

AZ EURÓPAI BÉKEKERET

A béke nemzetközi napja alkalmából az Európai Külügyi Szolgálat felhívta a figyelmet arra a tényre, hogy minden negyedik ember konfliktusövezetben él, és kifejezte az Európai Unió globális béke iránti elköteleződésének megerősítését. Az Európai Békekeret (European Peace Facility, EPF), egy új, önálló pénzügyi eszköz létrehozásának szándéka ennek az elköteleződésnek az eszköze.

Az Európai Unió (EU) megfogalmazásában a jelen időszak a kiszámítható kiszámíthatatlanság kora ([Globális stratégia 2016](#)). Egy ausztrál székhelyű nonprofit think tank ([IEP](#)) Globális Békeindex (GPI) címen 2022-ben megjelent [kiadása](#) szerint a világszintű béke 2009 óta folyamatosan romló tendenciát mutat, és átlagosan 0,3 százalékkal romlott az előző évhez képest. Egyes elemzők szerint az erőszakos konfliktusok kitörésének valószínűségének folyamatos növekedésével az új normalitás a globális bizonytalanság lett ([Robert Muggah 2016](#)).

AZ EURÓPAI UNIÓ, MINT BÉKEPROJEKT

A második világháborút követően, az európai integrációt megalapozó Schuman-nyilatkozat ([1950](#)) aláíró országainak (Franciaország, Németország, Olaszország, és a Benelux-államok) kimondott szándéka volt egy újabb háború kitörésének megakadályozása. Az Európai Unióról szóló szerződés ([EUSZ](#)) szerint az **Unió célja a béke** (3. cikk), és törekszik arra, hogy együttműködjön harmadik országokkal, nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, annak érdekében, hogy megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot (21. cikk).

Szakértők szerint az Európai Uniót **a kooperatív biztonság** jellemezi, melynek keretein belül a tagországok elutasítják az egymás közötti fegyveres konfliktust, és önként vállalják a demokrácia és a jogállamiság alkalmazását ([Cooper 2002](#)). Az Európai Bizottság (EB) elnöke az Unió helyzetéről szóló [2022. évi értékelő beszédében](#) Oroszország Ukrajna ellen indított háborúja (2022. február 24.) apropóján hangsúlyozta, hogy a béke az európai projekt gyökere. Az ENSZ Közgyűlésének 2022 szeptemberében kezdődött 77. ülészakán is a béke megőrzése volt az egyik uniós prioritás ([11029/22](#)).

Demokrácia és béke

A békéért, a demokráciához és az emberi jogok ügyének előmozdításához való hozzájárulásáért 2012-ben az **EU kapta a Nobel-békedíjat**. A Nobel-bizottság [sajtóközleménye](#) szerint a szervezet segített a béke kontinensévé változtatni Európát. Az Európai Parlament Kutatószolgálat (EPRS) és a Közgazdasági és Béke Intézet ([IEP](#)) által évente közösen készített [Normandy Index 2022-es eredményei](#) alátámasztják ezt az állítást. Az index a békét, a biztonságot és a demokráciát fenyegető veszélyek valószínűsége szerint rangsorolja az országokat. Az értékelés

- Az Eurobarométer 2022. [januári](#) és [júniusi](#) közvélemény kutatási eredményei szerint az uniós polgárok leginkább a béke és a biztonság garantálását várják az EU-tól.
- A béke érdekében tett lépéseket elsősorban az EU közös kül- és biztonságpolitikája és a közös biztonság- és védelempolitikája határozza meg.
- A kül- és biztonságpolitikára vonatkozó Globális stratégia szerint a nemzetközi békét és a biztonságot veszélyeztető tényezők rendkívül sokszínűek, ezért a fenti két szakpolitikát kiegészíti számos egyéb stratégia és eszköz.

Ezek közé tartozik a diplomácia, a humanitárius segítségnyújtás, a fejlesztési együttműködés, az éghajlat-politika, az emberi jogok, a gazdasági támogatás, és a kereskedelempolitika.
- A fenyegetések és problémák kezelésében az EU főbb nemzetközi szervezeti partnerei az ENSZ, a NATO, illetve az EBESZ.
- A békefenntartás a közös biztonság- és védelempolitika területéhez tartozik. A szakpolitikai területet az Európai Békekeret a védelem és válságkezelés területén egészíti ki.

alapján az **Európai Unió számít a legbékésebb térségnek a világon.**

A **demokratikus béke elmélete** szerint a demokráciák egymással való kapcsolataikban sokkal békésebbek, erősítve ezzel a nemzetközi biztonságot ([Reiter 2017](#)). Az EU akciótervet ([12848/20](#)) dolgozott ki 2020–2024-re az emberi jogok és a demokrácia erősítésére világszerte, megjelölve azokat a prioritásokat, melyek alapvetően fontosak a nemzetközi biztonság meglétéhez. A Normandy Index segítségével az EU célzottan fókuszálhat a legkonfliktusosabb régiókra és **fejlesztési támogatásokkal** segítheti ezeket. Az uniós támogatásokat tartalmazó interaktív adatbázis, az [EU aid explorer adatai](#) szerint a támogatások legnagyobb részét ezek a konfliktusok sújtotta országok kapják. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret részét képező Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) ([\(EU\) 2021/947](#)) támogatásaiban is kiemelt helyen szerepelnek az emberi jogokkal, a demokráciával, a stabilitással és a békével kapcsolatos programok.

AZ EURÓPAI BÉKEKERET LÉTREHOZÁSÁNAK IGÉNYE ÉS MŰKÖDÉSE

Az EU a biztonsági és védelmi célok elérését célzó konkrét intézkedéseit – a koordinált éves védelmi szemlélet (Coordinated Annual Review on Defence, [CARD](#)), az állandó strukturált együttműködést ([PESCO](#)), a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot ([MPCC](#)) és az EU gyorsreagálási eszköztárát – a változó geopolitikai kihívások és az orosz-ukrán háború miatt szükségesnek tartotta kibővíteni.

Az EU külügyi főképviseelője 2018-ban nyújtotta be javaslatát a Tanácshoz az EPF felállítására. Indoklásában felhívta a figyelmet az akkor alkalmazott Athéné mechanizmus és az Afrikai Békekeret számos hiányosságára. Hangsúlyozta, hogy az EPF alkalmas lehet számos hiányosság pótlására és erősítheti az EU nemzetközi biztonság előmozdításához való hozzájárulását ([9736/18](#)).

Az Európai Unió Tanácsa (Tanács) 2021. március 22-én határozatot ([2021/509](#)) fogadott el egy **költségvetésen kívüli pénzügyi eszköz,**

az [Európai Békekeret](#) (továbbiakban Békekeret) létrehozásáról. Az új pénzügyi eszköz a közös kül- és biztonság-politika (KKBP) keretébe sorolt **katonai, védelmi vonatkozású, az unió kívüli tevékenység** anyagi alapját biztosítja.

A békefenntartásnak a jövőre vonatkozó konkrét stratégiai kereteit tartalmazó, a Tanács által 2022-ben elfogadott, megújított, **A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű** ([7371/22](#)) elnevezésű dokumentum a cselekvésre vonatkozóan kiemeli a gyors, erőteljes és rugalmas fellépés szükségét. Az EPF célja, hogy az EU a jövőben **hatékonyabban** léphessen fel a konfliktusok megelőzése, a béke megteremtése és a nemzetközi biztonság megerősítése érdekében.

Hozzáadott érték

Szakértők az alábbi szempontokat emelik ki a Békekeret újításai tekintetében ([Chadwick 2021](#), [Kozioł 2020](#), [Maletta és Héau 2022](#)):

- **Földrajzi hatály:** Az EPF hatálya az egész világra kiterjed, míg elődeinek támogatásai főként az afrikai régióra fókuszáltak. A Tanács [2021/509](#). számú határozata szerint a Békekeret továbbra is biztosítja az EU ilyen irányú kötelezettségvállalásait, azonban azok körét kiterjeszti más térségekre is.
- **Eszközök:** A Békekeret célja erősíteni a partnerországok képességeit a válságok megelőzésére és az azokra való reagálásra. Ennek érdekében az Unió már közvetlenül is támogathatja a partnerországokat, többek között fegyverrel, műveleti helyszínen nyújtott infrastruktúrával, információszerezéssel (műholdfelvételekkel).
- **Kiszámítható finanszírozás:** A többéves pénzügyi keret hétéves időszakára a Békekeret biztosítja az EU partnereinek az uniós finanszírozás megbízhatóságát és kiszámíthatóságát. A finanszírozás nemcsak gyors válságreakálást és sürgős segítségnyújtást tesz lehetővé, hanem hosszabb távú kapacitásépítési támogatást is.

A Békekeret költségvetése a 2021–2027 közötti időszakra **5 milliárd euró**, melyet a bruttó nemzeti jövedelem elosztási kulcs alap-

ján évente befizetett tagállami hozzájárulásból finanszíroznak. Magyarország a [Figyelő számításai szerint](#) évente mintegy 10 millió euróval járul hozzá.

A Békekeret két finanszírozási pillére a „műveletek” pillér és a „támogatási intézkedések” pillér. Az előbbi a katonai vagy védelmi vonatkozású uniós műveleteket fedezi, az utóbbi katonai és védelmi ügyekkel kapcsolatos kapacitáserősítést, valamint béketámogató műveletek katonai vonatkozásait támogatja. A Békekeret pénzügyileg nem támogat olyan műveleteket, amelyeket az uniós költségvetés keretében finanszíroznak, kivétel, ha a Tanács egyhangúan másként határoz.

Működése

Az Európai Békekeretet a **Békekeret bizottsága** felügyeli és irányítja. A bizottságot az uniós tagállamok képviselői alkotják, elnöke a Tanács elnökségének egy képviselője. Működését az eljárási szabályzata ([13672/21](#)) határozza meg. A bizottság fogadja el a Békekeret éves költségvetését, valamint a pénzügyi eszközökből finanszírozott kiadások végrehajtására vonatkozó szabályokat ([11679/21](#)).

A KKBP eszközöként annak végrehajtásáért az **EU külügyi főképviseleje** felel. A pénzügyi igazgatás terén a főképviselet az Európai Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) is segíti. A főképviselet biztositja annak nyomon követését is, hogy a kedvezményezett tiszteletben tartja-e a megállapított kötelezettségeket.

A **lehetséges támogatási intézkedésekre** és azok elosztására a külügyi főképviselet vagy egy tagállam tesz javaslatot és nyújt be stratégiai dokumentumot a Tanácsnak. A javaslatok kialakítása során figyelembe veszik a meglévő uniós stratégiák szempontjait, valamint a partnerek igényeit és biztonsági kihívásait. Ezt követően a Tanács dönt a lehetséges segítségről és felszerelésről. A Tanács minden esetben felméri a megfelelő felhasználásra, az emberi jogok és a nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartására vonatkozó garanciákat és biztosítékokat.

Műveletek

A Békekeret finanszírozásából – a Tanács [tájékoztatása](#) alapján – jelenleg **7 aktív uniós katonai misszió** részesül. A támogatások a térségek igényei szerint eltérőek. A **Nyugat-balkáni térség** (EUFOR Althea katonai művelet) támogatása aknamentesítő berendezéseket, szállítást, egészségügyi járművek beszerzését, valamint a Balkán Egészségügyi Kötelék kapacitásépítését jelenti ([Lazarou et al. 2022](#); [a Tanács sajtóközleménye, 2022. június 10.](#)).

Afrikában (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Szomália, EUTM Mali, EUTM RCA, EUNAVFOR MED IRINI és az EUTM Mozambik katonai műveletek) a támogatások katonai felszerelések biztosítására és Afrikai irányítású béketámogató műveletek finanszírozására szolgálnak.

A fentiekén túl az EU Békekeretből támogatja az **ukrán fegyveres erőket és Ukrajna polgári lakosságának védelmét** a 2022 februárban kitört orosz-ukrán háborúban. A Békekeretből jelenleg ez a misszió részesül a legnagyobb finanszírozásban. A támogatás összegét a Tanács 2022 októberéig 3,1 milliárd euróban állapította meg ([a Tanács sajtóközleménye, 2022. október 17.](#)).

A BÉKEKERET MŰKÖDÉSÉVEL KAPCSOLATOS VÉLEMÉNYEK

A **tagállamok adottságaik függvényében eltérően gondolkodhatnak a fenyegetésekről és az azokra adott válaszlépésekről**. Ez megnehezítheti a Tanács által előírt konszenzus elérését a Békekereten belüli új műveleteket illetően, melynek hiányában fennáll annak a kockázata, hogy az eszköz keretében rendelkezésre álló pénzeszközök nagy részét már meglévő küldetésekre és kötelezettségekre fordítják, figyelmen kívül hagyva az aktuális biztonsági környezet igényeit ([Kozioł 2020](#)).

Az Investigate Europe [cikke](#) szerint **fegyverbeszerzésben** sincs egyetértés a tagállamok között, a közös műveletek végrehajtása nehezebbé válik. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency, [EDA](#)) által koordinált CARD a tagállamok közötti együttmű-

ködés és koordináció fóruma lehetne, azonban szakértők ennek megvalósulását még nem látták a gyakorlatban. Kritikusok szerint a fegyverbeszerzések így a közös európai katonai fellépéshez nem járulnak hozzá, ezekkel kizárólag az európai hadiipari lobbik jár jól. A Békekeretből támogatott fegyverexportban egyesek a Brüsszelben rendkívül erős hadiipari lobbik egy újabb eszközét látják.

Egyes szakértők szerint a **fegyverexport biztonsági kockázatot** is rejthet ([Curic 2022](#)). A Békekeret bevezetéséig tilos volt uniós szinten fegyvert exportálni az EU-n kívülre. A Tanács közös álláspontja a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályokról ([2008/944/KKBP](#)) szakértők szerint nem garancia a biztonsági kockázatok kivédésére. A fő okot abban látják, hogy az álláspont ugyan kijelöli a fegyverexport kritériumait, azonban ezek között nem szerepel a fogadó ország **demokratikus stabilitása** és a **korruptió szintje**. A fegyverekkel való visszaélés vagy az emberi jogok és a jogállamiság megsértése instabil államokban nagyobb kockázatot hordoznak, melyek kizárólag szigorú ellenőrzés, átláthatóság, valamint jól tervezett

és koordinált műveleti igazgatással kerülhetőek el. A Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet ([SIPRI](#)) tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy a nem megfelelően koordinált és szabályozott fegyverexport és szállítás elmentéses hatást válthat ki és megkönnyítheti a helyi milíciák és fegyveres csoportok fegyverhez jutását. Erre a Maliban zajló Takuba művelet során már volt is példa ([Maletta és Héau 2022](#)).

Kritikák érik a Békekeretet azért is, mert az **Európai Parlamentnek nincs ellenőrzési jogköre** annak működése felett (lévén költségvetésen kívüli pénzeszköz). Ez több szakértő – köztük a már fentebb idézett SIPRI kutatói – szerint felveti az átláthatóság és a fegyverbeszerzések feletti szükséges ellenőrzés hiányát. Hannah Neumann, védelmi kérdésekkel foglalkozó európai parlamenti képviselő a vele készített [interjúban](#) kifejti, hogy közös védelmi kérdésekről az Európai Parlamentnek ellenőrzési jogkörrel kellene bírnia. Ennek hiányában sérül a közösség demokratikus működése és a döntések átláthatósága, így rövidtávú érdekek érvényesülnek a közös európai érdek rovására.

Források:

- A Tanács (KKBP) [2021/509](#) határozata (2021. március 22.) az Európai Békekeret létrehozásáról, valamint a (KKBP) 2015/528 határozat hatályon kívül helyezéséről.
- [7371/22](#) A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy, a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához.
- Chadwick, Vince (2021): First look at EU heavyweights' peace priorities. [Devex, március 24.](#)
- Cooper, Robert (2002): The new liberal imperialism. [The Guardian, április 7.](#)
- Curic, Ana (2022): Arms exports: A business without an EU policy. [Investigate Europe, április 1.](#)
- Kozioł, Aleksandra (2020): The European Peace Facility: a New EU Security Initiative. [Polish Institute of International Affairs \(PISM\), augusztus 14.](#)
- Elena Lazarou et al. (2022): Peace and Security in 2022. Overview of EU action and outlook for the future. [European Parliamentary Research Service.](#)
- Maletta, Giovanna – Héau, Lauriane (2022): Funding arms transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse. [Stockholm International Peace Research Institute \(SIPRI\).](#)
- Reiter, Dan (2017): Is Democracy a Cause of Peace? [Oxfordre, Január 25.](#)

Készítette: Soltész Katalin
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

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