** alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelme értendő.**

## Döntéshozatal

**Kormányközi együttműködés alá eső politikaterületről lévén szó, a KKBP/KBVP döntéshozatali rendszerében az Európai Tanács és a Tanács bír központi és tulajdonképpen kizárólagos jelentőséggel. Az Európai Tanács és a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt a közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben.** Azokat az eseteket, amikor a Tanács minősített többséggel határozhat, a Lisszaboni szerződés tételesen felsorolja. Annak érdekében, hogy a meglehetősen nehézkes döntéshozatalt eredményező egyhangúságot felpuhítsák, **az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozatalból, hogy ne akadályozza az Unió fellépését.** Konstruktív tartózkodás esetében a szavazás során az érintett tagállam egy formális nyilatkozatban jelzi a tartózkodási szándékát. Ebben az esetben nem köteles az ilyen módon meghozott döntést alkalmaznia, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Unió adott határozaton alapuló fellépésével, vagy hátráltatja azt. A konstruktív tartózkodás lényegét tekintve vétóvá alakul át, ha a tartózkodást választó tagállamok a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik. Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.<sup>8</sup>

## A KBVP finanszírozása

**Az EUSz 41. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió intézményeinek a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása során felmerülő igazgatási költségei, valamint az ezen politika végrehajtása során felmerülő működési költségek az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő működési kiadásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz.** A konstruktív tartózkodást bejelentő tagállamok nem kötelesek hozzájárulni azokhoz a kiadásokhoz, amelyeket nem az uniós

<sup>8</sup> Juhász 2015 131-132.

költségvetésből finanszíroznak. **Amíg tehát a polgári válságkezelés műveletek valamennyi költségei az uniós költségvetésből finanszírozzák, a katonai műveletek működési kiadásait nem.**

Korábban minden egyes katonai művelet esetén ad hoc finanszírozási rendszert kellett felállítani, azonban a Volt Jugoszláv Macedón Köztársaságban megindított Concordia és a Kongói Demokratikus Köztársaságban megindított Artemis műveletek pénzügyi nehézségei rávilágítottak arra, hogy szükség lenne egy állandó finanszírozási mechanizmust kialakítani a KBVP katonai műveleteinek előkészítési és közös műveleti költségeinek biztosítására. A legtöbb problémát a források rendelkezésre bocsátásának gyorsasága jelentette, illetve, hogy felmerültek olyan költségek is, amelyeket nehezen lehetett egy adott résztvevő államhoz kötni. **A 2004. február 23-án elfogadott 2004/197/KKBP tanácsi határozat hívta életre az Athena mechanizmust, amely az EU katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei során felmerülő közös műveleti költségek finanszírozását biztosítja.** Az Athena működtetésére nem jött létre külön szervezet, hanem a mechanizmust a Tanács Főtitkárságának erre kijelölt szakértőből és a tagállamok által delegált tagokból álló Különleges Bizottság működteti.

**Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közös költségek az egyes műveletek összköltségének 10 százalékát sem érik el, tehát a katonai műveletek költségeinek jelentős részét a műveletben részt vevő tagállamok, illetve az esetlegesen részt vevő harmadik államok viselik.<sup>9</sup>**

**A KBVP területén történő szorosabb együttműködés, az állandó strukturált együttműködés (PESCO):**

**A védelempolitika terén az EUSz 42. cikk (6) bekezdésében és a 46. cikkben szabályozott állandó strukturált együttműködés teszi lehetővé a tagállamok számára a szorosabb együttműködést. A magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támaztó missziókra tekintettel szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, az EU keretein belül állandó strukturált együttműködést alakíthatnak ki.**

Azok a tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködést kívánnak létrehozni, az erre vonatkozó szándékukat a Tanácsnak és a főképviselőnek jelentik be. A Tanács három hónapon belül minősített többséggel határozatban dönt a főképviselővel való konzultációt követően az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a résztvevő államok listájáról. A már létrejött együttműködéshez csatlakozni kívánó országnak be kell jelentenie a részvételi szándékát a Tanácsnak és a főképviselőnek. A Tanács minősített többséggel határoz, a szavazásban azonban csak az együttműködésben részt vevő tagállamok képviselői vesznek részt. Szintén az együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatainak minősített többsége szükséges

---

<sup>9</sup> Juhász 2015, 147-151.

azon tagállam részvételi jogának felfüggesztéséhez, amely már nem képes megfelelni az együttműködésben való részvétel követelményeinek. Ha valamely tagállam úgy dönt, hogy már nem kíván részt venni az együttműködésben, akkor a Tanács felé jelzi kilépési szándékát. A Tanács ebben az esetben nem szavaz, csak automatikusan megállapítja, hogy az érintett tagállam részvétele megszűnt.<sup>10</sup>

**Az állandó strukturált együttműködés elsődleges célja az EU katonai képességeinek fejlesztése, az abban részt vevő tagállamok vállalják, hogy:**

- együttműködnek egymással a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kiadási szintjének megvalósítása érdekében;
- védelmi berendezéseiket a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz, különösen katonai szükségleteik meghatározásának összehangolásával, védelmi eszközeik és képességeik összevonásával és szükség esetén szakosításával, valamint a képzés és a logisztika területén történő együttműködés ösztönzésével;
- konkrét intézkedéseket hoznak **katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevethetőségének fokozása** érdekében;
- együttműködnek a Képességfejlesztési Mechanizmus keretében észlelt **hiányosságok megszüntetésére**;
- részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) keretében **közös felszerelési programok** kidolgozásában.<sup>11</sup>

Az EVÜ végzi az állandó strukturált együttműködésében vállalt tagállami hozzájárulások értékelését, amelyről évente legalább egy alkalommal jelentést készít.

**A Tanács 2017. december 11-én** – kevesebb, mint egy hónappal azután, hogy kézhez kapta az érintett tagállamok együttes értesítését az állandó strukturált együttműködésben való részvételi szándékukról – **határozatot fogadott el az állandó strukturált együttműködés (permanent structured cooperation-PESCO) létrehozásáról. A PESCO-ban a következő 25 tagállam vesz részt: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia és Svédország.**<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Juhász 2015,97-98.

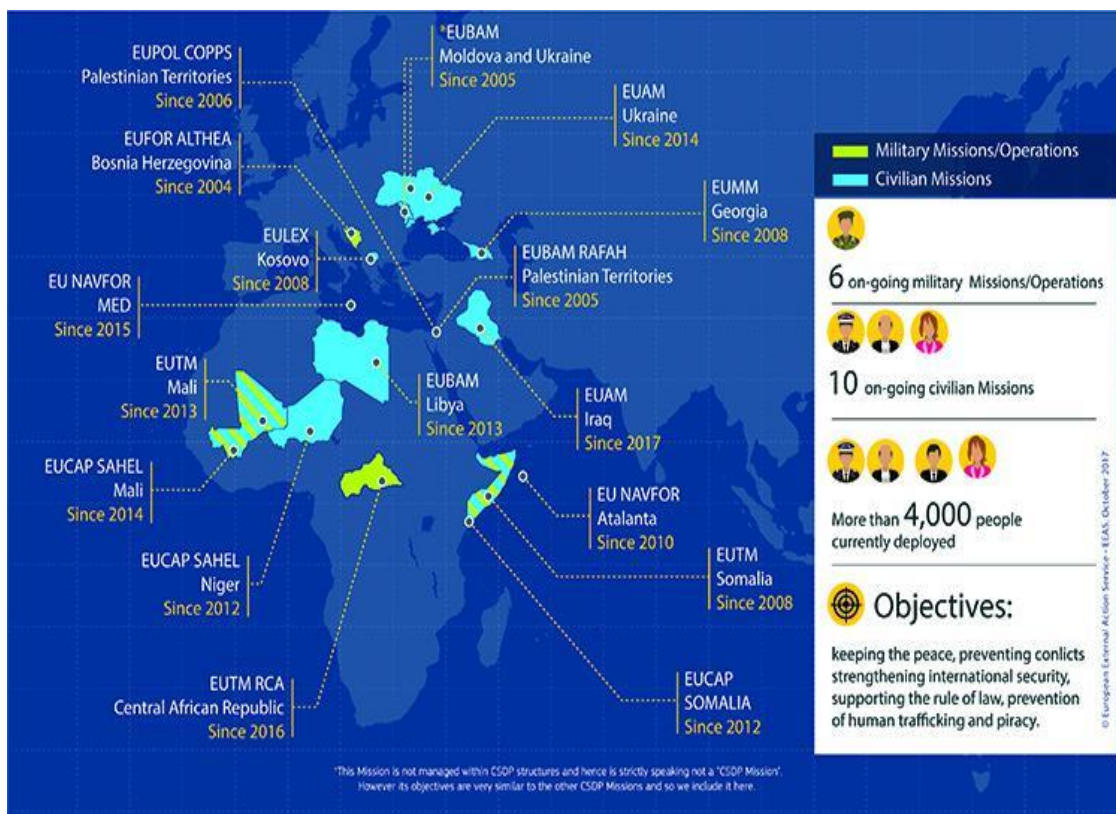
<sup>11</sup> 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről 2, 3. cikk

<sup>12</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> (2019.01.08.)



## Az EU válságkezelési tevékenysége:

Az EU 2003 óta 34 katonai és civil műveletet indított 20 országban. A válságkezelési műveletek nagyobb számát a polgári missziók teszik ki. Általában megállapítható, hogy – összehasonlítva a NATO és az ENSZ égisze alatt indítottakkal – rendszerint kis intenzitású válságok után kerülnek telepítésre, és méretükben is jóval szerényebb paraméterekkel rendelkeznek.



Forrás: EEAS [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) (2019.01.06.)

## Ellenőrző kérdések:

1. Milyen geopolitika körülmények hatottak ösztönzőleg az EU közös biztonság- és védelempolitikájának kialakulására?
2. Mit értünk petersbergi feladatok alatt?
3. Mik az EU-harccsoportok?
4. Milyen prioritásokat fogalmaz meg az EU 2016-os globális biztonsági stratégiája?
5. Ismertesse a KBVP-n belüli döntéshozatalt!
6. Mi jellemzi a KBVP finanszírozását?
7. Mi az állandó strukturált együttműködés?
8. Mikor jön létre és miről szól a Berlin Plusz megállapodás?
9. Mondjon példákat az EU katonai válságkezelési műveleteire!
10. Mondjon példákat az EU polgári válságkezelési műveleteire!



**Ajánlott irodalom és források:**

Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége* Pólay Elemér Alapítvány 2015

Türke András István- Besenyő János-Wagner Péter (szerk.): *Magyarország és a CSDP* Zrínyi Kiadó 2016

Keeping the Peace: The New Landscape for European Security and Defence:  
<https://www.youtube.com/watch?v=1q66w5Ca064>

The future of EU foreign, security, and defence policy post Brexit:  
[https://www.youtube.com/watch?v=AVZM-02fQ\\_o](https://www.youtube.com/watch?v=AVZM-02fQ_o)

**Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával. Projekt azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014 azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014**

