

Egység a sokféleségben – Erő a sokféleségben?

Az Európai Unió mélyítés és bővítés kérdésköre mindig is megosztotta a tagállamokat, ugyanis mindig azt a területet támogatták, amely stratégiai érdekük középpontjában állt. Az európai védelmi együttműködés ötlete nem új keletű, már az 1950-es években elültették magjait a René Pleven, egykori francia miniszterelnök nevét viselő Pleven-tervben, amelyben egy közel 100 ezer fős, NATO keretein belül működő, vegyes nemzetiségű, nemzetek feletti európai hadsereg felállítását irányozták elő. Egy ilyen magas fokú integrációra és finanszírozásra azonban a tagállamok nem mutattak hajlandóságot. Az évek során a védelem területe mindig is a felszínen mozgott, azonban áttörést csak az 1998-as saint-malói közös brit és francia nyilatkozat hozott, amelyet követően a reformok támogatása mellett kötelezte el magát Németország is. A nagyhatalmi ösztönzések nélkül nem juthattunk volna el napjaink európai uniós védelmi törekvéseihez, amely mára már lényegében túlmutat egy célkitűzésen, ugyanis az Európai Védelmi Alap¹ 2017. évi életre hívásával megvalósítható a régóta áhított európai stratégiai autonómia.

Védelmi együttműködések mint a stratégiai és gazdasági alapokra helyezett mélyítés

A 2000-es évek megmutatta a világ számára, hogy az új típusú konfliktusok megjelenése, illetve a növekvő bizonytalanság rugalmas és proaktív válaszokat és cselekvéseket kíván meg. 2015-ben az ukrajnai orosz offenzíva hatására Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság akkori elnöke nyilatkozott egy európai hadsereg égető szükségességéről, azzal indokolva, hogy a NATO már nem képes egyedül biztosítani Európa biztonságát. Ezt követően – az egyfajta védelmi unió megvalósítását is támogató – Franciaország, Németország és Olaszország tettek javaslatokat a globális stratégia védelempolitikai területeihez,

¹ Infografika – Európai Védelmi Alap. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/european-defence-fund/

 https://doi.org/10.36250/01067_11

mint az Athéné-rendszer reformját vagy az uniós parancsnokság kiépítésének szükségességét, amely stratégiát 2016. június 28-án az Európai Tanács el is fogadott, így elkezdődhetett a végrehajtási folyamat. Ennek egyik részeként határozták meg az EU–NATO védelmi együttműködést a hibrid fenyegetések vagy a kiberbiztonság területén, amelyről már 2016 júliusában nyilatkozatot tettek a felek képviselői a varsói NATO-csúcson. Még ugyanebben az évben a biztonságra és a védelemre vonatkozó végrehajtási tervet² is jóváhagyta az Európai Tanács, amelynek stratégiai prioritása három alapon nyugszik: a külső konfliktusokra való válaszadás, a partnerek kapacitásainak kiépítése, illetve az EU és polgárainak védelme. A megvalósítás eszközei szintén több pilléren nyugodnak, mint az uniós védelmi költségek átláthatóságát elősegítő CARD (koordinált éves védelmi szemle), a már a lisszaboni szerződésben is szereplő és jelenleg 47, többek között képzési vagy képességfejlesztési projektet magában foglaló PESCO (Állandó strukturált együttműködés), az EU Katonai Törzsén belül létrehozott MPCC (Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat), valamint a harccsoportok mint az EU egyik gyorsreagálási eszköze.

Az Európai Bizottság által készített Európai Védelmi Cselekvési Terv³ is a globális stratégia részét képezi, amely három területet foglal magában: az Európai Védelmi Alap (EVA) megalapítása, a védelmi iparba irányuló beruházások növelése, illetve az egységes védelmi piac megerősítése.

Ahhoz, hogy a korábban felsorolt intézkedési mechanizmusok megvalósulása teljes legyen, természetesen szükség van egy azokat biztosító pénzügyi forrásra. Az EVA a védelem területén működő uniós vállalatok együttműködését és innovációs kapacitásuk növekedését hivatott előmozdítani egy versenyképes és hatékony európai védelmi ipar kiépítése, a stratégiai autonómia erősítése, továbbá egy integrált védelmi piac kialakítása céljából. Mindebből jól kirajzolódik, hogy alapvetően egy gazdasági törekvésről van szó az EUMSZ 173. cikkének értelmében, ahol a kutatási és fejlesztési szektorokba való investálás zajlik. Már 2017-ben javaslatot tettek a döntéshozók⁴ a források elkülönítésére, miszerint kutatásra évente (2020 után) 500 millió eurót, fejlesztésre és beszerzésre 1 milliárd eurót tesznek elérhetővé a tagállamok közös fejlesztésének

² Uniós együttműködés a biztonság és védelem területén. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security/

³ Európai Bizottság: *Európai Védelmi Cselekvési Terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016. november 30.).

⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Védelmi Alap felállítása* (2017. június 7.).

és beruházásának ösztönzése céljából, amelynek végső célkitűzése évente további 5 milliárd euró fordítása a felszerelések együttműködésen alapuló beszerzésére. Ezeket az összegeket 2021 és 2027 között érvényes többéves pénzügyi keretben végül 7,9 milliárd euróban állapították meg, amelyből 5,3 milliárd euró a fejlesztésekre, 2,6 milliárd euró pedig a kutatásokra fordítható. Az Európai Védelmi Alap 2017-es felállítása és lényegében a védelmi szektor első megjelenése között nem lehet pontos összehasonlítást tenni az előző költségvetési ciklusban elkülönített forrásokkal, azonban jól mutatja a védelempolitika felértékelődését, hogy míg 2014–2020 között biztonságra és a polgárokra 15,67 milliárd euró, addig 2021–2027 között biztonságra és védelemre összesen 27,5 milliárd euró ráfordítást határoztak meg.

Az Európai Védelmi Alap mellett, a hétéves költségvetésen kívül hívták életre az Európai Békekeretet (EPF⁵) a *sui generis* szervezet biztonsági és védelmi képességeinek fejlesztésére. A tagállami finanszírozásból álló, 5 milliárd euró kerettel rendelkező alap a tartós béke kiépítését hivatott szolgálni a közös kül- és biztonságpolitika valamennyi katonai vagy védelmi külső tevékenységét összehangolva, így például missziók és műveletek formáját öltve. Ezek korábban az Athéné mechanizmus keretén belül valósultak meg, mindazonáltal az EPF létrejöttével egy rugalmasabb, gyorsabb telepítést, a földrajzi hatókörét kiszélesítő beavatkozási képesség válik elérhetővé.

Úton a képességek felé: Az EU védelmi eszköztárának kulcselemei

Az Európai Uniónak a Békekeretben foglalt külső képességei mellett fontos, hogy megerősítse belső védelmi és biztonsági mechanizmusait. A jelenleg is kidolgozás alatt álló – az idei decemberi Külügyi Tanács elé kerülő – Stratégiai Iránytű⁶ az a kulcsdokumentum, amely meghatározza majd az EU védelmi identitását. Az önálló fellépésre való képesség kapcsán az Európai Tanács idén tavasszal következtetéseket is elfogadott, amelyben felszólítják az uniót, hogy saját háza táján is kezelje a globális fenyegetéseket és kihívásokat. Az új fenyegetések terén nem csupán azonnali reagálásra van szükség, hanem egy

⁵ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.).

⁶ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: az EU folytatja a közös biztonság és védelem területével kapcsolatos munkát* (2021. május 10.).

olyan komplex eszközrendszerre, amely túlmutat a hagyományos katonai-biztonsági eszköztáron. Az egyre gyorsuló digitális világ, a kiber- és hibrid fenyegetések, a szervezett bűnözés módszereinek drámai változása, illetve a feltörekvő technológiák, mint a mesterséges intelligencia, biotechnológia, hiperszonikus fegyverek és robotika alapjaiban változtatják meg az ember biztonsági és fenyegetettségi környezetét. Az Iránytű négy „kosara” ezekre próbál választ adni, úgymint a válságkezelés, reziliencia, kapacitásfejlesztés és partnerségek kialakítása. A remények szerint a 2022-es francia soros EU-elnökség⁷ alatt megjelenő dokumentum egy valódi Védelmi Unió kialakításának kezdetét jelentheti. A *single set of forces*, az egyetlen erőcsoport elvét figyelembe véve komplex és többfunkciós képességű akciócsoportokra lenne szükség, mivel a digitalizáció és a technológiai változások miatt a hagyományos katonai doktrínák korszaka leáldozóban van. Miként egy tagállamnak csak „egy” nemzeti hadereje van, az uniónak a NATO-val való párhuzamosságok elkerülése érdekében a komplex képességfejlesztésekre kell helyeznie a hangsúlyt. A jelenlegi fenyegetések hibrid jellege több szakpolitikai területre van egyszerre is hatással. Mint például az igazságszolgáltatás, rendőrség, katonaság, terrorelhárítás, kiber-, illetve humanitárius vagy akár a pénzügyi területek. A jövő tehát olyan ismeretlen, több szektoron is átívelő, megjósolhatatlan kihívások elé állítja az Európai Uniót, amelyre időben kell felkészülni. Ehhez szükséges a tagállamok és EU-s intézmények stratégiai gondolkodásának és kultúrájának reformja, több hangsúlyt helyezve a megelőzésre és biztonságra (defenzív), mint a támadó (offenzív) jellegre. Egy szóval egy olyan „svájci bicskára” van szükség, amely integráltan tartalmazza a komplex válaszokat – a megfelelő eszközök akár egyidejű használata – a jövő fenyegetéseivel szemben, és ahol szükséges, akár egyszerre több területen is átívelő védelemmel tud szolgálni.

A védelempolitika elképzelhetetlen a kritikus infrastruktúrák védelme nélkül. Emiatt első körben meg kell erősíteni ezek biztonságát, aminek kapcsán a Bizottság már közzétette a második hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelv (NIS2 Directive⁸) javaslatait. Az ebben szereplő tervek a harmonizált szankciókra, valamint a szigorú szabályozásra és kibervédelemre helyezik a hangsúlyt. A direktíva tehát az alapvető szociális és társadalmi szolgáltatásokat kielégítő infrastruktúrák erőteljesebb védelme miatt

⁷ Victor Bouemar: EU Collective Defense: What Does France Want? *Clingendael Spectator*, 2021. szeptember 29.

⁸ European Parliament: *The NIS2 Directive: A High Common Level of Cybersecurity in the EU* (2021. december 1.).

jött létre. Az egészségügyi, banki, állami, szociális, valamint energetikai rendszerek sérülékenysége már a Covid-pandémia során is megmutatkozott, így már alapvetően „emberi beavatkozás nélkül” is kiszolgáltatott és védtelen helyzetbe kerülhetnek az uniós polgárok.

A gyakorlati helyzetek kezelése mellett komoly hangsúlyt kell fektetni az életen át tartó tanulással a biztonság koncepciójának társadalmasítására. Így már fiatal korban szükséges megtanítani az embereket a biztonsági rendszerek helyes használatára, valamint a fenyegetések felismerésére és megelőzésére. A sokat említett európai stratégiai autonómia ötlete tehát nem csupán külső, hanem belső dimenzióban is értelmezendő: Mennyiben tud cselekvőképesnek mutatkozni az EU a tagállamokkal együtt a schengeni határokon belül? Ehhez nem csupán erőteljes tagállami koordinációra van szükség, hanem új, cselekvőképes intézményekre is, akár a védelmi ipar, az akadémia, illetve a magán- és állami szektor szoros együttműködésében kifejezve.

A holnap kihívásaira nem lehet a jelen válaszaival reagálni, így horizontszemléletű gondolkodásra van szükség, nemcsak a fenyegetések és az erre adandó válaszok teljes spektrumát lefedve, hanem perspektivikusan magát a horizontot szemlélve, szem előtt tartva a megerősített és lojális együttműködés elveit. Ehhez mind az uniós intézmények, tagállamok és állampolgáraik erőfeszítésére van szükség. A megoldás sosem lesz tökéletes, viszont ez a szemlélet proaktív szereplővé léptetheti elő az Európai Uniót növelve erősen megépített nemzetközi elismertségét.

2021. október 29.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Védelmi Alap felállítása. Brüsszel, 2017. 06. 07. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0295&from=LT>
- Bouemar, Victor: EU Collective Defense: What Does France Want? *Clingendael Spectator*, 2021. szeptember 29. Online: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want>
- Európai Bizottság: *Európai Védelmi Cselekvési Terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016. november 30.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_4088

European Parliament: *The NIS2 Directive: A High Common Level of Cybersecurity in the EU* (2021. december 1.). Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689333](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689333)

Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: Az EU létrehozta az Európai Békekeretet (2021. március 22.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/

Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: az EU folytatja a közös biztonság és védelem területével kapcsolatos munkát* (2021. május 10.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/