

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 tehervállalására. Másrészt a Jugoszlávia felbomlását kísérő nyugat-balkáni konfliktus Európát is rádöbbenette az önálló európai védelempolitika kiépítésének szükségességére.¹

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 vonatkozó – biztonságpolitikai elképzelésekben. Saint Malót megelőzően ugyanis a britek a NATO-t tekintették az európai biztonságpolitika központi elemének, és

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

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.²

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 találkozásán kiadott nyilatkozata szerint a WEU tagállamok külügy- és védelmi miniszterei üdvözlötték a kölni Európai Tanács eredményeit, valamint hozzájárultak a petersbergi feladatok ellátásához szükséges funkciók átadásához az EU megfelelő intézményei számára.³

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.

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

³ WEU Miniszteri Tanács Luxemburgi Nyilatkozata In: Vincze H. - Póti L. - Tóth 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 Plusz⁴ 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 módozatait, 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

⁴ 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.⁵

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés, habár formálisan felszámolta az Unió pilléres struktúráját, de a KKB-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.⁶

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.**⁷

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.

⁵ *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.)

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

⁷ *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 (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.⁸

A KBVP finanszírozása

A Tanács 2021. március 22-én határozatot fogadott el az Európai Békekeret létrehozásáról. Az Európai Békekeret egy költségvetésen kívüli eszköz, amelynek célja, hogy az Uniót fokozottan képessé tegye a konfliktusok megelőzésére, a béke megteremtésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére azáltal, hogy lehetővé teszi a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében végrehajtott, katonai vagy védelmi vonatkozású operatív intézkedések finanszírozását. A Békekeret

⁸ Juhász 2015 131-132.

2021-től kezdődően felváltja és kibővíti az e területen korábban alkalmazott pénzügyi eszközöket, nevezetesen az Athéné mechanizmust és az Afrikai Békekeretet.

Az Európai Békekeret felső összeghatára a 2021–2027-es időszakra folyó áron 5,692 milliárd EUR, az évenkénti felső határ pedig a 2021. évi 420 millió EUR-ról 2027-re 1,132 milliárd EUR-ra emelkedik. A hozzájárulások meghatározása a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló elosztási kulcs szerint történik.

Az Európai Békekeret két finanszírozási pillérből áll:

- **A „műveletek” pillérből** a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) katonai vagy védelmi vonatkozású misszióinak és műveleteinek közös költségei finanszírozhatók.

Az alábbi költségek például mindig közös finanszírozásúak:

- a parancsnokság kialakításának és működtetésének költségei, beleértve az utazási és az igazgatási költségeket, továbbá az informatikai rendszerekkel, a nyilvánosság tájékoztatásával, a helyben alkalmazott személyzettel, valamint az erők parancsnokságának telepítésével és szállásával kapcsolatos költségeket
- a bevetési erők egészére nézve pedig a következőkkel kapcsolatos költségek: infrastruktúra, (a műveleti helyszínen nyújtott) egészségügyi szolgáltatások, a sebesültek evakuálása, azonosítás és információszerzés (múholdfelvételek)
- a NATO, illetve egyéb szervezetek (például az ENSZ) javára/részéről történő visszatérítések
- az uniós harccsoportok telepítésével vagy átcsoportosításával kapcsolatos költségek
- **A „támogatási intézkedések” pillérből** harmadik államokkal, illetve regionális vagy nemzetközi szervezetekkel összefüggő olyan uniós fellépések finanszírozhatók, amelyek célja:
 - a katonai és védelmi kapacitások megerősítése

- **a béketámogató műveletek katonai vonatkozásainak támogatása⁹**

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 támasztó 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 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.¹⁰

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 bevetetőségének fokozása érdekében;**

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-peace-facility/> (2022.07.05.)

¹⁰ Juhász 2015,97-98.

- együttműködnek a Képességfejlesztési Mechanizmus keretében észlelt **hiányosságok megszüntetésére**;
- részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) keretében **közös felszerelési programok** kidolgozásában.¹¹

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.**¹²

A részt vevő tagállamok megállapodtak a PESCO keretében végrehajtandó projektek **első, 17 projektet tartalmazó jegyzékéről**. E jegyzék azóta **60 projektre bővült**, amelyek például a következő területekre terjednek ki:

- képzés
- képességfejlesztés
- műveleti készenlét a védelem

A Tanács **2020. november 5-én** meghatározta azokat az általános feltételeket, amelyek mellett a nem uniós országokat **kivételesen** fel lehet kérni **egyes** PESCO-projektekben való részvételre, amivel megnyitotta az utat az **uniós keretben részt vevő partnerekkel folytatott** szorosabb és ambiciózusabb **védelmi együttműködés** előtt.

A Tanács 2017. június 8-án megállapodott arról, hogy az Európai Unió Katonai Törzsén belül létrehoznak egy **Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (MPCC)**. A szolgálat segítségével az Unió gyorsabban, hatékonyabban és koherensebb módon reagálhat majd. Stratégiai szinten a szolgálat felel a nem végrehajtási jellegű katonai KBVP-missziók operatív tervezéséért és végrehajtásáért.

Az uniós harccsoportok jelentik azon eszközök egyikét, amelyekkel az EU gyorsan reagálhat a válságokra és a konfliktusokra. Ezek a harccsoportok a helyszínen gyorsan bevethető haderők. A harccsoportokat 2005-ben hozták létre, bevetésükre azonban politikai, technikai és pénzügyi akadályok miatt eddig még nem került sor. Az EU

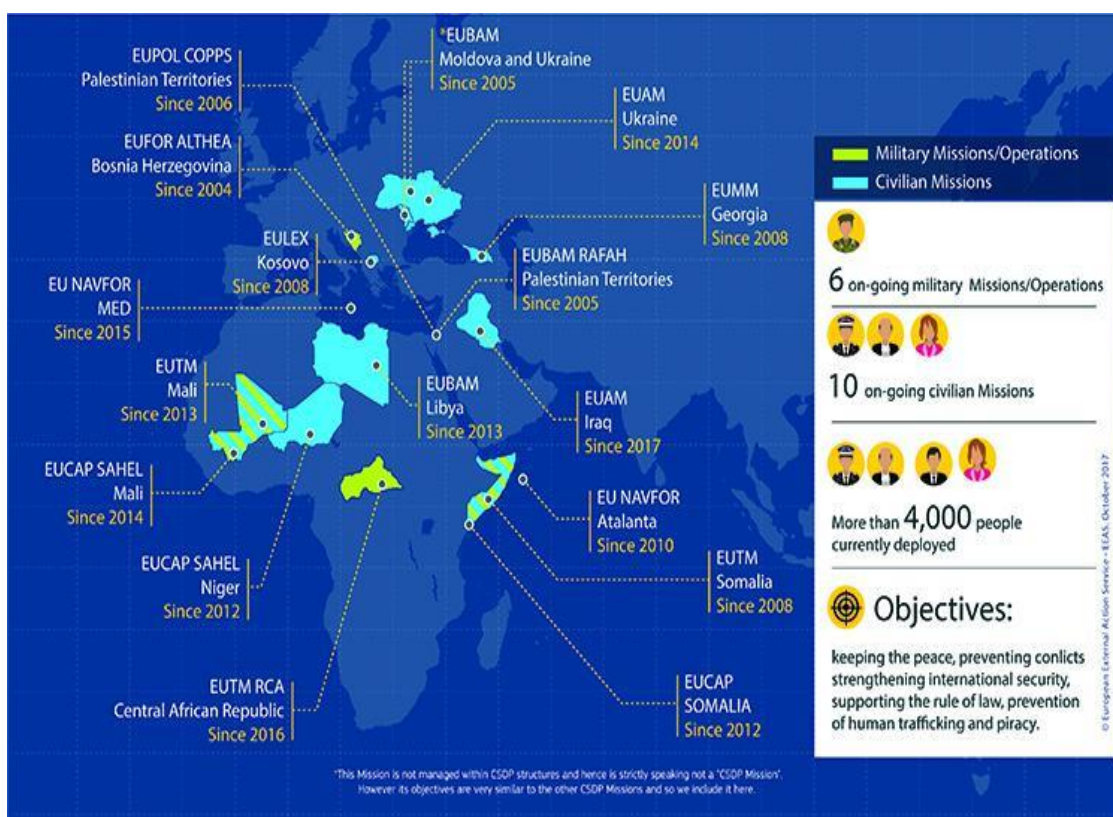
¹¹ 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről 2, 3. cikk

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

gyorsreagálási képességeinek megerősítése érdekében az uniós vezetők 2017. június 22-én megállapodtak arról, hogy **közös költségként viselik a harccsoportok bevetésének költségeit**. A harccsoportok finanszírozását uniós szinten az **Európai Békekeretből történik**.¹³

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 (2019.01.06.)

Az orosz-ukrán háború hatása a KBVP-re

1) Stratégiai iránytű

Ugyan a KBVP területére vonatkozó stratégiai dokumentum előkészületei 2020-ban kezdődtek, a 2022. február 24-én kitört orosz-ukrán háború mély nyomot hagyott a dokumentum tartalmán, amelyet a Tanács 2022. március 21-én hagyott jóvá. A stratégiai

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security/> (2022.07.04.)

iránytű egy olyan **cselekvési tervet** jelent, amelynek alapján az Európai Unió 2030-ra **megerősítheti biztonságot és védelempolitikáját**.

A stratégiai dokumentum egy **fenyegetettség-elemzéssel** kezdődik (ezt az elemzést 2022-től kezdődően legalább háromévente, vagy ha a stratégiai és biztonsági környezet változása miatt szükséges, hamarabb rendszeresen végzi majd az EU). Ennek kapcsán a dokumentum leszögezi, hogy az EU elkötelezetten támogatja a hatékony multilateralizmust, és egy olyan nyitott, szabályokon alapuló nemzetközi rend kialakítására törekszik, amely az emberi jogokon és alapvető szabadságokon, az egyetemes értékeken és a nemzetközi jogon alapul. Ugyanakkor a multilaterális, és szabályokon alapuló nemzetközi rendet egyre több kihívás éri, mivel számos szereplő próbálja meg kiterjeszteni politikai mozgásterét, és próbál kihívást támasztani a biztonsági renddel szemben. Az Ukrajna elleni, provokáció nélkül indított és indokolatlan katonai agresszióval Oroszország durván megsérti a nemzetközi jogot és az ENSZ Alapokmányában foglalt elveket, valamint aláássa az európai és globális biztonságot és stabilitást. Ez a 2008-as grúziai katonai agressziót, a Krím 2014-es jogellenes annektálását és a szintén 2014-es kelet-ukrajnai katonai beavatkozást követi. Az említett grúziai és ukrajnai fegyveres beavatkozás, a Belarusz feletti de facto ellenőrzés, valamint az orosz csapatoknak az elhúzódó konfliktusok által érintett területeken – többek között a Moldovai Köztársaságban – való folyamatos jelenléte révén az orosz kormány aktívan törekszik úgynevezett befolyási övezetek létrehozására. Más színtereken – például Líbiában, Szíriában, a Középfrikai Köztársaságban és Maliban – Oroszország szintén demonstratívan lép fel és opportunistá módon használja fel a válságokat, többek között dezinformáció és zsoldosok – például a Wagner-csoport – alkalmazásával. Mindezek a fejlemények hosszú távú és közvetlen fenyegetést jelentenek az európai biztonságra (pl. migráció).¹⁴

Kína kapcsán a dokumentum leszögezi, hogy Kína együttműködési partner, gazdasági versenytárs és rendszerszintű rivális. Egyre nagyobb mértékben érintett regionális feszültségekben, illetve folyik bele azokba. A piacaink és társadalmaink nyitottsága terén megfigyelhető aszimmetria miatt egyre erősödnek az aggályok a viszonyosság, a gazdasági versenyt illetően. Kínára jellemző, hogy korlátozza a piacához való hozzáférést, globális szinten pedig igyekszik a saját normáit előmozdítani. Politikai törekvéseinek megvalósítása érdekében többek között fokozza jelenlétét a tengeren és a világűrben, valamint kibereszközöket vesz igénybe és hibrid taktikákat alkalmaz. Kína emellett jelentős mértékben fejleszti katonai eszközeit és arra törekszik, hogy 2035-re befejezze a fegyveres erőinek átfogó korszerűsítését, ami hatással van a regionális és a globális biztonságra.¹⁵

¹⁴ Az Európai unió Tanácsa: A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű 7.o. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hu/pdf> (31.08.2022.)

¹⁵ Uo.8.o.

Az EU stratégiai környezetével összefüggésben a dokumentum megállapítja, hogy az EU-t instabilitás és konfliktusok övezik, és háborúval néz szembe határain. A fegyveres agresszió, a jogellenes annektálás, az instabil államok, a revizionista hatalmak és a tekintélyuralmi rendszerek veszélyes elegyével néz szembe. Ez a környezet – a terrorizmustól, az erőszakos szélsőségességtől és a szervezett bűnözéstől kezdve a hibrid konfliktusokon és a kibertámadásokon, az irreguláris migráció eszközként való felhasználásán és a fegyverek elterjedésén át a fegyverzet-ellenőrzési architektúra fokozatos gyengítéséig – az európai biztonságot fenyegető számos veszély táptalaját szolgál. A pénzügyi instabilitás, valamint a szélsőséges társadalmi és gazdasági különbségek tovább súlyosbíthatják ezt a dinamikát, és egyre nagyobb hatást gyakorolhatnak a biztonságunkra. Mindezen fenyegetések veszélyeztetik az EU biztonságát a déli és keleti határainkon, valamint azokon túl is. Ahol az EU nem mozdítja elő aktívan és hatékonyan az érdekeit, mások töltik be a teret.¹⁶

Regionális konfliktusok és feszültségek:

Nyugat-Balkán: Még mindig nem biztosított a biztonság és a stabilitás a Nyugat-Balkán egészén, többek között a növekvő – információmanipulációs kampányokra is kiterjedő – külföldi beavatkozások, valamint az európai biztonsági helyzet jelenlegi romlásából eredő potenciális tovább gyűrűzés miatt. E tekintetben különösen fontos, hogy támogassuk Bosznia-Hercegovina szuverenitását, egységét és területi integritását. Tovább kell folytatni a Koszovó és Szerbia közötti párbeszédet is az EU közvetítésével.

Az EU keleti szomszédságában – miközben Ukrajnát az orosz fegyveres erők jelenleg közvetlen támadás alá vették – a Moldovai Köztársaság, Grúzia és a Dél-Kaukázus más országai szuverenitásuk és területi integritásuk tekintetében folyamatosan stratégiai megfélemlítéssel és közvetlen fenyegetésekkel szembesülnek, valamint elhúzódó konfliktusok csapdájába kerültek.

Az EU déli szomszédságában a líbiai és a szíriai válság továbbra is megoldatlan, ami tartós és átfogó regionális következményekkel jár. A régió tekintetében különösen a Földközi-tenger mindkét partját érintő terrorista mozgalmak, emberkereskedelem és szervezett bűnözés jelent fenyegetést. Ez a régió és tengeri terület biztonságunk és stabilitásunk szempontjából stratégiai jelentőséggel bír.

A Földközi-tenger keleti térségében továbbra is fennállnak az uniós tagállamokkal szembeni provokációkból és egyoldalú intézkedésekből, szuverén jogoknak a nemzetközi joggal ellentétes cselekményekből fakadó megsértéséből, valamint az irreguláris migráció eszközként való felhasználásából eredő feszültségek, amelyek gyorsan eszkalálódhatnak. A stabil és biztonságos környezet, valamint az együttműködésen alapuló és kölcsönösen előnyös kapcsolat biztosítása – a jószomszédi

¹⁶ Uo.8.o.

kapcsolatok elvével összhangban – az EU-nak és Törökországnak egyaránt az érdekében áll.

Afrika jövője stratégiai jelentőséggel bír az EU számára. Gazdasági és demográfiai növekedésére tekintettel az afrikai kontinensben jelentős lehetőségek rejlenek. A kontinensen jelenleg is zajló konfliktusok, a rossz kormányzás és a terrorizmus azonban a saját biztonságunkra is hatással vannak. Ez különösen igaz Malira, a tágabb értelemben vett Száhel-övezetre és Közép-Afrikára, ahol az instabilitás, a terrorista csoportok, a gyenge állami struktúrák, a zsoldosok és a széles körben jellemző szegénység veszélyes keveréket alkotnak, és nagyobb uniós szerepvállalást tesznek szükségessé. A Guineai-öbölnek, Afrika szarvának és a Mozambiki-csatornának a stabilitása továbbra is alapvető biztonsági követelmény az EU számára, már csak azért is, mert ezek kulcsfontosságú kereskedelmi útvonalak. Ugyanakkor egyre nagyobb geopolitikai versengést tapasztalunk Afrikában, és ebben a globális és regionális szereplők is fokozott mértékben jelen vannak. Közülük néhányan nem haboznak irreguláris erőket alkalmazni az instabil övezetekben (Oroszország).

A tágabb értelemben vett **Közel-Keleten és a Perzsa-öböl** térségében az aktív konfliktusok és a tartós instabilitás veszélybe sodorják a biztonságunkat és a gazdasági érdekeinket. A régióban a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásával kapcsolatos kihívások kezelése továbbra is kritikus jelentőségű. Irán központi tényező a régió biztonsága terén. A régióban az erőszakos szélsőségek kezelésére tett erőfeszítések döntő fontosságúak lesznek az olyan terrorista csoportok elleni globális küzdelemben is, mint például az al-Kaida és az Iszlám Állam.

A globális verseny új központja alakult ki **az indiai-csendes-óceáni térségben**, ahol a geopolitikai feszültségek veszélyeztetik a régió szabályokon alapuló rendjét, és nyomást gyakorolnak a globális ellátási láncokra. Az EU-nak kulcsfontosságú geopolitikai és gazdasági érdeke fűződik a régió stabilitásához és biztonságához. Kína az EU második legnagyobb kereskedelmi partnere, akire szükség van a globális kihívások kezeléséhez. Az egyre öntudatosabbá váló regionális magatartása azonban erősödő ellenreakciókat szül (Dél-kínai tenger).

Ami **Ázsia más részeit illeti, Afganisztán** továbbra is komoly biztonsági aggályokat vet fel mind a régió, mind az Európai Unió számára a terrorizmus, a kábítószer-csempészet és az irreguláris migrációval kapcsolatos fokozódó kihívások tekintetében. Egyes szereplők, így például a **Koreai Népi Demokratikus Köztársaság (KNDK)**, tömegpusztító fegyverekkel, valamint nukleáris és ballisztikusrakéta programjaikkal – ám egyre inkább hírszerzési műveletek, kibertámadások és dezinformációs kampányok révén is – továbbra is veszélyeztetik a regionális és a nemzetközi békét és biztonságát.

A Covid19-világjárvány azonban több **latin-amerikai országban** rávilágított a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségekre, és egyes esetekben veszélybe sodorta a politikai stabilitást. Az instabil Közép-Amerika és a tartós venezuelai válság hozzájárul a

regionális megosztottsághoz és az erős migrációs nyomáshoz, tovább súlyosbítva a kábítószerrel kapcsolatos szervezett bűnözés által támasztott kihívásokat, és veszélyeztetve a kolumbiai béketörekvéseket.¹⁷

Transznacionális fenyegetések és kihívások

A **terrorizmus és az erőszakos szélsőségesség** komoly fenyegetést jelent a békére és a biztonságra az EU-n belül és kívül egyaránt. A terrorizmus és az erőszakos szélsőségesség formái közé tartoznak a hazai gyökerű terrorizmus, a visszatérő külföldi harcosok, a külföldről irányított, ösztönzött vagy ihletett támadások, valamint a radikalizálódáshoz és az erőszakos szélsőségességhez vezető ideológiák és meggyőződések terjesztése. Továbbra is jelentős a különösen az Iszlám Állam, az al-Kaida és a hozzájuk társult csoportok jelentette fenyegetés, és ez továbbra is aláássa a különböző régiók stabilitását, valamint az EU biztonságát.

A **tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése** állandó fenyegetést jelent, amint azt különösen az észak-koreai és az iráni nukleáris program, a vegyi fegyverek többszöri alkalmazása és az új, fejlett ballisztikus, cirkáló- és hiperszonikus rakéták kifejlesztése és telepítése tanúsítja. Oroszország és Kína egyaránt bővíti nukleáris arzenálját, és új fegyverrendszereket fejleszt. Az orosz vezetés az ukrajnai invázióval összefüggésben atomfenyegetésekhez folyamodott.

Az állami és nem állami szereplők olyan eszközöket alkalmaznak, mint a **hibrid stratégiák**, a **kibertámadások** és a **dezinformációs kampányok**, a **választásainkba és a politikai folyamatainkba való közvetlen beavatkozás**, a gazdasági kényszerítés, továbbá az irreguláris migrációs áramlatok eszközként való felhasználása.

A **világűr békés célú felhasználásának** elve ellenére az e területen folytatott versenynek komoly biztonsági és védelmi vonatkozásai vannak. A világűr szerepe kulcsfontosságú a megfigyelési, a nyomkövetési, a navigációs és a kommunikációs képességek szempontjából.

Az EU biztonsága, a gazdasági fejlődésünk, a szabadkereskedelem, a közlekedés és az energiabiztonság szempontjából fontos a **tengeri védelem** szerepe a Balti-tenger, a Fekete-tenger, a Földközi- és az Északi-tenger, továbbá az Északi-sarkvidék vizei, az Atlanti-óceán és a legkülső régiók vonatkozásában. A tengeri övezetek, a kritikus összekötő tengerhajózási útvonalak és több tengeri szűk keresztmetszet, valamint a tengerfenékek egyre inkább vitatott területekké válnak, kezdve az Ádeni-öböltől a Hormuzi-szoroson át a Malaka-szoroson túli területekig.

Az **éghajlatváltozás**, a **környezetkárosodás** és a **természeti katasztrófák** az elkövetkezendő évtizedekben is hatással lesznek biztonsági helyzetünkre, valamint bizonyítottan instabilitást és konfliktusokat idéznek elő világszerte – a Száhel-övezettől

¹⁷ Uo. 9-10.o.

Amazónián át az Északi-sarkvidékig. A természeti erőforrásokért, így például a mezőgazdasági földterületekért és a vízért folyó verseny, valamint az energiaforrások politikai célú kiaknázása konkrét példaként szolgálnak e tekintetben.

A globális egészségügyi válságok szintén jelentős feszültségeket generálhatnak a társadalmakban és a gazdaságokban, és messzemenő geopolitikai következményekkel járhatnak. A Covid19-világjárvány felerősítette a nemzetközi rivalizálást és rámutatott, hogy a kulcsfontosságú kereskedelmi útvonalakat érintő zavarok nyomást gyakorolhatnak a kritikus ellátási láncokra, és hatással lehetnek a gazdasági biztonságra.¹⁸

A fenti kihívásokkal összefüggésben megfogalmazott célok:

A közelmúltban végbement geopolitikai változások miatt az EU-nak sürgősen nagyobb felelősséget kell vállalnia saját biztonságáért azáltal, hogy a szomszédságában és azon túl is szerepet vállal – amikor csak lehetséges partnerekkel együtt, szükség esetén pedig egyedül. A fő cél az EU stratégiai autonómiájának növelése, amelynek érdekében négy területen az alábbi feladatokat tűzi ki, a melyeket az alábbi szlogenek jelölnek:

„Cselekedjünk”

Annak érdekében, hogy válság kialakulása esetén gyorsan és határozottan léphessen fel, lehetőség szerint a partnerekkel együtt, szükség esetén pedig egyedül, az EU:

- erős **uniós gyorstelepítésű kapacitást** fog létrehozni, amely különböző válságok esetén **akár 5000 katona bevetését** is lehetővé teszi
- készen fog állni arra, hogy 30 napon belül akár összetett környezetben is telepíteni tudjon olyan, a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretébe tartozó **polgári missziókat**, amelyek **200 teljeskörűen felszerelt szakértőből** állnak
- rendszeres **éles gyakorlatokat** fog végrehajtani **szárazföldön és a tengeren**
- fokozni fogja a **katonai mobilitást**
- megerősíti az uniós **polgári és katonai KBVP-missziókat és műveleteket**, azáltal, hogy előmozdítja a gyors és rugalmasabb döntéshozatali folyamatot, robusztusabban cselekszik, és nagyobb pénzügyi szolidaritást biztosít
- a partnerek támogatása érdekében maradéktalanul felhasználja az **Európai Békekeret** nyújtotta lehetőségeket

¹⁸ Uo. 7-12.o.

„Védjük meg”

Annak érdekében, hogy képes legyen a gyorsan kibontakozó fenyegetések és kihívások eredményesebb előrejelzésére, az azoktól való jobb elrettentésre és az azokra való hatékonyabb reagálásra, továbbá hogy meg tudja védeni stratégiai érdekeit, az EU:

- meg fogja erősíteni **hírszerzési** elemzési kapacitásait
- **uniós hibrid eszköztárat és a hibrid fenyegetéseket kezelő gyorsreagálású csapatokat** fog létrehozni, ezáltal összevonva a hibrid fenyegetések széles körének felderítésére és az azokra való reagálásra szolgáló különböző eszközöket
- továbbfejleszti a **kiberdiplomáciai eszköztárat**, és létrehozza az **uniós kibervédelmi politikát**, hogy felkészültebben reagálhasson a kibertámadásokra
- kidolgozza a **külföldi információmanipuláció és beavatkozás** kezelésére szolgáló eszköztárat
- kidolgozza az **uniós biztonsági és védelmi újstratégiát**
- megerősíti az Unió szerepét a **tengeri védelem** területén

„Ruházzunk be”

A tagállamok vállalták, hogy jelentősen növelik védelmi kiadásukat annak érdekében, hogy azok igazodjanak a kritikus katonai és polgári képességbeli hiányosságok csökkentésére irányuló közös törekvésünkhöz, továbbá hogy meg lehessen erősíteni az európai védelmi technológiai és ipari bázist. Ennek érdekében az EU:

- véleménycserét tart a védelmi kiadások oly módon történő növelésére és javítására vonatkozó nemzeti célkitűzésekről, amely megfelel a biztonsági igényeknek
- további ösztönzőket nyújt a tagállamoknak ahhoz, hogy együttműködésen alapuló képességfejlesztést végezzenek, és közösen ruházzanak be olyan stratégiai támogató eszközökbe és új generációs képességekbe, amelyek a szárazföldön, a tengeren, a levegőben, a kibertérben és a világűrben is bevethetők
- ösztönözni fogja a védelmi célú technológiai innovációba irányuló beruházásokat a stratégiai hiányosságok megszüntetése, valamint a technológiai és ipari függőségek csökkentése érdekében

„lépjünk partnerségbe”

A közös fenyegetések és kihívások kezelése érdekében az EU:

- megerősíti a stratégiai partnerekkel, például a **NATO-val** és az **ENSZ-szel**, valamint a **regionális partnerekkel**, többek között az EBESZ-szel, az Afrikai Unióval és az ASEAN-nal folytatott együttműködést

- jobban az igényekhez igazított **kétoldalú partnerségeket** fog kialakítani **hasonlóan gondolkodó országokkal** és stratégiai partnerekkel, például az Egyesült Államokkal, Kanadával, Norvégiával, az Egyesült Királysággal, Japánnal
- **az igényekhez igazított partnerségeket** fog kialakítani a Nyugat-Balkánon, a keleti és a déli szomszédságunkban, Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerikában, mégpedig többek között a párbeszéd és az együttműködés fokozásával, a **KBVP-missziókban és műveletekben való részvétel előmozdításával, továbbá a kapacitásépítés támogatásával.**¹⁹

2) Dánia csatlakozása a KBVP-hez: a NATO-tag Dánia eredetileg nem vett részt a KBVP-ben, de az orosz agresszió következtében a dán kormány bejelentette 2022 tavaszán, hogy népszavazásra bocsátja az ország csatlakozását a közös európai biztonság- és védelempolitikához. A 2022. június 1-ján tartott népszavazáson a résztvevők kétharmada a csatlakozás mellett szavazott.²⁰

3) Németországi haderőfejlesztés

Olaf Scholz kancellár 2022. február 27-én indította el a Zeitenwende (történelmi fordulat) néven ismertté vált programot, és százmilliárd eurós különleges alapot ígért a védelmi célokra.

A százmilliárd eurós katonai modernizációs alap létrehozásáról hosszú vita után döntöttek a német parlamenti képviselők 2022. május végén. Berlin elképzelése szerint ugyanis a krónikusan alulfinanszírozott német hadsereg felszerelésének és infrastruktúrájának korszerűsítésével az ország hadereje markánsabb szerepet játszhat majd a NATO-ban, illetve az ország méreteinek megfelelő mértékben járulhat hozzá Európa biztonságához.

A 100 milliárd eurós védelmi költségvetés Németország éves katonai kiadásait mintegy 50 milliárd euróról öt év alatt átlagosan 70 milliárd euróra emeli. Ez összhangba hozná az országot a NATO azon célkitűzésével, hogy a gazdasági teljesítmény két százalékát védelmi kiadásokra fordítsa – márpedig ennek a kötelezettségvállalásnak Berlin eddig nem tett eleget.²¹

¹⁹ Uo. 3-4.o.

²⁰ <https://www.atv.hu/kulfold/20220602/dontott-dania-csatlakozik-az-eu-kozso-vedelmi-politikajahoz> (2022.07.05.)

²¹ Politico: 5 things to know about Germany's historic military investment fund <https://www.politico.eu/article/5-things-to-know-about-germanys-historic-military-investment-fund/> (2022.07.05.)

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 (PESCO)?
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!
11. Milyen fenyegetéseket azonosít az EU stratégiai iránytűje?

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

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

