

A közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika

Bevezetés

Napjainkra az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepe meghatározó, számos tudományos, politikai és szakértői vita alakítja a vele kapcsolatos képet. Noha a hagyományos diplomácia, illetve a kül-, biztonság- és védelempolitika az Európai Közösségeket létrehozó szerződésekben még nem jelent meg, a különböző külkapcsolati eszközök – például a bővítés-politika, a segélyezés, a kereskedelempolitika, a humanitárius segítségnyújtás és a válságreakció koordinálása – az integrációs folyamat kezdete óta folyamatosan fejlődtek. A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP, *Common Foreign and Security Policy – CFSP*) így csupán egyike az Unió külkapcsolatirendszer-eszközeinek. A 2000-es évektől a KKBP integráns részeként fejlődött a közös (akkor még európai) biztonság- és védelempolitika (KBVP, *Common Security and Defence Policy – CSDP*). Az Európai Közösségek, majd a belőle létrejövő Európai Unió, egyfajta civil, puha, normatív vagy liberális hatalomként,¹ a külkapcsolataival összefüggő, elsősorban puha politikáin keresztül igyekszik hozzájárulni nem csupán saját, hanem környezete stabilitásának megerősítéséhez, a szélesebb értelemben vett biztonság előmozdításához, illetve kiterjesztéséhez.²

A közös kül- és biztonságpolitika kialakulásának történelmi háttere

A közös kül- és biztonságpolitika előzményének az 1960-as évektől kialakuló európai politikai együttműködés (EPE) tekinthető. Kezdetben a szerződéses kereteken kívül létrejövő külpolitikai

¹ François Duchêne: *Europe's Role in World Peace*. In Richard J. Mayne (szerk.): *Europe Tomorrow. 16 Europeans Look Ahead*. London, Collins, 1972. 32–47.; François Duchêne: *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy – Problems before the European Community*. London, Macmillan, 1973. 1–21.; Stelios Stavridis: "Militarizing" the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator*, 4. (2001), 36. 43–50.; Joseph S. Nye: *Soft Power. Foreign Policy*, (1990), 80. 153–171.; Ian Manners: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258.; Ian Manners: *Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action*. *Journal of European Integration*, 37. (2015), 2. 299–318.; Wolfgang Wagner: *Liberal Power Europe*. *Journal of Common Market Studies*, 55. (2017), 6. 1398–1414.

² Lásd részletesebben Gazdag Ferenc: *Teóriák az európai integráció külpolitikájáról*. In Törke András (szerk.): *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusairól*. Budapest, Európa Varietas Intézet, 2011; Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris, 2005; Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban – uniós külkapcsolatok a 21. században*. Budapest, L'Harmattan, 2017; Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

együttműködési mechanizmust az Európai Közösségek egyre bővülő világgazdasági szerepe és ezzel szorosan összefüggő külkapcsolati rendszere (például a közös kereskedelmi, a bővítési, fejlesztési és segélyezési politika) és a tagállamok közötti egyre szorosabb integráció tette szükségessé. Az EPE szerződéses keretek közé az 1986-os Egységes Európai Okmány aláírásával került, ekkor jött létre a tanácsi struktúrákon belül az e területet koordináló állandó titkárság is. A már kialakult mechanizmusra építve 1992-ben a Maastrichti Szerződés létrehozta a pilléres szerkezetű Európai Uniót, amelyben az I. pillért az Európai Közösség, a másodikat a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadikat pedig a bel- és igazságügyi együttműködés (*Justice and Home Affairs Cooperation*) jelentette. 1997-ben az Amszterdami Szerződés a KKBP hatékonyságának megerősítése és a különböző szakpolitikák közötti erősebb koherencia megteremtése érdekében bevezette a KKBP főképviselei pozíciót (*High Representative for the CFSP*), az ezt betöltő személy egyben a Tanács főtitkára is volt.³ Az EU első KKBP-főképviseleje volt NATO-főtitkár és korábbi spanyol külügyminiszter, Javier Solana volt 1999 és 2009 között.

Az Európai Unióban az alapító szerződések többszöri módosításával nem csupán a közös kül- és biztonságpolitika, hanem az 1990-es évek végétől a közös biztonság- és védelempolitika intézményrendszere és döntéshozatali folyamatai is fejlődtek. Az 1990-es évek balkáni háborúi mutattak rá arra a tényre, hogy az Európai Unió valójában nem rendelkezett a válságkezelés megfelelő eszköztárával. A közvetlen közelében kialakuló háborúk idején gyakorlatilag szinte „ölbe tett kézzel” követte az eseményeket. 2001-ben a Nizzai Szerződéssel megkezdődött az Európai Biztonság- és Védelempolitika intézményrendszerének létrehozása. Az 1990-es évek végétől a Nyugat-európai Unió (NYEU, *Western European Union – WEU*)⁴ EU-ba történő integrációjával jött létre az európai biztonság- és védelempolitika, majd 2007-ben a Lisszaboni Szerződéssel a közös biztonság- és védelempolitika. Az első uniós szintű válságkezelési műveletet 2003-ban indították el, így a fegyveres konfliktusokat követő válságkezelés területén az Európai Uniónak csupán másfél évtizedes tapasztalata van.

A 2009 óta hatályos Lisszaboni Szerződést követően az EU és a tagállamok hatáskörei pontosabban elváltak egymástól. Az új módosító szerződéssel az Európai Bizottság és a Tanács által végrehajtott és megvalósított külpolitikai jellegű területek között szorosabb kapcsolat jött létre. Az uniós intézményrendszert és döntéshozatali folyamatokat érintő változásoknak köszönhetően a közös kereskedelempolitika, a fejlesztési és együttműködési politika, illetve a közös kül- és biztonságpolitika közti nagyobb összhang valósulhat meg. Intézményi szinten a szorosabb együttműködést a külügyi és biztonságpolitikai főképviselei pozíció (aki egyben az Európai Bizottság egyik alelnöke is) és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz, *European External Action Service – EEAS*) felállítása tette lehetővé. Annak ellenére, hogy a pilléres szerkezet megszűnt, az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSz) a KKBP-re továbbra is eltérő szabályok vonatkoznak (EUSz V. cím 21–46. cikk). A külkapcsolati eszközök (például a bővítéspolitika, a segélyezés, a kereskedelempolitika és a humanitárius segítségnyújtás) végrehajtásának többsége azonban továbbra is az EU Bizottságának hatáskörébe tartozik.⁵

³ Molnár Anna: Közös kül- és biztonságpolitika. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 649–650.

⁴ A Nyugat-európai Unió az 1948-as brüsszeli szerződés módosításával 1954-ben létrejövő nemzetközi szervezet volt. Feladatainak Európai Unióba történő integrálásával véglegesen 2011-ben szűnt meg.

⁵ Lásd részletesebben Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

A Lisszaboni Szerződéssel összhangban az EU a közös kül- és biztonságpolitikát annak érdekében hajtja végre, hogy

a) „megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását; b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jogelveit; c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinkii Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot; d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából; e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világ gazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén; f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak; g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.”⁶

A közös biztonság- és védelempolitika kialakulásának háttere

Napjainkban az egyik leginkább fejlődő uniós szakpolitikai terület az 1990-es évek végétől kialakuló közös (kezdetben európai) biztonság- és védelempolitika. A KBVP a közös kül- és biztonságpolitika integráns részét képezi, tartalmazza a tagállamok európai uniós kereteken belüli védelempolitikai együttműködését, többek között az uniós katonai és polgári műveleteket és missziókat, illetve a védelmi képességek közös fejlesztését. A Lisszaboni Szerződésben meghatározott célok szerint az e szakpolitikai területen megkezdett folyamat a Tanács egyhangú döntése alapján a jövőben a közös védelemhez vezethet.

A KBVP kialakulása a Nyugat-európai Unió feladatainak és egyes intézményeinek az Európai Unióba történő beolvadásával kezdődött el. A NYEU számára 1992-ben határozták meg az úgynevezett petersbergi feladatokat, amelyek a humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési tevékenységeket jelentették. A Maastrichti Szerződés intézményesítette az EU és a NYEU közötti kapcsolatot. Az Amszterdami Szerződés, a petersbergi feladatokat az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte, az Unió felkérhette a NYEU-t ezek végrehajtására. A tanácsi döntéshozatali struktúrán belül 2000-től alakultak ki a katonai és polgári válságkezelési döntés-előkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUMC), a Polgári Válságkezelő Bizottság (CIVCOM), az Európai Unió Katonai Törzse (EUMS) és a Politikai-Katonai Csoport (PMG).

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés – annak ellenére, hogy utalást még tartalmazott a NYEU-ra – a gyakorlatban szinte teljesen kiüresítette ezt a szervezetet. A kialakuló európai biztonság- és védelempolitikával – és a NATO-val kötött kompromisszumok sorával – megkezdődött a közös erőfeszítéseket megerősítő, de sokszor elakadó folyamat. 2001-ben a NYEU befejezte működését. A Lisszaboni Szerződést követően, a kölcsönös segítségnyújtási klauzula következtében a szervezet fölöslegessé vált, 2011-ben végül teljesen feloszlott.

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés 21. 2. cikk.

A 2007-es Lisszaboni Szerződés számos újítása (például a *PESCO*, *Permanent Structured Cooperation*, állandó strukturált együttműködés) közül kiemelendő, hogy az európai biztonság- és védelempolitika új elnevezése közös biztonság- és védelempolitika lett. Mindez nem azt jelentette, hogy ebben az esetben valóban uniós hatáskörbe került, például a közös kereskedelempolitikához hasonló területről beszélhettünk, de a politika szimbolikus jelentősége nőtt, és napjaink romló biztonsági környezetében egyre nagyobb hangsúlyt kapott.⁷

A KKBP-vel és KBVP-vel összefüggő intézményrendszer és döntéshozatali folyamatok

Az összetett külpolitikai eszközrendszerrel összefüggésben bonyolult intézményrendszer és kormányközi (a közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika), illetve közösségi (például a szankciós politika) megoldásokat egyaránt tartalmazó döntéshozatali folyamatok alakultak ki.⁸

A KKBP és a KBVP megvalósításának egyik legfontosabb szereplője az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács, amely a Lisszaboni Szerződéssel az EU formális intézménye lett, és állandó elnök vezeti. Az Európai Tanács legfontosabb feladata, hogy politikai prioritásokat és iránymutatásokat fogalmazzon meg az EU előtt álló kül-, biztonság- és védelempolitikai kihívások kapcsán és válságok esetén is. Az ülések után kiadott következtetések politikai súlya elsősorban abból fakad, hogy lehetőleg legmagasabb szinten fejezi ki a tagállamok politikai akaratát, így lehetőséget nyújt a kihívások és kül- és biztonságpolitikai prioritások közös, uniós szintű rendezésére.

A havonta egyszer ülésező, miniszteri szintű döntéshozatali szerv, az Európai Unió Tanácsa (a Tanács) és annak kül- és biztonságpolitikai formációja, a Külügyek Tanácsa (*Foreign Affairs Council*) a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatban hoz döntéseket (határozatokat). A külügyminiszterek ülésein évente kétszer a védelmi miniszterek vesznek részt.

A Lisszaboni Szerződés óta a Külügyi Tanács üléseit (kivéve a kereskedelmi szintűt) állandó elnök, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő vezeti, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke (*The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [HR/VP]) is. Az ülések napirendi pontjait az Állandó Képviselők Bizottsága, azaz az Unió tagállamainak nagyköveteit összefogó COREPER készíti elő. A tanácsi döntéshozatali struktúra részét képezik a 2000-től létrejövő katonai és polgári válságkezelési döntésselkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága, a Polgári Válságkezelő Bizottság és a Politikai-Katonai Csoport.

A nagykövetségi szintű Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet, ajánlásokat nyújt a Tanácsnak, és a műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását biztosítja.⁹ Az Európai Unió Katonai Bizottsága az EU legmagasabb szintű katonai szerve, tagjai a tagállamok vezérkari főnökei. A bizottság katonai kérdésekben készít ajánlásokat a Politikai és Biztonsági Bizottságnak.¹⁰ A Polgári Válságkezelő Bizottság a válságkezelés civil vagy

⁷ Molnár (2019b): i. m. 648–649.

⁸ Silva Lauffer – Joannes Hamacher (szerk.): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. Berlin, Center for International Peace Operations, 2016. 31.

⁹ Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB)*.

¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa: *Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB)*.

polgári (azaz nem katonai, elsősorban a jogállamisággal és a civil biztonsági ágazattal összefüggő területek) szempontjaival kapcsolatban ad tanácsokat a PSC részére.¹¹ A Politikai-Katonai Csoport egyfajta köztes szervezeti formaként előkészítő munkát végez a válságkezelés katonai és polgári-katonai kérdéseivel kapcsolatban a PSC számára.¹²

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai eszköz- és intézményrendszerének megerősítése területén igazán innovatív és jelentős változást a Lisszaboni Szerződés hozott. Ennek értelmében az EU jogi személyiséget kapott (EUSz 47. cikk), és a nemzetközi jog alanya lett. Az EU saját nevében részt vehet tárgyalásokon, illetve az alapító szerződések alapján egyedül vagy a tagállamokkal együtt nemzetközi szerződéseket is köthet.

Az új módosító szerződés bevezette az állandó strukturált együttműködés lehetőségét, a kölcsönös segítségnyújtási és a szolidaritási klauzulát, illetve az európai biztonság- és védelempolitika elnevezése ekkor módosult közös biztonság- és védelempolitikára. Az Európai Tanács állandó elnöki pozíciójának létrehozása többek között hozzájárult ahhoz, hogy kifelé az Európai Unió egységesebben tudjon fellépni. Az Európai Unió külső tevékenységei közötti összhang megteremtése szempontjából fontos előrelépést 2009-ben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselei pozíció létrehozása, illetve 2010-ben az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása jelentett.

A kormányközi alapú együttműködést jelentő KKBP területén kialakuló döntéshozatali folyamatokban meghatározó szerepe az Európai Tanácsnak és a Külügyek Tanácsának van. Az Európai Uniót a nemzetközi kapcsolatokban kifelé az Európai Bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve az EU diplomáciai testülete, az Európai Külügyi Szolgálat képviseli. E politika alakítását a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei végzik. A döntések legfőbb eszköze az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások (Európai Tanács következtetései), valamint a Tanács által elfogadott határozatok. A döntések konszenzussal születnek (kivéve EUSz 31. cikk).

Az Európai Külügyi Szolgálat

Az Európai Külügyi Szolgálatot a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépését követően állították fel. A külügyi szolgálat 2010 júliusában jött létre az Európai Unió Tanácsának határozatával (2010/427/EU), tényleges működését 2011-ben kezdte meg. Az EKSz munkatársai az Európai Bizottságtól, a Tanácstól és a tagállamok diplomáciai szerveitől érkeztek.

Az EKSz az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének, jelenleg Josep Borrell irányítása alatt működik, az Európai Unió önálló, a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától független szerve. Az Európai Unió diplomáciai testülete egy központi igazgatási szervből és az Unió küldöttségeiből, azaz diplomáciai képviseleteiből áll (2010/427/EU 1. cikk). Az EKSz feladata, hogy támogassa a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőt a közös kül- és biztonságpolitikájának

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa: *Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom)*.

¹² Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai-Katonai Csoport (PMG)*; Molnár Anna: Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat. In Molnár Anna – Marsai Viktor – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 81–98.

kialakításában és megvalósításában. Felel a nem uniós országokkal folytatott diplomáciai kapcsolatok és stratégiai partnerségek fenntartásáért, együttműködik nemzetközi szervezetek és országok diplomáciai szolgálatával. Emellett meghatározó szerepet játszik a békeépítésben, a biztonságteremtésben, az uniós fejlesztéspolitika, humanitárius segítségnyújtás és válság-reagálás megvalósításában, az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, illetve az emberi jogok érvényesülésében.

A brüsszeli székhelyű EKSz folyamatosan együttműködik a tagállamok külügyminisztériumaival és védelmi minisztériumaival, illetve az EU intézményeivel (például az Európai Bizottsággal, a Tanáccsal és a Parlamenttel), nemzetközi szervezetekkel (például az ENSZ-szel) is. Az EKSz élén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője/az Európai Bizottság alelnöke áll, a mindennapi feladatok ellátása a főtitkár felügyelete alatt történik. A főtitkár három főtitkárhelyettes munkájára támaszkodik. A nemzeti külügyi igazgatásokhoz hasonlóan az EKSz földrajzi és tematikus igazgatóságokból áll. Öt földrajzi jellegű szervezeti egység működik: 1. Ázsia és a Csendes-óceán térsége; 2. Afrika; 3. Európa és Közép-Ázsia; 4. a Közel-Kelet tágabb térsége; valamint 5. az amerikai kontinens. A különböző tematikus szervezeti egységek a globális és többoldalú kérdésekkel – mint például az emberi jogok, a demokráciatámogatás, a migráció, a fejlesztés, a válságokra való reagálás, valamint az igazgatási és pénzügyi kérdések – foglalkoznak.

Az Európai Külügyi Szolgálat a közös biztonság- és védelempolitikához kapcsolódó válságkezelés különböző intézményesített struktúráit olvasztotta magába, illetve hozta létre: az EU Katonai Törzset (EUMS) és ennek részeként a 2017-től működő Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (MPCC), az Integrált Megközelítés a Biztonságért és Békéért Igazgatóságát (*Directorate Integrated Approach for Security and Peace – ISP*), a Biztonság- és Védelempolitikai Igazgatóságát (*Security and Defence Policy*), a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (CPCC), illetve az EU Hírszerző Elemző Központot (IntCen).

A központi igazgatást a diplomáciai képviseletek, a küldöttségek hálózatára segíti. A Lisszaboni Szerződés értelmében a képviseletek működéséért az EKSz felel. Az EU közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez (ENSZ, AU, OECD, ET, FAO, WTO) rendelt képviseletet (delegációt), vagy irodát tart fenn, és kiterjedt hálózattal rendelkezik. A küldöttségek feladata az uniós polgárok és az Unió képviselete az EU értékeinek és érdekeinek előmozdítása érdekében. A fogadó országgal történő kapcsolattartás mellett elemzik és beszámolnak az ottani politikai és gazdasági folyamatokról, projektekről és támogatásokkal segítik a fejlesztési együttműködést. A küldöttségek fontos szerepet töltenek be az EU nemzetközi láthatóságának növelésében.¹³

A küldöttségek hálózatán kívül az EU különleges képviselői (EUKK-k) is fontos feladatokat látnak el a világ több országában. A főképviselő munkájának támogatása érdekében az EU különleges képviselői segítik a nem stabil régiókban és országokban az uniós politikák és érdekek érvényesülését, valamint a béke, a stabilitás és a jogállamiság megszilárdítását. A különleges képviselők hozzájárulnak az EU aktív politikai jelenlétéhez a kulcsfontosságú országokban és régiókban: Bosznia-Hercegovinában, Közép-Ázsiában, Afrika szarván, Koszovóban, a közel-keleti békefolyamatban, a Száhel-övezetben, valamint a Dél-Kaukázus és a grúziai válság ügyében.¹⁴

¹³ EEAS: *Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ)* (2019. november 25.); Jochen Rehr – Galia Glume (szerk.): *Handbook on CSDP Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Publications Office, 2017; Molnár Anna: Európai Külügyi Szolgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019c. 243–244.

¹⁴ EEAS: *Az EU különleges képviselői* (2019. november 25.).

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője

A Lisszaboni Szerződés egyik legnagyobb újítása az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelői poszt bevezetése volt. A korábbi három pozíció (az Amszterdami Szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa és a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam külügyminisztere) összevonásával létrejövő új, úgynevezett „kétkalapos” (és a soros elnökség örökségéből fakadóan esetenként hármas identitásúnak is tekintett) főképviseelői tisztség jött létre. A korábbi bizottsági, illetve tanácsi feladatokat is ellátva a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelői tisztséghez képest közösségibb irányba mozdult el, és „kvázi külügyminiszter” lett. Az Európai Unióról szóló szerződés 18. cikke szerint „az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével kinevezi az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjét. Megbízatását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti.” Mivel a főképviseelő egyben az Európai Bizottság egyik alelnöki pozícióját is ellátja, így kinevezését az Európai Parlament bizottsági meghallgatását követően az EP-nek is jóvá kell hagynia.

A főképviseelő, aki egyben az EB alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke, létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl, és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A főképviseelő előkészíti és elnököli a Külügyek Tanácsát, illetve az EB egyik alelnökeként felelős az Európai Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak összehangolásáért is. A főképviseelő feladata, hogy a közös uniós álláspont kialakítása érdekében segítse a tagállamok közötti kompromisszumkeresés folyamatát, majd a bilaterális és multilaterális nemzetközi fórumokon egységesen képviselje a megtárgyalt és elfogadott külpolitikai döntéseket, az Unió tagállamai által több lépcsőben kialakított, illetve többnyire egyhangúlag elfogadott határozatait. A főképviseelő kiegészíti, de nem lép a tagállami diplomácia helyébe.

Az Európai Bizottságban betöltött funkció következtében a főképviseelő feladata a hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök, például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreagálás koordinálása és összehangolása. Feladata továbbá az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetnek irányítása. A főképviseelő a kül- és biztonságpolitika felügyelete és képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnököli a Külügyek Tanácsát.¹⁵

EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája

Az Európai Tanács a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően először 2013 decemberében tartott tematikus megbeszélést a védelempolitikáról. Az ülést követően kiadott következtésekben a tagállamok a védelem területét fontos ügynek nyilvánították.¹⁶ 2013 decemberében az Európai Tanács több célt is megfogalmazott a KBVP előmozdítása érdekében: 1. a KBVP

¹⁵ Molnár Anna: EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője – az Európai Bizottság alelnöke. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019d. 237–238.; Molnár Anna: Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság*, (2015), 5. 3–15.

¹⁶ Laura Chappell – Theofanis Exadaktylos – Petar Petrov: A More Capable EU? Assessing the Role of the EU's Institutions in Defence Capability Development. *Journal of European Integration*, 42. (2020), 4. 583–600.

hatékonyságának fokozása; 2. a védelmi képességek fejlődésének fellendítése; valamint 3. az európai védelmi ipar megerősítése. Az Európai Tanács négy képesség területén tartotta szükségesnek a hiányosságok csökkentését: a távirányítású repülőgéprendszereknek (RPAS) a 2020–2025-ös időszakra tervezett kifejlesztése, a légi utántöltési képesség fejlesztése, a műholdas kommunikáció és a kiberterület fejlesztése. Az Európai Tanács felkérte az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy a Bizottsággal szoros együttműködésben értékelje a globális környezetünkben zajló fejlemények hatását, és 2015-ben nyújtson be jelentést a Tanácsnak az Unió előtt álló kihívásokról és lehetőségekről.¹⁷ A felkérésnek megfelelően 2015 májusában elkészült a főképviselő és a Bizottság közös jelentése *Az Unió szerepe a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban* címmel. Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén megbízta a főképviselőt, hogy az EU átfogó kül- és biztonságpolitikai stratégiáját az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére dolgozza ki.

2016. június 26-án Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az Európai Tanács ülésén bejelentette, illetve ezt követően június 28-án bemutatta a felügyelete alatt készített, összesen hatvanoldalas új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát, *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* címmel (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*) (globális stratégia).¹⁸ A stratégiát az Európai Tanács üdvözölte, így megkezdődhetett annak végrehajtási folyamata. A korábbi, 2003-ban Javier Solana közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő hatékony részvételével kidolgozott és az Európai Tanács által elfogadott európai biztonsági stratégia 2016-ban érvényét veszítette. A 2003-as stratégia felülvizsgálata 2008-ban ugyan megtörtént, de 2016-ig a tagállamok közötti ellentétekből fakadóan teljesen új stratégia nem készült el. A globális stratégia elfogadását követően megkezdődött a biztonságra és a védelemre vonatkozó területek végrehajtási folyamata, például a CARD vagy a PESCO megvalósítása.

A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozták meg. A négy fejezetből álló dokumentum felsorolta 1. az érdekeket; 2. a külső tevékenységeket meghatározó elveket; 3. a külső tevékenységek főbb prioritásait 4. és a jövőkép alapján megfogalmazott intézkedések főbb elemeit. A stratégia összefoglalója hangsúlyozza, hogy az EU külső tevékenységeit az elvhű pragmatizmus (*principled pragmatism*) vezérelje. Az uniós külpolitika azonban csakis a tagállamok egységes fellépése és ebből következő hitelessége esetén lehet sikeres.

A stratégia az uniós polgárok alapvető érdekeként a békét és biztonságot, a jólétet, a demokráciát és a szabályokon alapuló globális rendet határozza meg. Az EU-nak képessé kell válnia, hogy megvédje saját magát, és eleget tudjon tenni a kölcsönös segítségnyújtási (EUSz 42.7. cikk) és szolidaritási szerződéses kötelezettségeknek (EUSz 222. cikk). Emellett kiemeli a külső és belső biztonság közötti kapcsolatot, a humán biztonság előmozdítását és az instabilitás kiváltó okainak kezelését. Az EU külső tevékenységeit meghatározó elvei az egység (*unity*), a szerepvállalás (*engagement*), a felelősségvállalás (*responsibility*) és partnerség (*partnership*). A stratégiában megfogalmazott első számú prioritás a biztonság.

A stratégia az EU védelmi képességeinek megerősítése mellett kiáll a NATO-val való szorosabb kapcsolat mellett. Az uniós külpolitika második prioritása az állami és társadalmi reziliencia

¹⁷ Európai Tanács: *Következtetések*. EUCO 217/13 (2013. december 19–20.).

¹⁸ EEAS: *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája*. 2016.

(ellenálló képesség) megerősítése a bővítés- és a szomszédságpolitika, illetve az úgynevezett környező területeken. A harmadik prioritás a konfliktusok és válságok integrált megközelítése. A negyedik prioritás az együttműködésen alapuló regionális szerveződések (*Cooperative Regional Orders*), a regionális kormányzási formák támogatása, elősegítése. Az ötödik prioritás a 21. századi globális kormányzás feltételeinek támogatása (például az ENSZ és azon belül a BT reformja).

A legsürgetőbb feladatként a védelemben (képességfejlesztés) és a biztonságba történő befektetést határozza meg. A nagyobb koherencia érdekében a védelmi tervezés és a képességfejlesztés terén egy uniós szintű, koordinált, éves felülvizsgálati folyamat bevezetését hangsúlyozza. Kiemeli a védelmi kutatás-fejlesztés uniós szintű finanszírozásának szükségességét.

Az EU globális stratégiájában megfogalmazott politikai ambíciók közül fontos megemlíteni Európa védelmét, a külső válságok kezelését, illetve a partnerek támogatását képességeik fejlesztésében. A cselekvőképesség megvalósításához az EU-nak válaszkészesnek is kell lennie. Ehhez elsősorban a Lisszaboni Szerződésben rejlő eddig kiaknázatlan lehetőségek (például megerősített együttműködés védelmi területen, PESCO- és a harccsoportok bevetettségének elősegítése), valamint a fejlesztéspolitikában nagyobb rugalmasság megvalósítására van szükség.¹⁹

EU-műveletek és -missziók

Az EU közös biztonság- és védelempolitikája a gyakorlatban főleg az EU polgári és katonai műveleteivel és misszióival azonosítható. A Lisszaboni Szerződés 42.1. cikke kimondja, hogy az Unió a katonai és polgári eszközöket „igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.” A műveletek és missziók elindításáról az EU tagállamai döntenek a Külügyi Tanácsban (tanácsi határozat). Az EUSz 43.1 cikke alapján e missziók

„közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. E missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez...”

Az EU első katonai műveletét (Macedóniában az EUFOR Concordia) 2003-ban a NYEU Európai Unióba történő integrálását követően, valamint az uniós szintű katonai és politikai testületek kiépülése után indították el. A folyamatot az Európai Unió döntéshozóinak és politikusainak a balkáni háborúkban szerzett, válságkezeléssel kapcsolatos negatív tapasztalata nagymértékben ösztönözte. 2021-ig összesen 38 uniós katonai, polgári, illetve ezek kombinációjával megvalósuló uniós művelet és misszió vette kezdetét. A missziók jelentős többsége (24) polgári volt.

A műveletek és missziók fontos szerepet kívánnak betölteni az uniós külpolitikai eszköztárban a kialakult válságok kezelésében, valamint az uniós érdekek és értékek védelmében. 2021-ben összesen 18 misszió és művelet (12 polgári és 7 katonai) megközelítőleg 5000 fővel működik,

¹⁹ Molnár (2019b): i. m. 234–235.; Molnár Anna: Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, (2016), 2. 75–85.

többnyire az EU közvetlen szomszédságában vagy Afrikában. A résztvevők száma mutatja, hogy e területen az EU jóval az ambíciószint alatt teljesít.²⁰

A polgári misszióknak három típusa létezik: megerősítő (*strengthening missions*), megfigyelő missziók (*monitoring missions*) és végrehajtó missziók (*executive missions*). A katonai műveletek esetében végrehajtó és nem végrehajtó (tréning és képességfejlesztés) típusú katonai missziók/műveletek léteznek. A nem végrehajtó jellegű katonai műveleteket a gyakorlatban missziónak nevezzük.

Az Európai Unió a polgári missziókat a CFSP-költségvetésből finanszírozza, a tisztán katonai műveletek közös költségeit (például a parancsnokság, a személyzet szállítása, a haderővédelem költségei stb.) 2020-ig az uniós költségvetésen kívül létrehozott Athéné mechanizmuson keresztül támogatta. 2020 decemberében döntés született a költségvetésen kívüli új, globális finanszírozási eszköz, az Európai Békekeret létrehozásáról. A 2021-től működő, 5 milliárd eurós költségvetésű új eszköz a KKBK keretein belül indított katonai vagy védelmi vonatkozású külső tevékenységek közös finanszírozását segíti: felváltotta az Athéné mechanizmust, és segíti a partnerországok fegyveres erői képességének fejlesztését.²¹

Noha mind a polgári, mind pedig a katonai missziók esetében a Politikai és Biztonsági Bizottság látja el a politikai ellenőrzéssel járó feladatokat, az EU polgári misszióit a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC) felügyeli, feladata a missziók operatív tervezése és irányítása, illetve politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása. A katonai műveletek és missziók esetében már nem ennyire egyszerű a helyzet, esetükben vagy nemzeti parancsnokság, vagy a NATO-eszközök igénybevétele, vagy a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) látja el a feladatokat.²²

Az európai védelmi unió (EVU) terve

Az arab tavasz eseményeit követően és az ukrajnai konfliktussal párhuzamosan felerősödött az a nézet, hogy a védelmi együttműködés területén is szükséges az európai integrációs folyamat megerősítése. 2014-ben az EB leendő elnöke, Jean-Claude Juncker hangsúlyozta, hogy nem arról van szó, hogy az európai védelmi uniót a NATO alternatív modelljeként hozzák létre, hanem a két szervezetnek együtt kell működnie. Juncker a védelmi ágazatban a megerősített együttműködés bevezetésének szükségességét is kiemelte, különösen a beszerzés területén tartotta fontosnak a szorosabb együttműködést.²³

2016. január 21-én az Európai Parlament plenáris ülése – természetesen nem kötelező erejű – határozatot fogadott el az európai védelmi unió megteremtésének szükségességéről. A kiadott dokumentum szerint a folyamat hosszú távon az európai fegyveres erők létrehozá-

²⁰ Christoph O. Meyer: CSDP Missions and Operations. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four In-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)*. 2020. 7.

²¹ Az EU Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.).

²² Molnár Anna: EU-műveletek és -missziók. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019e. 238–240.; Molnár (2018): i. m.; Molnár (2015): i. m. 3–15.; Rehr–Glume (2017): i. m.; Nagy Zsolt: A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban*. Budapest, L'Harmattan, 2017.

²³ European Commission: *Towards a European Defence Union. Towards a More United, Stronger and More Democratic Union*. 2019.

sához vezethet.²⁴ A 2016. októberi EP-jelentés szerint az európai védelmi uniónak a Lisszaboni Szerződésben meglévő lehetőségek kiaknázásán túl a tagállamok számára a saját képességein túlmutató garanciákat és képességeket kell kínálnia. Mindezekkel összefüggésben az EP „úgy vélte, hogy az európai védelmi uniónak a KBVP alapos felülvizsgálatával kell indulnia, a védelem határozott kollektív elvén kell alapulnia, hatékony finanszírozást kell kapnia, és össze kell hangolni a NATO-val”. Az elfogadott dokumentum úgy fogalmaz, hogy „az európai védelmi unió irányába tett szükséges lépésként a KBVP-nek túl kell lépnie a külső válságok kezelésén, annak érdekében, hogy valóban biztosítsa a közös biztonságot és védelmet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészében, és az EUSz 42. cikkének (7) bekezdése alapján a rendelkezésére álló eszközök teljes skáláját felhasználva lehetővé tegye az Unió szerepvállalását a válságok és konfliktusok minden szakaszában”.²⁵

2016-ban az Egyesült Királyságban a brexitről szóló népszavazás pozitív, azaz a kilépést támogató eredménye jelentős mértékben segítette e területen az integrációs folyamat felgyorsulását. Fontos hangsúlyozni, hogy az elmúlt 5 évben több kezdeményezés valósult meg, mint a korábbi másfél évtizedben összesen. Noha az európai hadsereg megvalósulása még várat magára, de az európai védelmi unióról, a stratégiai autonómiáról egyre több és több szó esik, és számos kezdeményezés látott napvilágot.

2016 szeptemberében a Külügyi Tanács ülésén Mogherini ismertette a globális stratégia végrehajtásával kapcsolatos teendőket (például az EB által készített európai védelmi cselekvési tervet, *European Defence Action Plan – EDAP*), a NATO–EU együttműködést és az Európai Védelmi Alap létrehozását (*European Defence Fund – EDF*).²⁶ A megfogalmazott tervekkel kapcsolatban kiemelendő Juncker 2016. szeptember 14-én az Európai Parlamentben megtartott hagyományos évértékelő beszéde, amelyben többek között hangsúlyozta a védelmi területen megvalósuló szorosabb integráció szükségességét, például az uniós katonai műveletek számára egyetlen parancsnokság felállítását.²⁷ A brit kilépés lehetősége és részben Donald Trump, korábbi amerikai elnök EU-hoz fűződő ellentmondásos politikája következtében felgyorsult a védelmi és biztonsági területen megvalósuló szorosabb integrációt előkészítő tervezési, illetve döntéselőkészítési folyamat.

2016-tól a globális stratégia végrehajtásával megkezdődött az európai védelmi együttműködés elmélyítését szolgáló kezdeményezések legalább öt pillérre épülő gyakorlati megvalósítása: az állandó strukturált együttműködés (PESCO) alkalmazása, a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálata (*Co-ordinated Annual Review on Defence – CARD*), a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) létrehozása, az Európai Bizottság által készített európai védelmi cselekvési terv (*European Defence Action Plan – EDAP*) alapján az Európai Védelmi Alap (EDF) felállításának előkészítése, valamint a főképviselő javaslata alapján az Európai Békekeret létrehozása.²⁸

²⁴ European Parliament: *Next Step in Mutual Defence – European Defence Union*, say MEPs. 2016. január 21.

²⁵ Európai Parlament: *Jelentés az európai védelmi unióról*. 2016/2052(INI) (2016. október 31.).

²⁶ Council of the European Union: *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016. szeptember 2–3.).

²⁷ Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot* (2016. szeptember 14.).

²⁸ Molnár (2018): i. m.

Több, nem kötelező EP-határozatot, vagyis ajánlást követően az EB 2017-ben kiadott vitaanyaga az európai védelemről már az egyik lehetséges szcenárióként jelölte meg EVU létrehozását.²⁹ Az EB egymást követő elnökei, Juncker és Von der Leyen 2025-re javasolták annak megvalósulását.

Stratégiai autonómia

Az uniós stratégiai autonómia koncepció fontos előzménye az 1994-es francia fehér könyv³⁰ és az 1998-ban kiadott Saint Maló-i francia–brit közös nyilatkozat, amely európai szinten az önálló cselekvési képesség érdekében saját hiteles katonai erő létrehozására tett javaslatot.³¹ A 2016-os globális stratégia egyértelműen megfogalmazta az EU stratégiai autonómiájának szükségességét.³² Az ezzel kapcsolatos vita felerősödését nem csupán a romló nemzetközi biztonsági környezet, illetve a brexit, hanem az a tény is előmozdította, hogy az USA figyelme az utóbbi évtizedben az Ázsia–Csendes-óceán térsége felé fordult.³³

Noha az uniós szintű hivatalos definíció mindeddig nem készült el, a fogalom elsősorban úgy foglalható össze, hogy az EU a szárazföldön, a levegőben, a tengeren, az űrben és a kibertérben is képes legyen szavatolni a biztonságát, képessé váljon az erőkitetésre, valamint a védelem- és biztonságpolitika területén hozott döntései függetlenek legyenek a külső befolyásolástól.³⁴ A koncepcióval kapcsolatos tagállami érdekek és vélemények eltérnek egymástól. Még a folyamatot motorként húzó francia–német tandem belül is véleménykülönbségek tapasztalhatók: Franciaország inkább a stratégiai autonómiát, Németország viszont inkább az európai szuverenitás megerősítését részesíti előnyben.³⁵ Az európai védelmi képességek és önálló döntéshozatal

²⁹ European Commission: *Reflection Paper on the Future of European Defence*. 2017.

³⁰ *Livre Blanc sur la Défense*. 1994.

³¹ CVCE: *Joint Declaration Issued at the British-French Summit* (1998. december 4.).

³² EEAS (2016): i. m.

³³ Sven Biscop: All or nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy*, 37. (2016), 3. 431–445.; Lucie Béraud-Sudreau – Alice Pannier: An ‘Improbable Paris-Berlin-Commission Triangle’: Usages of Europe and the Revival of EU Defense Cooperation after 2016. *Journal of European Integration*, 43. (2020), 12. 1–16.; Ulrich Krotz – Joachim Schild: Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe’s post-Brexit Union. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 8. 1174–1193.

³⁴ Sven Biscop: European Defence: What’s in the CARDS for PESCO? *Security Policy Brief*. (2017), 91.; Sven Biscop: *European Strategy: New Future for an Old Power*. New York, Routledge, 2019; Varga Gergely: *Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives*. Budapest, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017; Camille De Sutter: *Europe’s Road to Strategic Autonomy: Summarising the Concrete Steps Taken*. 2020. június 3.; Ben Jones: CSDP Defence Capabilities Development. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four In-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)*. 2020. 14. Daniel Fiott: *Strategic Autonomy: towards ‘European Sovereignty’ in Defence?* EUISS, 2018.

³⁵ Inez von Weizsäcker – David Schäfer – Wolfgang Wessels: A ‘Primus Inter Pares’ in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises. *German Politics*, 29. (2020), 1. 42.; Philipp Grüll – Sarah Lawton: ‘Sovereignty and Solidarity’: Germany’s Plans for the EU’s Foreign Policy. *Euractiv*, 2020. június 29.; Stefano Recchia: A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France’s turn to Multilateralism in Africa. *Journal of Strategic Studies*, 43. (2020), 4.

megegerősítése érdekében mindaddig több döntés is született (PESCO, CARD, EFD, MPCC), a megvalósítás során mindezek méretüket és ambíciójukat tekintve nem teljes mértékben feleltek meg a hozzájuk fűzött kezdeti magas szintű elvárásoknak.

A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat

A szorosabb védelmi integrációs folyamat egyik pillére az állandó katonai parancsnoki struktúra embriójának tekinthető Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*Military Planning and Conduct Capacity – MPCC*) létrehozása volt. 2017. június 8-án a Tanács döntött az MPCC létrehozásáról. 2017 óta a nem végrehajtó típusú katonai műveleteket az EU Katonai Törzsén belül létrehozott MPCC vezet. Maliban, a Közép-afrikai Köztársaságban és Szomáliában jelenleg működő EU kiképző misszióinak (EUTM) stratégiai parancsnokságát látja el. Az EU Katonai Törzsének főigazgatója az MPCC igazgatója is egyben. Elsősorban parancsnoki és ellenőrzési (*command and control*) feladatot lát el a jelenlegi három kiképző misszió felett. Ezenkívül a missziók telepítésével, valamint az általános költségvetés-tervezéssel, -ellenőrzéssel és beszámolóval kapcsolatos feladatokat is ellátja.³⁶

2018 novemberében a Tanács úgy határozott, hogy emeli az MPCC személyi állományát, és kibővíti felelősségét. A döntés szerint 2020 végéig az MPCC-nek készen kellett volna állnia arra, hogy felelősséget vállaljon nem csupán a végrehajtó missziók, hanem „egy, az EU harccsoport méretére korlátozott végrehajtó katonai KBVP-művelet” operatív tervezéséért és lebonyolításáért.³⁷ 2019 áprilisában az EKSz elkészítette az EU Katonai Bizottsága számára az MPCC továbbfejlesztésére vonatkozó koncepciót, amely részletesen ismerteti a tervezett parancsnoki és ellenőrzési struktúra elemeit.³⁸ Az MPCC feladatairól a tárgyalások még folynak, végleges döntés mindaddig nem született.³⁹

Az állandó strukturált együttműködés

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása a megerősített együttműködés kiterjesztése a KBVP területére volt. A szerződés létrehozta az új, rugalmas együttműködési eszközt,

508–533.; Paul M. II Silva – Selden Zachary: Economic Interdependence and Economic Sanctions: a Case Study of European Union Sanctions on Russia. *Cambridge Review of International Affairs*, 33. (2020), 2. 229–251.

³⁶ Council of the European Union: *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. 6881/17 (2017. március 6.). Brussels; European Parliament: *Europe as a Stronger Global Actor. European Defence Union*. 2019; Molnár (2018): i. m.; Jolyon Howorth: EU–NATO Cooperation: The Key to Europe’s Security Future. *European Security*, 26. (2017), 3. 454–459.; Yf Reykers: A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capability as a Proximate Principal. *Journal of European Integration*, 41. (2019), 6. 783–799.

³⁷ Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: a Tanács üdvözölte az elmúlt két évben elért jelentős előrehaladást* (2018. november 19.).

³⁸ Council of the European Union: *EU Concept for Military Command and Control – Rev 8. Working Document of the European External Action Service*. 8798/19 (2019. április 23.).

³⁹ Council of the European Union: *List of Working papers (WK) Distributed to the European Union Military Committee in the Second Quarter of 2020* (2020. július 17.). Brussels.

az állandó strukturált együttműködést (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*). A PESCO célja, hogy elősegítse az interoperabilitást, a képességhiányok csökkentését, illetve a védelmi területen történő együttműködés megerősítését. Az uniós szerződés a PESCO létrehozását minimális tagállami létszámhoz sem kötötte. A tagállamok döntését követően az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője véleményezi a tagállamok szándékát. A végső határozatot minősített többséggel az EU Tanácsa hozza meg. Az Európai Parlament a folyamatról tájékoztatást kap.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv alapján a PESCO-ban részt vevő tagállamok 1. vállalják, hogy védelmi képességeiket intenzívebben fejlesztik a többnemzeti erők, a fő európai fejlesztési programok, valamint az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásaikkal, illetve az azokban való részvételük erősítésével; valamint 2. rendelkeznek azokkal a képességekkel, hogy EU-harccsoportot hozzanak létre (10. jegyzőkönyv 1. cikk).

További feltételekhez tartozik, hogy a védelmi felszerelések beszerzésénél együttműködnek, a védelmi berendezéseiket közelítik egymáshoz, katonai szükségleteiket összehangolják, védelmi eszközeik és képességeik összevonásával, közös célkitűzéseik meghatározásával növelik az interoperabilitást, továbbá részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség közös vagy európai felszerelési programjainak kidolgozásában (10. jegyzőkönyv 2. cikk). A 10. jegyzőkönyv az Európai Védelmi Ügynökséget (EDA) bízta meg a 2. cikkben lefektetett feltételek rendszeres értékelésével és az éves jelentéssel (10. jegyzőkönyv 3. cikk).

Sokáig úgy tűnt, hogy a Lisszaboni Szerződésben rejlő lehetőséget az EU tagállamai – elsősorban az Egyesült Királyság ellenállása miatt – nem használják ki. 2016-tól, az EU új globális külügyi és biztonságpolitikai stratégiájának megjelenése, illetve a brexitről szóló népszavazás kilépést támogató eredménye után viszont a PESCO létrehozásának folyamata megkezdődött. A képességfejlesztések uniós szintű háttérül részben az szolgált, hogy a 1999-ben meghatározott 2003-as fő célkitűzések (*Headline Goal 2003*) mind a mai napig hatályosak, illetve a globális stratégia végrehajtására vonatkozó 2016. novemberi külügyi tanácsi következtetésekben a katonai ambíciószint is megjelenik. A PESCO létrehozásában – a francia exkluzív megközelítéssel szemben – meghatározó szerepet töltött be a német inkluzív, azaz minél több tagállamot bevonó megközelítés elve.⁴⁰

2017. november 13-án 23 tagállam miniszterei – öt ország, Dánia, Írország, Málta, Portugália és az Egyesült Királyság kivételével – együttes bejelentést írtak alá. A bejelentést a főképviseelőnek és a Tanácsnak adták át. 2017. december 8-án az EU Tanácsa minősített többséggel döntött az összesen 25 ország részvételével – kivéve Dánia, az Egyesült Királyság és Málta – megvalósuló PESCO elindításáról. 2018. március 6-án az EU Tanácsa elfogadta a PESCO keretein belül első körben megvalósuló 17 projektjavaslatot. 2018 júliusában a Tanács közös szabályokat fogadott el a PESCO-projektek irányítására, illetve döntés született az Európai Külügyi Szolgálat és az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) által együttesen biztosított titkárságról. Az EDA egyik legfontosabb feladata, hogy a CARD alapján javaslatokat fogalmazzon meg a képességfejlesztési terv (*Capability Development Plan – CDP*) elérése érdekében. Az EDA korábbi tevékenységeihez képest a PESCO jelentősége, hogy a keretein belül megvalósuló projektek esetében a tagállami vállalatok számonkérhetővé váltak.⁴¹

⁴⁰ Daniel Fiott – Antonio Missiroli – Thierry Tardy: *Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?* EU Institute for Security Studies. *Chaillot Papers*, (2017), 142.

⁴¹ Molnár (2018): i. m.; Molnár (2019a): i. m. 81–87.; Molnár Anna: PESCO. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019f. 880–881.; Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács*

A PESCO-nak jelenleg negyvenhét projektje fut. A felülről és alulról is kezdeményezett PESCO-nak kétszintű „kormányzata” alakult ki. Egyfelől vannak közös szabályok, másfelől a részt vevő hozzájáruló tagállamok döntenek az egyes projektek részleteiről. A Nemzeti Végrehajtási Terveket a tagállamok nyújtják be az Európai Külügyi Szolgálatnak és az EDA-nak a projektek nyomon követhetősége érdekében. Az együttműködések finanszírozását segíti, hogy a PESCO-projektek további finanszírozásban részesülhetnek az Európai Védelmi Alapból.⁴² A PESCO-projektek sikere azonban elsősorban a benne részt vevő tagállamok politikai akaratától és valós hajlandóságától függ.⁴³

A koordinált éves védelmi felülvizsgálat

Az Európai Unió 2016-os globális stratégiájában szereplő védelmi típusú fehér könyv elkészítése végül lekerült a napirendről, és ehelyett 2016 novemberében a Tanács ülésén az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője benyújtotta a tagállamoknak a biztonságra és a védelemre vonatkozó végrehajtási tervet. A végrehajtási terv az új stratégiai célok elérése érdekében 13 javaslatot tett, például a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatát (CARD), a harccsoportok bevetethetőségének újragondolását, illetve az állandó strukturált együttműködés (PESCO) megvalósítását.⁴⁴ A koordinált éves védelmi szemlével (azaz a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatával) a kezdetben az európai szemeszterhez hasonló szigorú „védelmi szemeszter” folyamatot képzelt el. Végül a politikai és védelmi konzultációk alapján a tagállamokat kevésbé megkötő, jóval megengedőbb formában, önkéntes alapon megvalósuló felülvizsgálati modell körvonalazódott. A valójában kétéves folyamat célja, hogy lehetővé váljon a nemzeti védelmi kiadások jobb áttekintése, a meglévő hiányosságok kezelése, az együttműködés elmélyítése, valamint a fejlesztési tervek és a kiadások közötti koherencia és optimális felhasználások biztosítása.

Az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) – az Európai Külügyi Szolgálattal együttműködve – dolgozta ki a felülvizsgálati folyamat elemeit. A CARD-elemeket részletező elvi dokumentumot az EU Katonai Bizottsága, illetve a tagállamok illetékes szervei is megvitatták. Mindennek köszönhetően valóban széles körű konzultáció alapján készült el a végleges tervezet. Az Európai Unió Tanácsa 2017. május 18-án jóváhagyta a koordinált éves védelmi felülvizsgálat létrehozására vonatkozó szabályokat, és a 2017 őszétől valamennyi tagállamot érintő próbaidőszak elemeit. A CARD 2018. évi próbaüzemét az Európai Védelmi Ügynökség vezette. A próbamenetet követően 2019 őszétől indult az első teljes felülvizsgálati folyamat. Az Európai Védelmi Ügynökség az EU Katonai Törzsszel együttműködve látja el a CARD Titkárság feladatait.

A próbaidőszak első szakaszában az EDA a már rendelkezésére álló adatokat és információkat elemzi. A második szakaszban kétoldalú párbeszédet folytat a tagállamokkal annak érdekében,

határozata a PESCO keretében kidolgozandó projektek listájának összeállításáról. 6393/18 (2018. március 1.); Az Európai Unió Tanácsa: *Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO)* (2017. november 13.); Az Európai Unió Tanácsa: *Defence Cooperation: Council Establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 Member States Participating* (2017. december 11.).

⁴² Molnár Anna – Szabolcs Laura: Megerősített együttműködés, változó geometria, PESCO. *Hadtudomány*, 30. (2020), 4. 77–106.

⁴³ Sven Biscop: *Battalions to Brigades: The Future of European Defence.* *Survival*, 62. (2020), 5. 105–118.

⁴⁴ Jones (2020): i. m. 14.

hogy egyeztesse és szükség esetén kiegészítse a meglévő adatokat. A harmadik szakaszban az EDA elkészíti az úgynevezett CARD-elemzést, amely összegzi az adatokat, értékeli az egyes védelmi kiadási tervekkel kapcsolatos trendeket, a 2014-es képességfejlesztési terv (*Capability Development Plan* – CDP) prioritásainak végrehajtását, a védelmi kutatási programokra vonatkozó tendenciákat, valamint a védelmi együttműködés lehetőségeit. Ezt követően a tagállamokkal folytatott egyeztetés alapján elkészül az a jelentés, amelyet az EDA 2018 novemberében ad át a minisztereknek. A negyedik szakaszban készül el az úgynevezett CARD-jelentés, amelyet az EDA az előző lépések eredményei alapján fogalmaz meg, bemutatja a felülvizsgálat főbb eredményeit, valamint a kapcsolódó ajánlásokat. A próbaüzemről szerzett tapasztalatokat 2019-ben, az első teljes CARD-ciklus előtt bemutatják a Tanácsnak.⁴⁵ 2020 novemberében elkészült az első teljes ciklust lezáró jelentés, amely áttekintést nyújt a 26 EDA-tagállam nemzeti védelmi tervezési és képességfejlesztési erőfeszítéseiről.⁴⁶

Európai Védelmi Alap

Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Európai Unió helyzetéről szóló, 2016. évi beszédében bejelentette az Európai Védelmi Alap (EVA) létrehozását. Az Európai Unió 2016-os globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának végrehajtásával összefüggésben még az év novemberében az Európai Bizottság bemutatta az európai védelmi cselekvési tervet (*European Defence Action Plan* – EDAP), amely már konkrét javaslatokat tett az alap létrehozására a közös kutatási beruházások, valamint a védelmi eszközök és technológiák közös fejlesztésének támogatása érdekében. Az Európai Bizottság 2017-ben – azaz 2017–2019 között a védelmi célú kutatásra irányuló előkészítő intézkedés és 2019–2020 között az európai védelmi ipari fejlesztési program (EDIDP) révén – megkezdte az uniós szintű védelmi együttműködés tesztelését.

A Bizottság eredeti tervei szerint az új alap 2017 és 2019 között, a mechanizmus tesztelésének időszakában évente 90 millió eurót, a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban pedig évente körülbelül 500 millió eurós uniós támogatást jelent a védelmi ipar számára. A tervezési folyamatban később ez az összeget az EB megemelte. Az alap rendeltetése, hogy kiegészítse a védelmi kutatásra, beszerzésre és a prototípusok (interoperábilis technológiák és berendezések, például kódolt szoftverek, a dróntechnológia és a műholdas kommunikáció) kifejlesztésére rendelkezésre álló nemzeti forrásokat. Mindez azt is jelenti, hogy a védelmi területen megvalósuló K+F-finanszírozás keretein belül először lesz lehetőség a védelmi ipar fejlesztéséhez uniós költségvetési források felhasználására. Az Európai Védelmi Alap létrehozásának egyik legfontosabb jogi háttéréül az Európai Unióról szóló szerződés 173. cikke szolgál, amely kimondja, hogy „az Unió és a tagállamok biztosítják az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét”.

2018 júniusában az Európai Bizottság bejelentette, hogy a 2021–2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret (vagyis a hétéves költségvetés) során – az Európai Unió stratégiai autonómiájának növelése, valamint az Unió védelmi képességének és globális szintű szerepének javítása érdekében az EVA költségvetését 13 milliárd euróra kívánja növelni. A legalább három tagállamból és három résztvevővel megvalósuló projekteket társfinanszírozással támogató alap

⁴⁵ European Defence Agency: *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*; Molnár Anna: Koordinált éves felülvizsgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019g. 633–634.

⁴⁶ *EU védelmi miniszterek videókonferenciája*. 2020. november 20.

célja, hogy katalizátorként segítse egy innovatív és versenyképes ipari és tudományos bázis kiépítését, illetve a kis- és középvállalkozások megerősítését. A jelenlegi bizottsági tervek szerint amennyiben a PESCO során megvalósuló projektek teljesítik a támogathatósági feltételeket, akkor az alap forrásaiból 10 százalékos kiegészítő társfinanszírozásban részesülhetnek.⁴⁷ 2020 decemberében a Tanács elfogadta – az Európai Parlament pedig jelezte egyetértését – az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretét. Az Európai Védelmi Alapra 7 milliárd EUR jut.⁴⁸

Európai Békekeret

A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő 2018-ban nyújtotta be javaslatát a 10,5 milliárd eurós eszköz, az Európai Békekeret létrehozására. Az új költségvetésen kívüli pénzügyi eszköz forrásait a tagállamok biztosítják. Az uniós válságkezelési eszköztár új elemének célja, hogy az EU „hatékonyabb és reagálóképesebb globális biztonságsszolgáltatóvá válhasson”. Az új eszköz kiváltja az Afrikai Békekeretet és az Athéné mechanizmust, forrásait a tagállamok GNI-alapú éves hozzájárulásai alkotják. Az eredeti célok szerint a katonai KBVP-műveletek működési költségeinek 35–45 százalékát ebből a közös költségvetésből fedezik. Ezenkívül az EU költségvetésén kívüli alapként lehetővé teszi az afrikai és az Unió szomszédságába tartozó partnerországok pénzügyi támogatását, ellenálló képességük megerősítését (például a nem EU-s partnerek számára a katonai és védelmi felszerelések, infrastruktúra vagy segítségnyújtás biztosítását a válságkezelési műveletekben).⁴⁹

2020 decemberében az EU Tanácsában politikai megállapodás született a katonai vagy védelmi vonatkozású külső tevékenységek finanszírozását szolgáló Európai Békekeret létrehozásáról. Az eredeti javaslatához képest az új eszköz jóval kevesebb forrással, csupán 5 milliárd EUR-val számolhat a 2021–2027-es időszakban. Az Európai Békekeret – a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel (NDICI) együtt – támogatja a partnerországokat a válságok megelőzésében és kezelésében.⁵⁰

⁴⁷ Molnár Anna: Európai Védelmi Alap. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019h. 247–248.; Európai Bizottság: *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megeremtése felé*. 2016. november 30.; Európai Bizottság: *Uniós költségvetés: Az EU szerepének megerősítése a biztonság és a védelem terén* (2018. június 13.). Strasbourg.

⁴⁸ Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetése és a helyreállítási csomag*.

⁴⁹ Matthias Deneckere: The Uncharted Path towards a European Peace Facility. *ECDPM Discussion Paper*, (2019), 248.; European Parliament: *Decision establishing a European Peace Facility*. P8_TA-PROV(2019)0330 (2019. március 28.). Strasbourg; Meyer (2020): i. m. 12.; European External Action Service: *European Peace Facility – An EU Off-budget Fund to Build Peace and Strengthen International Security* (2018. június 13.). Brussels.

⁵⁰ Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács politikai megállapodásra jutott az Európai Békekeretről* (2020. december 18.).

Stratégiai iránytű

Az EU tagállamai és intézményei a közös európai stratégiai kultúra megteremtése érdekében jelenleg egy új stratégiai dokumentum, a stratégiai iránytű (*Strategic Compass*) elkészítésén dolgoznak. A tervezett reformok kezdeményezésében és megvalósításában az Unió két meghatározó tagállama kiemelt szerepet játszik. Így nem teljesen véletlen, hogy a folyamat 2020-ban, a Tanács német elnöksége alatt vette kezdetét, és 2022-ben a francia soros elnökség alatt zárul.⁵¹ Az úgynevezett stratégiai iránytű, amely elsősorban az európai védelem főbb kérdéseire koncentrálni, összesen négy „kosárban”, a válságkezelés, a partnerség, az ellenálló képesség és a képességfejlesztés területeit tekinti át. A közös veszélyelemzésre épülő dokumentumban az EU és a tagállamok előtt álló 5–10 éves célokat fogalmazzák meg. A stratégiai iránytű a fenyegetések és kihívások közös európai értelmezését célzó elemzés alapján a négy területen stratégiai iránymutatást nyújt.

Napjainkban a tagállamok egyre összetettebb biztonsági fenyegetésekkel szembesülnek, az Unió úgynevezett védelmi ambícióinak szintje valóban erősödik. Annak ellenére, hogy nem egy valódi uniós szintű katonai fehér könyv készül, a stratégiai iránytű az első olyan dokumentum, amelynek célja, hogy egyértelműséget, iránymutatást és ösztönzőket adjon a valóban közös biztonság- és védelempolitika befejezéséhez. A tagállamok által vezérelt folyamatban az uniós intézményeknek és a főképviseletnek is meghatározó szerepe van. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Európai Unió helyzetéről szóló 2021-es beszédében bejelentette, hogy az Európai Védelmi Csúcstalálkozó 2022 februárjában lesz, ahol bemutatják a végleges dokumentumot. Az EU állam- és kormányfői várhatóan 2022 márciusában hagyják jóvá a stratégiai iránytűt. Így tehát nem véletlen, hogy Charles Michel, az Európai Tanács elnöke 2022-t „az európai védelem évének” nevezte.⁵²

Következtetések

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt több mint tíz évben a nemzetközi rendszer jelentős mértékben átalakult, a multilaterális alapokra épülő liberális nemzetközi rend meggyengült. Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés egy erősebb, egységesebb, következetesebb és hatékonyabb Unió kialakítását tűzte ki céljául, a romló biztonsági környezet, az EU-ra nehezedő válságok, a tagállamok közötti konfliktusok és a brexit bizonyos területeken egyfelől felgyorsították az integrációs folyamatokat, másfelől viszont rámutattak a KKBP és a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszer hiányosságaira.

Érdemes hangsúlyozni, hogy az EU új globális stratégiájának megjelenése, illetve a brexitről szóló népszavazás előtt egyre kevesebb esély látszott arra, hogy a Lisszaboni Szerződés adta eszközzel valóban élni tudnának az e tekintetben is széthúzó tagállamok. 2016-tól, a sorozatos válságokkal terhelt időszakban azonban elsősorban a KBVP területén megkezdődött az integráció mélyítése, a stratégiai autonómia megvalósítását segítő folyamat. A mélyítés sikerét azonban nagymértékben befolyásolja az uniós tagállamok hajlandósága, politikai akarata és egysége.

⁵¹ Monika Sus: *The EU Strategic Compass' Three Principles: Inclusivity, Integration, and Implementation*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2021; Sven Biscop: *EU Strategy: Resolutely Moderate*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2021.

⁵² Tania Latici – Elena Lazarou: *Where will the EU's Strategic Compass point?* EPRS – European Parliamentary Research Service.

Az MPCC, a PESCO, a CARD és az EDF olyan kezdeményezések, amelyek az EVU egy-egy pillérét képezik. A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat összesen négy nem végrehajtó típusú katonai misszió számára biztosít parancsnoki struktúrát. A CARD a tagállami éves költségvetések elkészítéséhez ad tanácsokat. Közhelynek számít, hogy az európai védelmi ipar és védelmi rendszerek rendkívül szétterjedtek. A PESCO képességfejlesztési projektjei ezt kívánják csökkenteni. Az Európai Védelmi Alap pedig az EU történelmében először a védelemhez költségvetési forrásokat biztosít.

Jelenleg folyik az EU védelmi és biztonságpolitikai közép- és hosszú távú céljait megfogalmazó stratégiai iránytű elkészítésének folyamata. Mindezzel párhuzamosan napjainkban ismét felvetődött egy 5–20 ezer fős gyors reagálású hadtest létrehozásának lehetősége. Mindezen folyamatok sikere persze attól függ, hogy a sokszor széthúzó tagállamok mennyire képesek megegyezni.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetése és a helyreállítási csomag*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/
- Az EU Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.). www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/#
- Az Európai Unió Tanácsa: Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/
- Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács határozata a PESCO keretében kidolgozandó projektek listájának összeállításáról*. 6393/18 (2018. március 1.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács politikai megállapodásra jutott az Európai Békekeretről* (2020. december 18.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/18/council-reaches-a-political-agreement-on-the-european-peace-facility/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: a Tanács üdvözölte az elmúlt két évben elért jelentős előrehaladást* (2018. november 19.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/11/19/security-and-defence-council-welcomes-the-substantive-progress-made-during-the-last-two-years/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Defence Cooperation: Council Establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 Member States Participating* (2017. december 11.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/#
- Az Európai Unió Tanácsa: *Katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport (PMG)*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Következtetések*. EUCO 217/13 (2013. december 19–20.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa: *Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom)*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB)*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó struktúrált együttműködésről (PESCO)* (2017. november 13.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/

- Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- Béraud-Sudreau, Lucie – Alice Pannier: An ‘improbable Paris-Berlin-commission Triangle’: Usages of Europe and the Revival of EU Defense Cooperation after 2016. *Journal of European Integration*, 43. (2020), 12. 1–16. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1740215>
- Biscop, Sven: All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy*, 37. (2016), 3. 431–445. Online: <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238120>
- Biscop, Sven: European Defence: What’s in the CARDS for PESCO? *Security Policy Brief*. (2017), 91. Online: www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/10/SPB91-Biscop.pdf?type=pdf
- Biscop, Sven: *European Strategy: New Future for an Old Power*. New York, Routledge, 2019. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429427442-3>
- Biscop, Sven: Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival*, 62. (2020), 5. 105–118. Online: <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1819654>
- Biscop, Sven: *EU Strategy: Resolutely Moderate*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2021. Online: <https://biblio.ugent.be/publication/8719488/file/8719489.pdf>
- Chappell, Laura – Theofanis Exadaktylos – Petar Petrov: A More Capable EU? Assessing the Role of the EU’s Institutions in Defence Capability Development. *Journal of European Integration*, 42. (2020), 4. 583–600. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1666115>
- Council of the European Union: *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. 6881/17 (2017. március 6.). Brussels. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6881-2017-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union: *EU Concept for Military Command and Control – Rev 8. Working document of the European External Action Service*. 8798/19 (2019. április 23.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union: *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016. szeptember 2–3.). Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/09/02-03/
- Council of the European Union: *List of Working Papers (WK) Distributed to the European Union Military Committee in the Second Quarter of 2020* (2020. július 17.). Brussels. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9586-2020-INIT/en/pdf>
- CVCE: *Joint Declaration Issued at the British-French Summit* (1998. december 4.). Online: www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf
- Deneckere, Matthias: The Uncharted Path towards a European Peace Facility. *ECDPM Discussion Paper*, (2019), 248. Online: <https://ecdpm.org/publications/uncharted-path-towards-european-peace-facility/>
- Duchêne, François: Europe’s Role in World Peace. In Richard J. Mayne (szerk.): *Europe Tomorrow. 16 Europeans Look Ahead*. London, Collins, 1972. 32–47.
- Duchêne, François: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy – Problems before the European Community*. London, Macmillan, 1973. 1–21. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-01826-0_1
- EEAS: *Az EU különleges képviselői* (2019. november 25.).
- EEAS: *Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ)* (2019. november 25.). Online: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73767/node/73767_hu
- EEAS: *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája*. 2016. Online: www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot* (2016. szeptember 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_16_3043

- Európai Bizottság: *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé*. 2016. november 30. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Unió költségvetés: Az EU szerepének megerősítése a biztonság és a védelem terén* (2018. június 13.). Strasbourg. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4121_hu.htm
- Európai Parlament: *Jelentés az európai védelmi unióról*. 2016/2052(INI) (2016. október 31.). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//HU
- European Commission: *Reflection Paper on the Future of European Defence*. 2017. Online: https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-future-european-defence_en
- European Commission: *Towards a European Defence Union. Towards a More United, Stronger and More Democratic Union*. 2019. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-towards_a_european_defence_union_0.pdf
- European Defence Agency: *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. Online: [www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
- European External Action Service: *European Peace Facility – Investing in Peace and Security* (2021. március 22.). Brussels.
- European Parliament: *Decision Establishing a European Peace Facility*. P8_TA-PROV(2019)0330 (2019. március 28.). Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/delegations/en/decision-for-establishing-a-european-peace-product-details/20170712DPU10249
- European Parliament: *Europe as a Stronger Global Actor. European Defence Union*. 2019. Online: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-european-defence-union
- European Parliament: *Next Step in Mutual Defence – European Defence Union, say MEPs*. 2016. január 21. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20160114IPR09904/next-step-in-mutual-defence-european-defence-union-say-meps
- EU védelmi miniszterek videókonferenciája. 2020. november 20. Online: <https://kormany.hu/hirek/eu-vedelmi-miniszterek-videokonferenciaja>
- Fiott, Daniel – Antonio Missiroli – Thierry Tardy: *Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?* EU Institute for Security Studies. *Chaillot Papers*, (2017), 142. Online: www.iss.europa.eu/content/permanent-structured-cooperation-what%E2%80%99s-name
- Fiott, Daniel: *Strategic Autonomy: towards 'European Sovereignty' in Defence?* EUISS, 2018. Online: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf
- Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris, 2005.
- Gazdag Ferenc: *Teóriák az európai integráció külpolitikájáról*. In Törke András (szerk.): *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusairól*. Budapest, Európa Varietas Intézet, 2011.
- Grüll, Philipp – Sarah Lawton: *'Sovereignty and Solidarity': Germany's Plans for the EU's Foreign Policy*. *Euractiv*, 2020. június 29. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/sovereignty-and-solidarity-germanys-plans-for-the-eus-foreign-policy/
- Howorth, Jolyon: *EU–NATO Cooperation: The Key to Europe's Security Future*. *European Security*, 26. (2017), 3. 454–459. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1352584>
- Jones, Ben: *CSDP Defence Capabilities Development*. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four in-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)*. 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA\(2020\)603485_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA(2020)603485_EN.pdf)

- Krotz, Ulrich – Joachim Schild: Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe's post-Brexit union. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 8. 1174–1193. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467951>
- Latici, Tania – Elena Lazarou: *Where will the EU's Strategic Compass point?* EPRS – European Parliamentary Research Service. Online: www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29698057
- Lauffer, Silva – Joannes Hamacher (szerk.): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions*. Berlin, Center for International Peace Operations, 2016. Online: www.cep.si/wp-content/uploads/2017/06/ENTRiHandbuch289_Handbuch3Auflage_en_ND.pdf
- Livre Blanc sur la Défense*. 1994. Online: www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf
- Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Manners, Ian: Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration*, 37. (2015), 2. 299–318. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990141>
- Meyer, Christoph O.: CSDP Missions and Operations. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four in-depth analyses requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)*. 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA\(2020\)603485_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA(2020)603485_EN.pdf)
- Molnár Anna: Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság*, (2015), 5. 3–15. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_5_02_molnar_anna_-_az_unio_kulugyi_es_biztonsagpolitikai_kepviseleje.pdf
- Molnár Anna: Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, (2016), 2. 75–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozos_jovokep_kozos_cselekves_erosabb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf
- Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Molnár Anna: Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat. In Molnár Anna – Marsai Viktor – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 81–98.
- Molnár Anna: Közös kül- és biztonságpolitika. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 649–650.
- Molnár Anna: Európai Külügyi Szolgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019c. 243–244.
- Molnár Anna: EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője – az Európai Bizottság alelnöke. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019d. 237–238.
- Molnár Anna: EU-műveletek és -missziók. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019e. 238–240.
- Molnár Anna: PESCO. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019f. 880–881.
- Molnár Anna: Koordinált éves felülvizsgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019g. 633–634.
- Molnár Anna: Európai Védelmi Alap. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019h. 247–248.

- Molnár Anna – Szabolcs Laura: Megerősített együttműködés, változó geometria, PESCO. *Hadtudomány*, 30. (2020), 4. 77–106. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2020.30.4.77>
- Nagy Zsolt: A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban*. Budapest, L'Harmattan, 2017.
- Nye, Joseph S.: Soft Power. *Foreign Policy*, (1990), 80. 153–171. Online: <https://doi.org/10.2307/1148580>
- Recchia, Stefano: A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France's turn to Multilateralism in Africa. *Journal of Strategic Studies*, 43. (2020), 4. 508–533. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733985>
- Rehrl, Jochen – Galia Glume (szerk.): *Handbook on CSDP Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Publications Office, 2017. Online: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en>
- Reykens, Yf: A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capability as a Proximate Principal. *Journal of European Integration*, 41. (2019), 6. 783–799. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599882>
- Silva, Paul M. II – Selden Zachary: Economic Interdependence and Economic Sanctions: a Case Study of European Union Sanctions on Russia. *Cambridge Review of International Affairs*, 33. (2020), 2. 229–251. Online: <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1660857>
- Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban – uniós külkapcsolatok a 21. században*. Budapest, L'Harmattan, 2017.
- Stavridis, Stelios: “Militarizing” the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator*, 4. (2001), 36. 43–50. Online: <https://doi.org/10.1080/03932720108456945>
- Sus, Monika: *The EU Strategic Compass' Three Principles: Inclusivity, Integration, and Implementation*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2021. Online: <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/08/Essay-4-The-EU-Strategic-Compass.pdf>
- Sutter, Camille De: *Europe's Road to Strategic Autonomy: Summarising the Concrete Steps Taken*. 2020. június 3. Online: <https://finabel.org/europes-road-to-strategic-autonomy-summarising-the-concrete-steps-taken/>
- Varga Gergely: *Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives*. Budapest, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017. Online: https://kki.hu/assets/upload/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf
- Wagner, Wolfgang: Liberal Power Europe. *Journal of Common Market Studies*, 55. (2017), 6. 1398–1414. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12572>
- Weitershausen, Inez von – David Schäfer – Wolfgang Wessels: A ‘Primus Inter Pares’ in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises. *German Politics*, 29. (2020), 1. 42–58. Online: <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328>