

EURÓPAI UNIÓS VÉDELMI KEZDEMÉNYEZÉSEK ÉS A PESCO

- Az Európai Unió katonai képességfejlesztési projektjeinek elindítása jelentős részben [a 2018-ban megállapított uniós katonai képességfejlesztési céloknak](#) – azon belül is 11 képességfejlesztési prioritásnak – alárendelve történik.

- A 2020 novemberében megjelent első [CARD-jelentés](#) a 2018. évi képességfejlesztési terveket tovább árnyalja, és az összes katonai területet tekintve 55 tagállami együttműködési lehetőséget azonosít. Ezen belül hat olyan új generációs katonai képességet jelöl meg kiemelt fejlesztési területként, amelyre a jelentés szerint minden tagállamnak összpontosítania kell jövőbeli erőfeszítéseit:

- általános célú harcokcsi,
- európai járőr-osztályú vízfelszíni hajó,
- katonai rendszerek,
- pilóta nélküli légi járművekkel szembeni elhárítás, behatolásvédelem, területvédelem,
- úrhadviselés,
- fokozott katonai mobilitást.

*Az Infojegyzet az Európai Unió 2016-ban elfogadott új védelempolitikai és katonai képességfejlesztési céljairól, valamint az ezek nyomán megindult újszerű védelmi kezdeményezésekről kíván tájékoztatást adni, kiemelt figyelmet szentelve az **Allandó Strukturált Együttműködés (PESCO)** ismertetésére.*

Az Európai Unió új védelempolitikai céljai

Az Európai Unió 2016-ban – többek között az ukrajnai válság, a Krím-félsziget Oroszország általi annektálása, az Iszlám Állam közel-keleti térhódítása, az Európába irányuló tömeges migráció, az erősödő globális és európai terrorizmus, valamint a Brexit-népszavazás időszakában – [új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát fogadott el](#) (továbbiakban EUGS). Ugyanezen évben az Egyesült Államok elnöke komoly kritika tárgyává tette az alacsony, évek óta csökkenő európai védelmi kiadások mértékét, sérelmezve egyben azt is, hogy mindeközben Európa Amerikától – mint a NATO vezető hatalmától – reméli saját biztonságának szavatolását.

A Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa címmel elfogadott dokumentum az EU közös biztonság- és védelempolitikájában komoly irányváltást eredményezett. A gyökeresen megváltozott európai biztonságpolitikai környezetben a stratégia egyik kiemelt célja lett, hogy az Európai Unió kialakítsa teljes körű stratégiai autonómiáját. Ez nagy vonalakban azt jelenti, hogy az EU a meglévő, valamint a jövőben kialakítandó politikai, gazdasági, védelmi és egyéb eszköztára és potenciálja birtokában önállóan legyen képes dönteni, illetve cselekedni a jelenét és jövőjét is befolyásoló helyzetekben.

Arról, hogy részleteiben pontosan mit jelent a stratégiai autonómia politikai célkitűzése, elemzők és politikusok egyaránt sokat írtak, megpróbálva előbb konkrét katonai és külpolitikai, majd egyre inkább gazdasági, ipari, technológiai és kutatás-fejlesztési, legutóbb pedig egészségvédelmi tartalommal is feltölteni az önmagában igen ambiciózusnak tűnő kifejezést (ld. többek között [Fiott 2018](#), [Varga 2019](#), [Lippert et al. 2019](#), [Tamma 2020](#), [Hellendoorn 2020](#)).

Az EUGS szerint az Európai Unió stratégiai autonómiájának elérése jelentős részben egy új típusú, a korábnál ambiciózusabb, „a puha és a kemény erőt” egyaránt ötvözni és alkalmazni is képes kül- és védelempolitikán nyugszik. Kiemeli, hogy az EU-nak képesnek kell lennie:

- elrettenteni a biztonságára fenyegetést jelentő szereplőket,
- megfelelő válaszokat adni a fenyegetésekre, és megvédeni magát a határain belül és az azokon túl jelentkező veszélyektől,
- tagállamai segítséget nyújtani partnereiknek a biztonsági és védelmi képességeik fejlesztéséhez.

Ezen célok eléréséhez az EUGS célul tűzi ki a közösségi szintű védelmi együttműködések ösztönzését, és az ehhez szorosan kapcsolódó európai védelmi ipar megerősítését, további fejlesztését. A stratégia megfogalmazása szerint e területek megerősítése ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy Európa autonóm módon dönthessen és léphessen fel politikai érdekei és biztonsága védelmében.

Az új közös kül- és biztonságpolitika [2019. évi végrehajtásáról szóló jelentésében](#) az Európai Parlament megállapította, hogy a stratégiai autonómia megerősítése *"a technológiai, kapacitási, ipari és operatív területeken folytatandó európai védelmi együttműködés által támogatott, átfogó közös kül- és biztonságpolitika megvalósításától függ"*. A Parlament célként határozta meg, hogy az EU képes legyen megerősíteni katonai erőit, önálló műveleti kapacitását, illetve a tagállami haderőit kiszolgáló ipari szektorát.

ÚJ VÉDELMI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának új irányait mutatja, hogy az eddig javarészt tagállami hatáskörbe utalt védelempolitikát egy magasabb, közösségi szintre emelte.

Az EUGS nyomán készített [biztonság- és védelempolitikai végrehajtási tervet](#) az EU Tanácsa (továbbiakban Tanács) 2016 decemberében fogadta el. Döntésében kiemelt jelentőséget kapott a tagállamok védelmi kapacitásainak, valamint az EU külső konfliktus- és válságkezelési képességeinek fejlesztése, a védelmi kiadások emelése, a gyorsreagálású harccsoportok megerősítése, illetve a fokozott együttműködés kialakítása a NATO-val.

A vázolt folyamatok eredményeképpen egy egymásra épülő intézkedéscsomag jött létre, amely főként a következőkre fókuszál:

- a tagállamok által hadrendbe állított fegyverrendszerek, harci eszközök és irányítási struktúrák egységesebbé tételére,
- a feltárt európai infrastrukturális és képességhiányok pótlására,

- a közösségi szintű műveleti tervezés és irányítás továbbfejlesztésére,
- az európai hadiipar és kutatásfejlesztés támogatására.

E védelmi intézkedési csomag főbb elemei közé tartozik

- az [EU-NATO együttes nyilatkozat](#) aláírása 2016 júliusában, ami minden korábbinál szorosabb együttműködést irányoz elő a két szervezet között;
- az EU kiképzési misszióinak felállításáért és végrehajtásáért felelős parancsnokság (MPCC) létrehozása 2017-ben;
- a 2017 végén elindított [Állandó Strukturált Együttműködés](#) (PESCO), amely arra ösztönzi az önkéntes alapon együttműködő tagállamokat, hogy magasabb szintű védelmi kötelezettségvállalásokat tegyenek és új képességfejlesztési projekteket indítsanak;
- az EU 2018-as [Képességfejlesztési Terve \(CDP\)](#), amely egyrészt a tagállamok nemzeti védelmi tervezését támogatja, másrészt az EU védelmi eszközrendszerének legfontosabb referenciájaként szolgál;
- az első ízben 2020-ban elkészült [Koordinált Éves Védelmi Felülvizsgálat](#) (CARD), melynek célja, hogy uniós szinten áttekinthetőbbek legyenek a védelmi kiadások, a nemzeti beruházások és a védelmi vonatkozású kutatási tevékenységek;
- és az [Európai Védelmi Alap](#) (EDF), ami nagyrészt az együttműködésekben alapuló képességfejlesztési programokat finanszírozza, kiemelt figyelmet fordítva a védelmi ipar és innováció támogatására. [Az Alapból egy meghatározott határig](#) a PESCO-projektek is részesülhetnek. Az EDF létrehozásával az EU először költ a közös költségvetésből haderőfejlesztésekre.

TÁVLATOK ÉS TÖRÉSVONALAK

A 2016-ban megindult új típusú védelmi együttműködések politikai egyetértés esetén egy közösségi szintű európai védelmi unió létrehozását is eredményezhetik ([Csiki 2017](#)).

Egyes védelempolitikai szakértők azonban kiemelik, hogy az eddigiekben vázolt védelmi célok valóra váltása azok tartalmi definiálatlansága, vagy a nem megfelelő költségvetési források, illetve a nemzeti és nemzetközi szereplők ellenállása miatt számos akadályba ütközhet.

Az Egyesült Államok és a NATO – bár az EU több hivatalos dokumentumban is kijelentette, hogy nem vetélkedésre, hanem a partneri viszony erősítésére törekszik a jövőben is – vezető szerepük gyengülését láthatják az ambiciózusabb európai kül- és biztonságpolitika, valamint az európai védelmi együttműködések fokozódásában. Emellett az amerikai ipar számára jelentős érdeksérelemmel járhat az uniós együttműködések beszerzéseiben előírt európai védelmi ipar preferálása ([Varga 2019](#); [Nádudvari 2020](#)).

Elemzők kiemelik továbbá, hogy bár az EU tagállamai elfogadták az új kül- és biztonságpolitikai kezdeményezéseket, de továbbra is fenntartásokkal élnek, vagy eltérő ambíciószintekkel és költségvetési lehetőségekkel rendelkeznek a védelmi együttműködések mélyítését, vagy éppen a PESCO-projektekben való elkötelezettebb részvételt illetően. Az európai védelmi együttműködések jövőjéről nincs egyetértés a Nagy Britannia kiválását követően katonai téren is vezető szerephez kerülő Németország és Franciaország között sem. Mindezek mellett a szorosabb közösségi szintű védelmi integráció kialakításával szükségszerűen együtt járó uniós intézmények jogkörbővülésével, vagy éppen az anyagi hozzájárulások emelésével kapcsolatban a javarészt NATO-tagssággal is rendelkező állami vélemények is megosztottak. ([EPRS 2018](#); [Biscop 2020](#); [Nádudvari 2020](#))

A szorosabb védelmi együttműködésekre vonatkozó – és a már zajló fejlesztési programokkal kapcsolatos – politikai akarat gyengülésének jele lehet, hogy az Európai Unió leendő 2021–27-es költségvetésében a tervezettel szemben egy [jóval alacsonyabb pénzügyi keret](#) áll majd rendelkezésre a közös védelmi fejlesztések és műveletek támogatására. A jelenleg elfogadás előtt álló tervezet szerint a [Bizottság 2018-ban előterjesztett](#) 13 milliárd eurós kerete helyett az

EDF csak 7 milliárd euróból gazdálkodhat majd, míg a PESCO vezető projektjének számítót, a NATO érdekeit is szolgáló Katonai Mobilitásra – a [kelet-európai államok kérése ellenére](#) – a tervezett 6,5 milliárd euró helyett az EU 1,5 milliárdot kíván fordítani. Mindezek összességében alacsonyabbak, mint a magyar haderőfejlesztési programra tervezett [10 milliárd euró](#).

A PESCO

Az EUGS végrehajtásának fontos állomásként [2017 decemberében](#) az EU Tanácsa az állandó strukturált együttműködés (PESCO) alkalmazása mellett döntött. A PESCO nem új intézkedés, alkalmazását [a Lisszaboni Szerződés 42. cikkének 6. szakasza és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 10. jegyzőkönyve](#) teszi lehetővé. Újdonságát leginkább az adja, hogy eddig nem került elindításra. Az említett jogi szakaszok értelmében az arra hajlandó és képes tagállamok csoportjai úgynevezett "[kötelezőbb](#)" [kötelezettségvállalásokat](#) tehetnek egyes katonai képességfejlesztési, kutatás-fejlesztési és beszerzési programok közös megvalósítására. Ez az [állandó védelmi együttműködési keretrendszer](#) lehetővé teszi, hogy a vállalkozó tagállamok közösen fejlesszék védelmi képességeiket, közös projektekbe ruházzanak be, valamint javítsák fegyveres erőik műveleti készenlétét. Az eddig megindult [47 projektben](#) Dánia és Málta kivételével 25 tagállam vesz részt.

A projektekben a tagállamok aktív, illetve megfigyelő státuszt vállalhatnak. A Tanács a betervezett – és [a PESCO-titkárság](#), valamint az az EU Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselője által támogatott – projektek megindításáról egyhangúlag dönt. Új tagországok csatlakozásáról, vagy éppen kizárásáról minősített többséggel, [harmadik ország csatlakozásáról](#) egyhangú szavazással döntenek. Ugyancsak a Tanács értékeli, hogy a tagállamok teljesítik-e kötelezettségvállalásaikat. E folyamatokban szavazati joga csak a PESCO-ban részt vevő államoknak van. Mivel az EU egyik fő célja, hogy az elmúlt évtizedekben Európában kialakult hadiipari és képességbeli hiányokat közös

együttműködések révén orvosolja, a befogadott projektek nagyban kapcsolódnak az [EU 2018-as képességfejlesztési prioritásaihoz](#), valamint a [2020 novemberében publikált CARD](#) eredményeihez. Emellett a [PESCO kiemelt célja](#), hogy a tagállami hadseregek eltérő eszköztípusai közötti – NATO-kompatibilis–standardizálást elősegítse, ami elengedhetetlen a közös reagáláshoz és a műveleti együttműködésekhez. Ezt a 2020. évi CARD-jelentés is megerősítette. E szerint az európai védelmi helyzetet a nagyfokú széttagoltság és inkoherencia, a fegyvertípusok sokfélesége, illetve a rendkívül eltérő modernizációs szint jellemzi.

MAGYARORSZÁG A PESCO-BAN

Magyarország – [amint azt Benkő Tibor honvédelmi miniszter is kiemelte](#) – a kezdetektől elkötelezett az EU új védelmi kezdeményezései, köztük a PESCO sikeres végrehajtása mellett. Ennek egyik jele többek között, hogy hazánk a közép-kelet európai régióban kiemelkedő számban – 10 projektben vesz részt aktívan, és [2019-ben önálló, befogadott projektjavaslatot](#) is beterjesztett.

Aktív magyar részvétellel zajló projektek

1. Integrált Európai Összhaderőnemi Többcélú Kiképzési és Szimulációs Központ ([EUROSIM](#))
2. A Különleges Operatív Erők Egészségügyi Képzési Központja ([SMTC](#))



Forrás: [Infoszolg/2019/1909/EU tanácsi határozat](#)

3. Közvetett Irányzású Tűztámogatás ([EuroArtillery](#))
4. Integrált Önjáró Földi Gépjármű Rendszer ([UGS](#))
5. A Kiberfenyegetésekre és Kiberbiztonsági Eseményekre Reagáló Információmegosztási Platform ([CTIRISP](#))
6. A Kiber- és az Információs Terület Koordinációs Központja ([CIDCC](#))
7. Európai Logisztikai Csomópontok Hálózata és Művelettámogatási Hálózat ([NetLogHubs](#))
8. Katonai Mobilitás ([MM](#))
9. Együttműködésen Alapuló Uniós Hadviselési Képességek ([ECoWAR](#))
10. Vegyi, Biológiai, Radiológiai és Nukleáris Megfigyelés, mint szolgáltatás ([CBRN SaaS](#))

Források:

- Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan – [EEAS.europa.eu](#)
- Időrendi áttekintés: uniós együttműködés a biztonság és a védelem területén – [Az EU Tanácsának honlapja](#)
- A PESCO [honlapja](#)
- Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment – [EPRS, 2018](#)
- Varga Gergely: Az európai biztonság- és védelempolitikai kezdeményezések értékelése Magyarország szempontjából – [KKI tanulmányok, 2019. 2. szám](#)
- PESCO Factsheet (2020) – [EEAS.europa.eu](#)
- Nádudvari Anna: Az európai védelmi kezdeményezések törésvonalai – Nemzet és biztonság, 2020. 1. szám

Készítette: B. Müller Tamás
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-6486