

Nádudvari Anna:¹ Az európai védelmi kezdeményezések törésvonalai

Vezetői összefoglaló

- A 2016 után elindított európai védelmi kezdeményezések közül a CDP+CARD, PESCO és EDF elemei mentén vizsgálhatók az EU tagállamok álláspontjai között kirajzolódó különbségek a közös védelempolitika irányait illetően.
- Európai kontextusban vizsgálva, e fejlemények az európai válságkezelési eszközök funkcionalitásával hozhatók kapcsolatba, továbbá a szupranacionális intézmények (Bizottság, Európai Parlament) szerepnövekedését jelentik a védelempolitika terén.
- Franciaország napirendformáló kezdeményezéseinek egyik eredménye az európai válságkezelési eszközök „kétébességesítés” fejlődési iránya.
- Az EDA és az új Védelmi Ipar és Űr Főigazgatóság intézményi duplikációja a tagállamok eltérő stratégiai koncepciói miatt is törésvonalakat eredményez.
- A transzatlanti kontextusban az önálló, EU-s szintű védelmi tervezési folyamatok elsősorban potenciális elérhetőségükben formálják a NATO-EU kapcsolatok szerkezetét. Az EDF és az európai védelmi ipari autonómia iránya kapcsán jelentkező transzatlanti feszültségek az Egyesült Államok védelmi ipari érdekeinek hatását tükrözik.

Az európai védelempolitikában központi témává váltak a 2016 után elindított európai kezdeményezések, miközben a politikai diskurzusban az Európai Hadsereg (*European Army*) víziója kelt újra és újra komoly visszhangot.² A tanulmány az európai közös biztonság- és védelempolitika (*Common Security and Defense Policy – CSDP*) fejlődésének jövőjére hatást gyakorló kezdeményezéseket, az ezek nyomán kialakult törésvonalakat elemzi és értékeli rendszerező szemlélettel. Fő kérdése, hogy milyen témákban jelentkezett megosztottság az úgynevezett Átfogó Védelmi Csomag (*Comprehensive Defense Package*) elemeihez kapcsolódóan, és ezek mennyiben jelenthetnek korlátokat vagy kockázatokat a CSDP további fejlődése szempontjából.

Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájában (KBVP) a 2016-os Globális Stratégia elfogadása és a Brexit körüli viták az integráció mélyítésének irányába mutató folyamatokat eredményeztek.³ Ezek jogi alapját a Lisszaboni Szerződés 42 (6) cikke és az Európai Unióról szóló szerződés 10. Jegyzőkönyve biztosítja, amelyek lehetővé teszik a tagállamok csoportjának a kollektív védelmi beszerzési és képességfejlesztési együttműködését.⁴ Ennek mentén a közös biztonság- és védelempolitika intézményrendszere számos új elemel bővült azt követően, hogy 2016 novemberében a Tanács elfogadta az EU Globális Stratégia biztonság- és védelempolitikai ajánlásainak végrehajtásáról szóló határozatát.⁵

¹ Nádudvari Anna (anna.nadudvari@gmail.com) a Budapesti Corvinus Egyetem doktorandusza.

² [Merkel calls for 'real, true' EU army](#), [online], 2018. 11. 13. Forrás: euobserver.com [2019. 06. 13]; [Európai hadsereg létrehozására van szükség](#) [online] 2016. 07. 23. Forrás: kormany.hu [2019. 06. 13]; [France's Macron pushes for 'true European army'](#), [online] 2018. 11. 06. Forrás: BBC.com [2019. 06. 13] MOLNÁR Anna: Európai hadsereg: álom vagy valóság? In: HALM Tamás – HURTA Hilda – KOLLER Boglárka (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Halmi Péter tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2018.

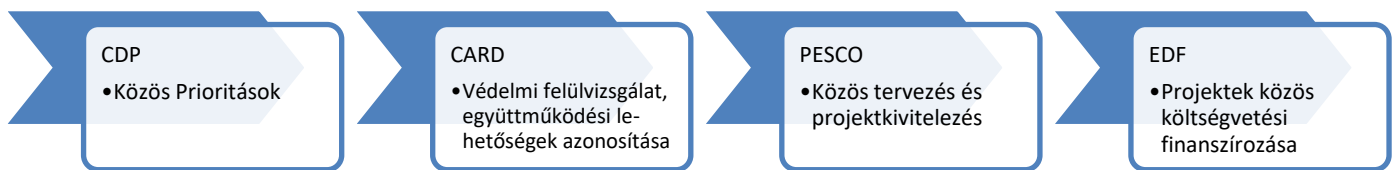
³ A Globális Stratégia a stratégiai konvergencia és a tagállamok közötti védelmi együttműködés erősítése érdekében a nemzeti védelmi tervezési ciklusok és képességfejlesztési gyakorlatok fokozatos szinkronizálására és kölcsönös adaptálására hívta a tagállamokat. [A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy](#), [online] 2016. június, Forrás: eeas.europa.eu [2019. 06. 01.]

⁴ [Az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés](#), [online] 2019. május Forrás: europa.eu [2019. 06. 01.] A 2017 februári Bresso–Brok jelentés részletesen áttekintette, hogy milyen további integrációs fejlődésre van lehetőség a szerződések keretén belül. Emellett, ahogy a 2016-os Verhofstadt jelentés is megjegyezte, a Brexittel a szerződések módosítása is politikai realitássá válhat. Mercedes BRESSO– Elmar BROK: [Report on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty \(2014/2249 \(INI\)\)](#), [online] 2019. 06. 06. Forrás: europarl.europa.eu [2019. 06. 01.]

⁵ [Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence](#), [online] 2016. 11. 14. Forrás: consilium.europa.eu [2019. 06. 01.]

Ezek a technikai és szakpolitikai döntések a kis lépések politikájával perspektívába helyezték az Európai Védelmi Unió kialakítását, amelyben a közös képességfejlesztés, a közös védelmi tervezés, valamint a közös műveleti tervezés és parancsnokság elemei is megjelentek.⁶ Az úgynevezett új védelmi kezdeményezések egymásra épülnek és egymást kölcsönösen kiegészítve, a védelmi tervezési prioritások felállításától kezdve a képességfejlesztés megvalósításáig alkotják a közös védelempolitika kibővített eszköztárát. Ennek értelmében az EU Képességfejlesztési Terve (*Capability Development Plan – CDP*) és a Koordinált Éves Védelmi Felülvizsgálat (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*) alapján meghatározott prioritásokra épít az Állandó Strukturált Együttműködés (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) mint képességfejlesztési projektkevert. A PESCO, valamint az egyéb többoldalú együttműködésben megvalósuló képességfejlesztési projektek pedig az Európai Védelmi Alap (*European Defence Fund – EDF*) finanszírozásából részesülhetnek.⁷

Számos tanulmány foglalkozott az európai védelmi kezdeményezésekkel, azt vizsgálva, hogy ezek milyen mértékben járulnak hozzá az európai védelmi képességek fejlődéséhez.⁸ A témával foglalkozó szakirodalomból ugyanakkor hiányzik az új kezdeményezések szakpolitikai elemeinek hatására jelentkező politikai és intézményi törésvonalak szintézise. Ezért a jelen tanulmány az európai védelmi kezdeményezések megosztó aspektusait azonosítva rendszerezi azokat a meghatározó törésvonalakat, amelyek a védelempolitikai kezdeményezésekről szóló diskurzusban eddig felmerültek és hatással bírnak az európai közös biztonság- és védelempolitika fejlődésének jövőjére. Fő kérdése, hogy milyen témákban jelentkezett megosztottság az úgynevezett Átfogó Védelmi Csomag (CDP+CARD, PESCO, EDF) elemeihez (1. ábra) kapcsolódóan, és ezek mennyiben jelenthetnek korlátokat vagy kockázatokat a CSDP további fejlődése szempontjából (2. ábra).



1. ábra: Az Átfogó Védelmi Csomag fő elemeinek koherens elképzelése. (Szerkesztette a szerző.)

A törésvonalak vizsgálati kerete

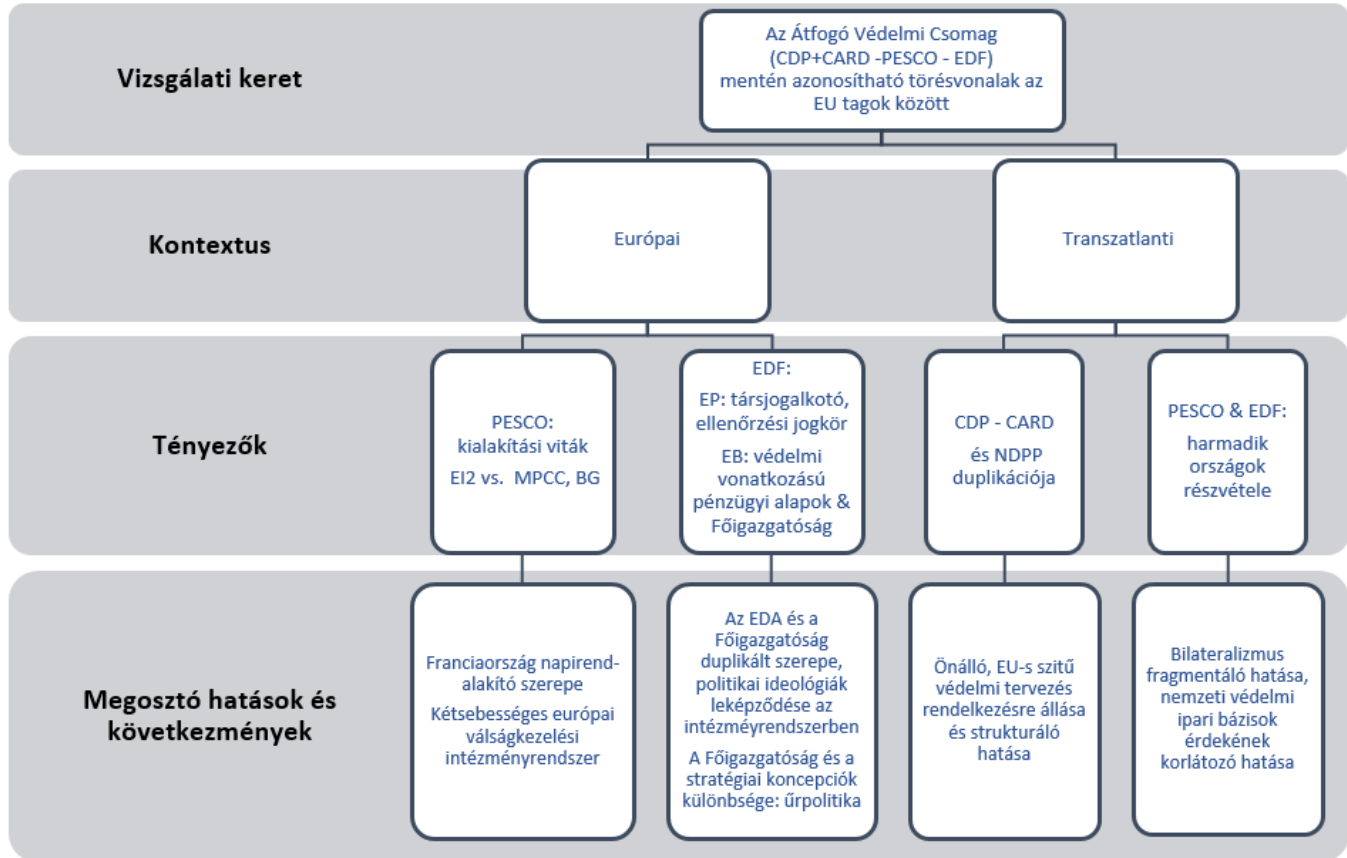
Az Átfogó Védelmi Csomag elemei kapcsán több területen és a hivatalos tagállami álláspontok mellett a szakpolitika és a közvélemény szintjén is vizsgálhatók a megosztó tényezők és azok hatásai. Ez a tanulmány a tagállami álláspontok szintjére fókuszálva, két fő megközelítési irányból vizsgálja a megosztottság tényezőit: 1) Szűk európai kontextus, amelyben a törésvonalak a védelmi kezdeményezések belső dinamikái kapcsán jelentkeznek, elsősorban az intézményi és szakpolitikai folyamatok strukturáló hatásában; 2) Tágabb transzatlanti kontextus, amelyben elsősorban az „európai stratégiai autonómia” hívószó mentén azonosítható megosztottság

⁶ CSIKI Tamás: *Az Európai Védelmi Unió küszöbén? – A kis lépések politikája*, In: *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 10. évf., 2017/3, 2.

⁷ *Ensuring coherence among EU defence tools*, [online] 2019, Forrás: eda.europe.eu [2019. 11. 01.]

⁸ Többek között lásd: Sophia BESCH: *Can the European Commission develop Europe’s defence industry?*, 2019. 11. 18. Forrás: cer.eu [2019. 11. 19.], Lucie BÉRAUD-SUDREAU – Yvonne-Stefania EFSTATHIOU – Conor HANNIGAN: *Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation*, 2019. 05. 14. Forrás: iiss.org [2019. 11. 19.], Alice BILLON-GALLAND – Yvonne-Stefania EFSTATHIOU: *Are PESCO projects fit for purpose?* 2019. 02. 21. Forrás:iiss.org [2019. 11. 19.], Dick ZANDEE: *PESCO implementation: the next challenge*, 2018. 09. 28. Forrás: clingendael.org [2019. 11. 19.], NÁDUDVARI Anna – VARGA Gergely: *Az európai biztonság- és védelempolitikai kezdeményezések értékelése Magyarország szempontjából (2.)*, [online] *KKI Tanulmányok*, T-2019/03 [2019. 07. 01.]

a tagállamok között, a NATO és az EU közös biztonság- és védelempolitikájának koherenciája és a nem EU-tag szövetséges államokkal – kiemelten az Egyesült Államokkal – fenntartott védelmi kapcsolatok tükrében.



2. ábra: Az európai védelmi kezdeményezések törésvonalai az Átfogó Védelmi Csomag elemei mentén. (Szerkesztette a szerző.)

Európai kontextus és belső dinamikák: az európai védelempolitikai kezdeményezések intézményi keretei és strukturáló hatásai

A belső dinamikák terén a védelmi kezdeményezések intézményi keretei és strukturáló hatása kapcsán két területet emelhetünk ki a törésvonalak vizsgálatában. Ezek az 1) európai válságkezelési eszközök funkcionalitása; 2) a szupranacionális EU intézmények szerepnövelése.

A PESCO kialakításáról szóló víziók összeütközése és azok hatása az európai válságkezelő eszközök szerepére

Az európai válságkezelési eszközök funkcionalitását befolyásolja az a tagállami megosztottság, amely legmarkánsabban a PESCO kialakításának folyamatában rajzolódott ki. A megosztottságot jelző eltérő megközelítések a PESCO résztvevői köréhez és ambíciószintjéhez kapcsolódóan elsősorban két meghatározó tagállam, Németország és Franciaország viszonyában jelentek meg.⁹ A PESCO előkészítését keretező egyeztetésekben ismertett álláspontok szerint Berlin az ún. inkluzív, minél több tagállamot magában foglaló együttműködési formákat

⁹ Jacopo BARIGAZZI: [EU unveils military pact projects](#), [online], 2017. 10. 12. Forrás: Politico.eu [2018. 02. 01.]

pártolta, amíg Párizs az ambiciózus és ezért exkluzív, azaz a csatlakozáshoz komoly feltételeket szabó megközelítést képviselte. A német nézőpontot magyarázza, hogy az európaiság és az német európai politikákról folytatott gondolkodásban mélyen gyökerező normák az Unió egységének megőrzését és a közös védelempolitika kétebességű fejlődésének elkerülését tették megkerülhetetlenné. Ezzel szemben Franciaország a „hajlandó és képes” országok logikája mentén elmélyített műveleti tehermegosztás irányába fejlesztette volna az európai védelmi együttműködést, beleértve a potenciálisan potyautas, azaz a komolyabb ambíciókat nem vállaló tagállamok kiszűrését is. Az előkészítő tárgyalások során a német elképzelést támogatta a tagállamok többsége, köztük a közép-európai, a dél-európai és a balti államok.¹⁰ Az eltérő megközelítések látszólagos szintéziseként az „inkluzív és ambiciózus PESCO” kompromisszum nyert teret, amely arra alapul, hogy a kis államcsoportok szintjén megvalósuló projektek akár magasabb ambíciókat is kiszolgálhatnak, míg az inkluzív jelleg (széles körű részvétel, 25/27 tagállam) biztosítja azt, hogy ne alakulhasson ki komolyabb megosztottság a védelmi együttműködések miatt az EU tagállamok között.¹¹

Részben a PESCO előkészítésében megjelenő koncepcionális különbségek és a megvalósult inkluzív formációra adott válaszként jelentette be 2017 őszén Franciaország az Európai Beavatkozási Kezdeményezés (*European Intervention Initiative – EI2*) elindítását, ennek következménye pedig a PESCO-n túlmutatva a CSDP válságkezelő eszközeinek gyengítésében jelentkezhethet.¹² Az Európai Beavatkozási Kezdeményezés a „közös stratégiai kultúra” erősítésével kívánja a válságkezelési hajlandóságot növelni, a katonai képességeket használni „hajlandó és képes”, jelenleg 12 tagból álló országcsoporttal, amely az intézményi korlátoktól mentes (EU, NATO keretektől független), a műveleti készenlét megteremtésének rugalmas és zártkörű kormányközi fórumaként működik.¹³ Az EI2 és a PESCO a műveleti-képességfejlesztési szegmensek felosztása mentén ki is egészíthetik egymást. Továbbá, a kimondottan a válságkezelési képességekre irányuló PESCO projektek közül az EI2-vel kompatibilis eszközök lehetnek az EUFOR CROC (*European Union Force Crisis Response Operation Core*) keretében kezdeményezett átfogó erőgenerálási lista, illetve a Franciaország vezetésével és Németország, Csehország, Belgium, Spanyolország és Hollandia részvételével kialakított Co-Basing projekt, ami a tagállami katonai bázisok és állomáshelyek megosztásával és az Európán kívüli állomásoztatás lehetőségével támogat válságkezelési célokat.¹⁴

Tagság alapján az EI2 nem értelmezhető a PESCO „riválisaként”, mivel az opt-outtal rendelkező Egyesült Királyságot és Dániát is magába foglaló, tágabb „európai” keretben gondolkodik. Ennek ellenére mégis egy

¹⁰ Yvonni-Stefania EFSTATHIOU: „[PeSCo The Greek Perspective](#)”, [online], Armament Industry European Research Group Policy Paper, 2018 november. Forrás: iris-france.org [2019. 06. 29.]; Yvonni-Stefania EFSTATHIOU: „[PeSCo The Cyprus Perspective](#)”, [online], Armament Industry European Research Group Policy Paper, 2019 február. Forrás: iris-france.org [2019. 06. 29.]; NÁDUDVARI – VARGA, i.m.

¹¹ Dick ZANDEE: „[PeSCo The Dutch Perspective](#)”, [online], Armament Industry European Research Group, Policy Paper, 2018 szeptember. Forrás: iris-france.org [2019. 06. 29.]

¹² Az EI2 elindításában számos összetett tényező szerepet játszott: Macron elnöknek az európai reformfolyamatokról indított diskurzus, az „európai stratégiai autonómia” erősítése iránti igények mellett Franciaország biztonsági kihívásai és az azok kezeléséhez szükséges közös intézményi keretek hiányosságai, valamint a túlfeszített francia műveletek tehermentesítése a partnerek fokozott bevonásával. További fontos szempontot jelentett az Egyesült Királyság bevonása, amely a Brexit után különösen felértékelheti ezt az együttműködési formát.

¹³ Az „erőforrás-semleges”, azaz más együttműködésekben elérhető válságkezelő erőkre és összekötő tisztai hálózatra támaszkodó formáció felépítése szerint inkább félinformális hálózatként, mint intézményként működik. Tagjai: Belgium, Dánia, Észtország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország, Portugália és Spanyolország. Ministry of the Armed Forces, France: [Letter of intent – EI2](#), [online] 2018. 06. 25. Forrás: defense.gouv.fr [2019. 02. 02.]. 2019 őszén a kezdeményezéshez csatlakozott Svédország, Norvégia és Olaszország is. Jelenleg a Hollandia vezetésével a Karib-térségre irányuló humanitárius segélyezés, Észtország vezetésével a balti térséggel foglalkozó, valamint Franciaország vezetésével a Száhel térségre fókuszáló munkacsoportja aktív. Dick ZANDEE – Kimberley KRUIJVER: [The European Intervention Initiative](#), [online] 2019. 11. 12. Forrás: clingendael.org [2019. 11. 01.]

¹⁴ PESCO Secretariat: [PESCO Projects: Co-Basing](#), [online], 2019. Forrás: pesco.europa.eu [2019. 11. 20.], Nicole KOENIG: [PESCO and the EI2: Similar aims, different paths](#), [online], *Policy Brief*, Jacques Delors Institute, 2018. 12. 20. Forrás: delorsinstitut.de [2019. 02. 02.]

lényegi törésvonal mélyítését eredményezi azzal, hogy az európai válságkezelési gyakorlatot az intézményi tehetetlenség és az informális koalíciós hajlandóság/képesség kettőssége mentén tematizálja.¹⁵ Az EI2 mint katonai-politikai projekt a hajlandók (ad-hoc) koalíciójának koncepcióját helyezi az európai válságkezelésről szóló gondolkodás előterébe, hangsúlyozva, hogy a kezdeményezés ezt megjelenítve egy „ambiciózus és komoly együttműködési keretként a jelenlegi és jövőbeli katonai képességek *hatékony* telepítését teszi majd lehetővé” (kiemelés a szerzőtől).¹⁶ Az EI2 fő európai válságkezelési eszközeként történő pozicionálását tükrözi Emmanuel Macron sorbonni beszéde és az azt később megerősítő francia védelmi miniszteri nyilatkozat is, amelyekben az EI2-t Európa védelmének három pillére közül visszatérően a válságkezelő pillérként jellemezték.¹⁷

Az Európai Beavatkozási Kezdeményezés jelentőségét ezért az EU jelenlegi válságkezelő intézményrendszerét illetően elsősorban a CSDP tervezési folyamatait, a harccsoport-koncepció (*Battlegroup Concept*) és a nemrégiben kialakított Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*Military Planning and Conduct Capability* – MPCC) vonatkozásában érdemes értékelni. A harccsoport-koncepció az EU katonai válságkezelési eszköztárának a gyakorlati alkalmazást tekintve diszfunkcionális eszköze, az EI2 pedig a harccsoport-koncepció alkalmazhatatlanságának kiküszöbölését szolgáló alternatívaként jelenik meg.¹⁸ Habár az uniós harccsoportoktól eltérően az EI2-nek nincs állandó készenléti eleme, mégis a harccsoport-koncepció kihívója lehet, amennyiben a tagállamok egy része nem a CSDP vontatott intézményi kereteibe, hanem a hatékonyabb fellépést lehetővé tevő ad-hoc koalíciókhoz tereli a válságkezeléshez kapcsolódó feladatokat.¹⁹ Ezzel az EI2 közvetve a harccsoport-koncepció funkcionális jelentéktelenségének fenntartásához járul hozzá.

Hasonlóképp, a 2017 júniusában létrehozott MPCC a célszágokat csak tanácsadó szerepben támogató műveletek állandó katonai stratégiai parancsnoksága.²⁰ Az MPCC célja, hogy az EU reagálási képességét hatékonyabbá és gyorsabbá tegye egy egyszerű, költségkímélő struktúrában, amit a PESCO-val és a CARD-dal párhuzamosan alakítottak ki. Tekintettel az EU állandó tervezési és irányítási struktúrájának kialakításáról szóló viták érzékenységre, az MPCC kialakításának politikai üzenete az EU önálló parancsnoki képességének távlati lehetőségeként is értelmezhető.²¹ Ennek megvalósulását befolyásolhatja ugyanakkor az Európai Beavatkozási Kezdeményezés működése, mivel az EU-s válságkezelési képességek vezetés-irányításának egy alternatív, exkluzív és rugalmas európai alternatíváját kínálja. Az EI2-nek az uniós válságkezelési eszközök működésére gyakorolt hatásának értékelésében ugyanakkor figyelembe kell venni annak a rugalmas és kötelező formáktól mentes jellegét, vagyis, hogy az uniós intézményekkel szemben az ad-hoc koalíció, mint alternatíva hitelessége a benne részt vevő államokon múlik.

A szupranacionális intézmények szerepének bővülése a EU védelempolitikai eszközeinek irányításában

Az európai védelempolitika tradicionálisan kormányközi jellegű, amelyben a tagállamok egyhangúan fogadnak el döntéseket, míg a szupranacionális intézmények hatásköre korlátozott ezen a területen. Az európai védelmi

¹⁵ NÁDUDVARI – VARGA, i.m.

¹⁶ Ministry of the Armed Forces, France, [Letter of intent EI2](#), i.m.

¹⁷ Florence Parly védelmi miniszter 2019-es nyilatkozata szerint a képességfejlesztési pillért a PESCO, a közös védelmi büdzsét az EDF, míg a válságkezelési pillért az EI2 jeleníti meg. [“Minister welcomes “swift progress” on EU defence, European defence – Interview given by Mme Florence Parly, Minister for the Armed Forces to LeFigaro \(excerpts\)](#), [online], 2018. 11. 22. Forrás: uk.ambafrance.org [2019. 02. 02.]

¹⁸ NÁDUDVARI – VARGA, i.m.

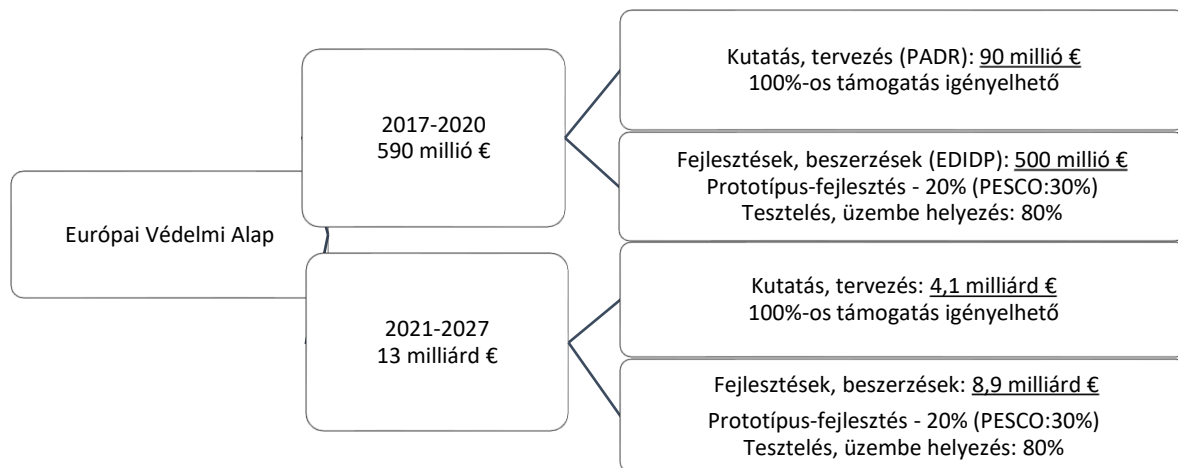
¹⁹ Az ad-hoc koalíciók, mint műveleti együttműködési keretek népszerűségét mutatja, hogy a 2014-es walesi NATO csúcson kialakított Iszlám Állam ellenes koalíciót sem NATO műveletként, hanem ad-hoc formában hozták létre.

²⁰ [Factsheet: The Military Planning and Conduct Capability](#), European External Action Service, [online], 2018. 11. 19. Forrás: [eeas.europa.eu](#) [2019. 09. 10.]; [EU defence cooperation: Council establishes a Military Planning and Conduct Capability \(MPCC\)](#), [online], 2017. 06. 08. Forrás: [consilium.europa.eu](#) [2019. 09. 10.]

²¹ Thierry TARDY: [MPCC towards an EU military command? EUISS Brief](#), 2017/17, [online], 2017 június. Forrás: [iss.europa.eu](#) [2019. 09. 01.]

kezdeményezések kapcsán azonban fontos fejleményként értékelhető az EU intézmények szerepfejlődése a védelempolitika terén, amelyben a mélyülő integráció nyomán szupranacionális jegyek is megjelentek. A közös védelempolitika irányításában meghatározó intézményekként az Európai Parlament és az Európai Bizottság pozíciójának erősödése figyelhető meg az Átfogó Védelmi Csomag elemeihez kapcsolódóan – elsősorban az Európai Védelmi Alap igazgatása terén.

A Bizottság 2017. június 7-én jelentette be az EDF elindítását a 2017-2020 közötti időszakra vonatkozóan, valamint publikálta az EDF-re vonatkozó keretjavaslatát 2020 utánra, vagyis a 2021-2027-es időszak többéves pénzügyi keretére vonatkozóan is (3. ábra).²² A Tanács 2018 novemberében alakította ki részleges általános megközelítését az Európai Védelmi Alapról a 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret kontextusában, 2019. február 20-án pedig az EU intézmények sikeresen megegyeztek az EDF kereteit meghatározó Ideiglenes Megállapodásról.²³ A formális megállapodást 2019. április 18-án az Európai Parlament 328:231 arányban megerősítette.²⁴ Az EDF jövőbeli költségvetési vonzata így jelenleg az EU következő többéves pénzügyi keretével kapcsolatos megállapodásának van alárendelve, ebben a Tanács az Európai Védelmi Alap keretnek formális elfogadását és végrehajtását várja.²⁵



3. ábra: Az Európai Védelmi Alap elérhető és tervezett pénzügyi keretei a 2019. február 20-i megállapodás alapján. (Szerkesztette a szerző.)

Az Európai Védelmi Alap újdonsága, hogy a közös európai költségvetésből támogatja a tagállamok közötti védelmi együttműködést a hadiipari fejlesztések teljes életciklusában – a kutatási szakasztól a prototípus fejlesztésen át az üzembe állítási engedélyeztetésig. Ezzel a védelmi K+F-finanszírozás keretein belül először van lehetőség a védelmi ipar fejlesztéséhez uniós költségvetési forrás felhasználására. E fejlemény intézményi vonatkozása ugyanakkor azt is eredményezi, hogy bővül az Európai Parlament és a Bizottság szerepe a CSDP (hagyományosan kormányközi) igazgatásában (lásd a 4. ábrát).

²² [A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities](#), [online], 2017. 06. 07. Forrás: europa.eu [2019. 09. 01.]; [EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider](#), [online], 2018. 06. 17. Forrás: europa.eu [2019. 09. 01.]

²³ [EU budget for 2021-2027: Commission welcomes provisional agreement on the future European Defence Fund](#), [online], 2019. 02. 20. Forrás: europa.eu [2019. 09. 01.]

²⁴ [European Defence Fund: Statement by Commissioner Bieńkowska on the European Parliament's vote](#), [online], 2019. 04. 18. Forrás: europa.eu [2019. 09. 01.]

²⁵ [Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy – Council Conclusions \(17 June 2019\)](#), [online], 2019. 06. 17. Forrás: consilium.europa.eu [2019. 09. 01.]

CSDP eszközök	Európai Tanács	Fő-képviselő	EEAS	EDA	Európai Bizottság	Európai Parlament
Katonai missziók és műveletek	X	X	X			
Civil missziók	X	X	X			X
Európai Védelmi Alap (EDF)		X			X	X
Állandó Strukturált Együttműködés (PESCO)	X	X	X	X		
Koordinált Éves Védelmi Felülvizsgálat (CARD)	X	X		X		
Képességfejlesztési Terv (CDP)	X	X	X	X		

4. ábra: Az EU intézményeinek hatásköre a CSDP eszközeiben²⁶

Az Európai Parlament felügyeleti jogkörrel bír az EU költségvetésének közös kül- és biztonságpolitikát érintő aspektusaiban, ezzel korlátozott szerepe van a Bizottsággal és a Tanáccsal együtt a közös kül- és biztonságpolitika irányainak kialakításában.²⁷ A Parlament ellenőrzési hatáskört gyakorol a közös költségvetésből finanszírozott civil CSDP missziókban is;²⁸ hatásköre az EDF kapcsán is EP-társjogalkotó szerepéből adódóan került előtérbe, mivel az EDF a közösségi finanszírozás miatt szupranacionális eszköznek tekinthető. Az EDF-et, mint a Bizottság által előterjesztett kezdeményezést, a háromoldalú tárgyalásokat (Parlament, Bizottság, Tanács) követően az úgynevezett közösségi módszer alapján fogadták el, amely magában foglalja a Bizottság vagy más közösségi szerv kezdeményezésében kidolgozott konkrét javaslatról a minősített többségi szavazást a Tanácsban és az együttdöntési eljárást az EP-vel. Az EDF-ben az EP ellenőrzési hatásköre ugyanakkor a monitorozási funkcióra vonatkozik: az EDF Munkaprogramjainak az értékelő (nem az előkészítő) szakaszába kap helyet, ezzel évente és az EDF program végén (2027) a védelmi kutatásra és képességfejlesztésre fordított keretek értékelése alapján tehet javaslatokat a további felhasználás irányaira. Ugyanakkor ez a jogositványa is az EDF Szabályozásának (a Tanács és a Parlament által történő) végső jóváhagyásán múlik.²⁹ Tehát az EDF Szabályozása alapján jelenleg az EP-nek nincs formális jogköre a védelmi képességek priorizálásában, hiszen akár az EDF Munkaprogramot, a PESCO-t vagy a CDP-t illetően is a kormányközi Európai Védelmi Ügynökségnek (EDA) és a Tanácsnak van döntő szerepe. Ugyanakkor az Európai Parlament jelentésében felmerült már az ellenőrzési hatáskör kiterjesztése az EU képességpriorizációs metódusának előkészítő szakaszaira vonatkozóan is: a 2017-es Gahler jelentés előterjesztése az EDA közös költségvetésű finanszírozását javasolja, ami alapvetően alakítaná át az Ügynökség kormányközi jellegét és az általa igazgatott képességfejlesztési folyamatokban ellenőrzési lehetőséget adna az Európai Parlamentnek.³⁰ Az ellenőrzési jogkör gyakorlását és akár bővítésének jövőbeli lehetőségét ugyanakkor lényegesen alakíthatja az Európai Parlament kompetencia-menedzsmentje, azaz a védelmi képességfejlesztési témákra vonatkozó hozzáértési képesség szintje és az, hogy a parlamenti képviselők milyen mértékben akarják kihasználni jogkörüket.³¹

²⁶ Daniel FIOTT: [The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments](#), [online], 2019. 04. 01. Forrás: europa.eu [2019. 06. 01.]

²⁷ Wanda TROSCZYNSKA-VAN GENDEREN: [The Lisbon Treaty's Provisions on CFSP/CSDP State of Implementation](#), [online], 2015. október. Forrás: europa.eu [2019. 06. 01.]

²⁸ Daniel FIOTT, i.m.

²⁹ Várhatóan 2020-ban születik meg a végleges jóváhagyás a többéves pénzügyi keret részeként.

³⁰ [Annual Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy](#), [online] European Parliament Committee on Foreign Affairs 2017/2123(INI), [online], 2017. 11. 13. Forrás: europa.eu [2019. 06. 01.], 12.

³¹ Ariella HUFF: Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP. In: *West European Politics*, 38. évf., 2015/2, 411-412.

Az Európai Parlament és a Bizottság szerepnövekedése önmagában meglepő fejlemény lehet annak tükrében, hogy a tagállamok a védelempolitika területén nem e két intézmény irányába történő kompetencia növelésre törekszenek. Az EDF-et azonban a Bizottság terjesztette elő és ugyanő felel a végrehajtásáért is.³² Az EU-intézmények közül elsősorban az Európai Védelmi Ügynökség foglalkozik az európai védelmi ipari együttműködésekkel, azonban kormányközi szervezetként csak a tagállamok önkéntes felajánlásaira támaszkodhat az együttműködési projektek finanszírozásában, ugyanis az Európai Unióról szóló szerződés 41 (2) cikke tiltja a közös költségvetés felhasználását védelmi célokra. Ezt áthidalva, jogilag az EDF nem védelempolitikai, hanem kutatási és ipari politikai kezdeményezés, amely területek klasszikusan az egységes piac politikái köré tartoznak, amelyben a Bizottság kompetenciája érvényesül.³³ Hasonló megközelítéssel működik és erősíti a KBVP terén a Bizottság szerepét a 2017-ben elindított Képességépítés a Biztonság és Fejlődés Támogatásában (*Capacity Building in Support of Security and Development – CBSD*) program, amely az EU partnerországok fegyveres erőinek felszerelési és infrastrukturális támogatását (IT-eszközök, védelmi eszközök, egészségügyi és kiképző létesítmények eszközei) célozza. Ebben az EU a Bizottság fejlesztési és segélyezési kompetenciájára hagyatkozik annak érdekében, hogy közös költségvetéséből fedezzék a biztonság- és védelempolitikai elemeket (mint például a katonai kiképzést és tanácsadást) támogató programokat.³⁴

Az EDF a közös költségvetés felhasználásának újszerű politikai lépésében jelentős, ugyanakkor tervezett összege a 2021-2027-es időszakra nézve (13 milliárd euró) eltörlül más területek keretei mellett, és csak korlátozott mértékben támogathatók belőle a nagyobb volumenű képességfejlesztési projektek. Azonban a Bizottság védelempolitikai szerepnövekedésének értékelésében nemcsak az EDF keretét, hanem a többéves pénzügyi keretre vonatkozóan előterjesztett további, a kutatási és ipari politikák köré tartozó, de védelmi technológiai vagy képességfejlesztési vonzattal rendelkező kereteket is figyelembe kell venni (5. ábra). Ilyenek a kutatási és innovációs területek általános fejlesztését célzó *Horizon Europe* (100 milliárd euró) program mellett a védelmi kutatás-fejlesztést speciálisan érintő alapok, mint a diszruptív technológiákat, a mesterséges intelligencia és kiberbiztonsági képességek fejlesztését célzó *Digital Europe* (9,2 milliárd euró) program, valamint a NATO-val összhangban kialakított európai Katonai Mobilitás PESCO-projekt fejlesztését is támogató *Connecting Europe Facility* biztonság- és védelempolitikai kerete (6,5 milliárd euró).³⁵ Az EDF keretét is meghaladja az űrszegmens képességfejlesztésére szánt *Space and Defence Program* (16 milliárd euró), amelyben a Galileo és Copernicus programok azok civil és gazdasági aspektusai mellett a biztonság- és védelempolitikai dimenzióik (*Space Situational and Tracking System, GovSatCom*) miatt is fontosak. Továbbá a *European Peace Facility* kezdeményezésben tervezett keretből (10,5 milliárd euró) harmadik országok katonai kiképzését és fegyveres felszerelését támogathatja az Unió.³⁶

³² Az EDF előterjesztésével a Bizottság ambiciózus fellépésében kiemelhető Michel Barnier európai biztonság- és védelempolitikai különleges tanácsadóként játszott személyes szerepe. Pierre HAROCHE: [EU defence policy is becoming increasingly supranational](#), [online], 2019. 06. 03. Forrás: [blogs.lse.ac.uk](#) [2019. 06. 30.]

³³ A közös források felhasználásának jogi alapját így az Európai Unióról szóló szerződés 173. cikke adja: „az Unió és a tagállamok biztosítják az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét”.

³⁴ [Stepping up support for security and sustainable development in partner countries](#), [online], 2017. 12. 07. Forrás: [europa.eu](#) [2019. 06. 30.]

³⁵ [Horizon Europe – the next research and innovation framework programme](#), [online], 2019. Forrás: [ec.europa.eu](#) [2019. 09. 01.]; [Provisional agreement on the Horizon Europe endorsed by the European Parliament](#), [online], 2019. 04. 17. Forrás: [europa.eu](#) [2019. 06. 06.]; [Commission welcomes agreement on Digital Europe programme for 2021-2027](#), [online], 2019. 02. 14. Forrás: [ec.europa.eu](#) [2019. 09. 01.]; [Legislative Resolution \[...\] Connecting Europe Facility \[...\]](#), [online], 2019. 04. 17. Forrás: [europarl.europa.eu](#) [2019. 09. 01.]

³⁶ [Decision establishing a European Peace Facility](#), [online], 2019. 04. 17. Forrás: [europarl.europa.eu](#) [2019. 09. 01.]

A Bizottság igazgatásában kezelt alapok 2020-ig		A Bizottság által kezdeményezve a 2021-2027-es többéves pénzügyi keretben	
EDIDP 2019-2020	590 millió €	European Defence Fund (EDF)	13 milliárd €
Capacity Building in Support of Security and Development (CBSD) 2018-2020	100 millió €	Digital Europe	9,2 milliárd €
		Military Mobility	6,5 milliárd €
		Space and Defence	16 milliárd €
		European Peace Facility	10,5 milliárd

5. ábra: A Bizottság igazgatásába tartozó, illetve a 2021-2027-es keretben előterjesztett védelmi technológiai és védelmi kutatás-fejlesztési vonatkozású alapok. (Szerkesztette a szerző.)

Az űrpolitikák és a védelmi ipari alapok összehangolt igazgatásának az iránya már Elżbieta Bienkowska, a Junkcer Bizottság alatt a belső piacért, valamint az ipar-, a vállalkozás- és a kkv-politikáért felelős biztos kommunikációjában hangsúlyossá vált.³⁷ Az Ursula von der Leyen vezetésével felálló Bizottság belső piac biztos pozíciójában ennek az iránynak megfelelően jött létre először a Védelmi Ipar és Űr Főigazgatóság (*DG for Defense Industry and Space*). Amellett, hogy ez a fejlemény a Bizottság szerepét intézményesíti az európai védelmi kezdeményezések igazgatásában, két további törésvonalat is előre vetít: az űrszegmessel kapcsolatos eltérő tagállami gondolkodásból eredő feszültségeket és a potenciális szerepduplikációk következtében az EDA intézményi feladatkörének dilemmáit.

Az űrképességek igazgatása kettős felhasználású jellegükből adódóan mind tagállami, mind közösség szinten megosztó kérdésnek számít, mivel a tagállamok eltérő álláspontokat mutatnak az űr katonai szegmenseként történő értelmezését illetően. Amíg Franciaország az elrettentést célzó űrképességekhez és az aktív védelemhez való jogát is fenntartja, beleértve ebbe a műholdak önvédelmi célú felfegyverzését, addig más tagállamok, köztük Németország, sokkal tartózkodóbb, és az űr felfegyverzésének gondolatát kerülő álláspontot képviselnek.³⁸

A védelempolitika intézményi térképén egy biztos pozíció és a kapcsolódó főigazgatóság kialakítása pedig az intézményi struktúra jövője szempontjából az Európai Védelmi Ügynökség helyzetét érintheti. A tagállamok többsége szerint a védelempolitikában jelentkező új feladatok nem vezethetnek automatikusan új struktúrák létesítéséhez, mivel ez duplikálná a már létező kereteket. Ez a megközelítés tükrözi azt a megosztottságot, amely az Európai Bizottság védelempolitikára irányuló hatáskörbővítése terén jelentkezhet a tagállamok és a Bizottság között. A tagállamok számára EDA a kormányközi jelleg garanciáját jelenti az európai védelmi képességfejlesztés területén, ezt pedig tagállamcsoporti előterjesztés szintjén is támogatták. Ennek alapján az EDF folyamataiban a szelekciós bizottságoktól kezdve a kivitelezési szakaszban is az ügynökségnek kellene szerepet játszania. Ugyanakkor az EDA működése kapcsán felmerülnek hiányosságok annak kapacitását illetően, pont a

³⁷ Elżbieta Bienkowska nyilatkozatai az űrképességek és a védelmi ipari fejlesztések egymást kölcsönösen kiegészítő jellegére és a szinergiáik fontosságára hívta fel a figyelmet, továbbá a biztonsági komponensek fejlesztésével az autonóm európai űr hozzáférés erősítését hangsúlyozta. Elżbieta BIENKOSWKA: [Europe is investing in space up there for all of us down here](#), [online], 2018. 06. 26. Forrás: ec.europa.eu [2019. 06. 01]; Elżbieta BIENKOSWKA: [European Union Strategic Autonomy Space, Defence and Security Policies – special address](#), [online], 2019. 01. 22. Forrás: ec.europa.eu [2019. 06. 01.]

³⁸ Franciaország űrstratégiája részeként a francia haderőt űr-operátori státuszra emelte (korábban ez kizárólag a civil űrügynökség feladatkörébe tartozott), ezzel feljogosítva a haderőt a műholdak független működtetésére. Arthur LAUDRAIN: [France's 'strategic autonomy' takes to space](#), [online], 2019. 08. 14. Forrás: iiss.org [2019. 09. 01.]

kormányközi, felajánlásokon alapuló jellege miatt. Az Átfogó Védelmi Csomag igazgatása pedig további erőforrásokat igényelhet, főleg, ha a kezdeményezések tényleges eredményeket is produkálnának, ezért egyes tagállamok esetében megfogalmazódott az EDA szerep- és erőforrás-növelésének támogatása.³⁹

A beszerzési irányelv alapján 2018-ban a Bizottság első alkalommal indított kötelezettség-szegési eljárást öt tagállammal (Dánia, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália) szemben.⁴⁰ Ugyanakkor a beszerzési döntések politikai érzékenysége tekintettel a védelmi ipari cégek nem voltak érdekeltek abban, hogy az érintett államokat bíróság elé vigyék.⁴¹ Ezért az intézményi hatáskörök kilátásaihoz kapcsolódó kérdés lehet, hogy hasonló eljárások megindítását milyen mértékben vállalná fel a Von der Leyen vezette Bizottság a kibővített kompetenciái birtokában.

A Bizottság szerepnövekedésének kilátását árnyalják a finn elnökség által 2019 decemberében publikált Többéves pénzügyi keret (MFF) tárgyalási pontjai, amelyek a Digital Europe szegmens kivételével minden vonatkozó forrástervezetet jelentősen csökkentettek (6. ábra).⁴² Ennek megfelelően, habár intézményi kompetenciabővülése (az új Főigazgatóság létrehozása) továbbra is a Bizottság kompetenciabővítését vetíti előre a védelempolitika irányításában, ennek tartalma ugyanakkor a keretek csökkenésével arányosan gyengülhet.

2021-2027 többéves pénzügyi keret vonatkozó részei	A Bizottság által kezdeményezett és az Európai Parlament által elfogadott kerettervek	Keretösszegek az Európai Tanács finn elnökségének Többéves Pénzügyi Keret (MFF) Tárgyalási Pontjai alapján
European Defence Fund	13 milliárd €	6 milliárd €
Digital Europe	9,2 milliárd €	9,2 milliárd
Military Mobility	6,5 milliárd €	2,5 milliárd €
Space and Defence	16 milliárd €	12 milliárd €
European Peace Facility	10,5 milliárd €	4,5 milliárd €

6. ábra: A Bizottság által előterjesztett és az EP által elfogadott keretek összehasonlítása a Tanács által 2019 decemberében publikált tervekkel. (Szerkesztette a szerző.)

Az európai stratégiai autonómia kontextusa

2016 után az európai védelmi kezdeményezések kapcsán az „európai stratégiai autonómia” vált a leginkább felkapott szakkifejezéssé, amelynek segítségével szakértők garmadája igyekezett értelmezni az európai védelempolitikákban látható folyamatokat.⁴³ A stratégiai autonómia tartalmát többen, többféleképpen meghatározták. A tartalmi spektrumának két véglete felosztható egy maximalista megközelítésre, amely implicit magába foglalja az EU politikai jövőjét (föderalizmus) illető elképzeléseket, illetve egy minimalista megközelítésre,

³⁹ Lásd például Hollandia álláspontját: ZANDEE: [PeSCo – The Dutch Perspective](#), i.m.

⁴⁰ [Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States](#), [online], 2018. 01. 25. Forrás: ec.europa.eu [2019. 06. 06.]

⁴¹ Sophia BESCH: [Can the European Commission develop Europe’s defence industry](#), i.m.

⁴² [Multiannual Financial Framework \(MFF\) 2021-2027: Negotiating Box with figures](#), [online], 2019. 12. 05. Forrás: consilium.europa.eu [2019. 12. 06.]

⁴³ Pauli JÄRVENPÄÄ – Claudia MAJOR – Sven SAKKOV: [European Strategic Autonomy. Operationalizing a buzzword](#), 2019. 10. 01. Forrás: icds.ee [2019. 11. 01.]; Barbara LIPPERT – Nicolai VON ONDARZA – Volker PERTHES (szerk.): [European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests](#), [online], 2019. 03. 01. Forrás: swp-berlin.org [2019. 09. 10.]; Corentin BRUSTLEIN: [European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility](#), [online], 2018. 11. 16. Forrás: ifri.org [2019. 10. 19.]

amely egyszerűen a műveleti cselekvési képesség (katonai képességek és kapacitások) relatív erősítését takarja. A tágabb euroatlanti kontextusban a stratégiai autonómia fogalma a NATO amerikai és európai pillére közötti hatékonyabb tehermegosztás gondolatával, és az EU és a NATO közötti informális feladatmegosztás újragondolásának szándékával is összekapcsolódott (EU mint civil, NATO mint katonai biztonság).⁴⁴ Ugyanakkor a stratégiai autonómia koncepcióként az Egyesült Államok európai szerepvállalásának hosszú távú stratégiai jövőjével (így a potenciális csökkenésével) kapcsolatos kérdésekre és a rövid távú félelmekre (például a Trump adminisztráció lépéseivel kapcsolatban) is rávilágít. A transzatlanti kapcsolatokban kialakult bizalmatlanságra utal, hogy az európai stratégiai autonómia gondolata gyakorta úgy jelenik meg, mint ami gyengítheti vagy elensúlyozza az Egyesült Államok NATO-n belül uralkodó túlsúlyát.⁴⁵

A stratégiai autonómia körüli diskurzus nem előzmény nélküli jelenség, hiszen a St. Malo-i nyilatkozatot követően a KBVP és a NATO összehangolásában jelentkező viták szintén érintették az európai védelempolitika nagyobb önállóságának lehetőségeit és a duplikációk elkerülésének fontosságát, az EU tagállamok pedig a KBVP intézményi kereteinek és a műveletek irányítási rendszerének NATO-t kiegészítő, és annak elsődlegességét nem megkérdőjelező jellegét hangsúlyozták.⁴⁶

A stratégiai autonómia kérdésköre ugyanakkor az új európai védelmi kezdeményezések nyomán szintén láthatóvá tette a tagállamok között létező ellentéteket. A NATO elsődlegességének kizárólagosságát és a duplikációk elkerülését kérdőjelezi meg az európai védelmi tervezés területén az önálló védelmi tervezési folyamatok (CDP és CARD), míg a transzatlanti kapcsolatokban a védelmi ipari autonómia erősítésének gondolata eredményezett konfliktusokat, konkrétan a harmadik országoknak az EDF által finanszírozott PESCO-projektekben történő részvétele kapcsán.

Stratégiai autonómia a védelmi tervezési duplikációk tükrében

A stratégiai autonómia koncepciójához köthető törésvonal a védelmi tervezés témájában a CSDP Képességfejlesztési Tervéhez (*Capability Development Plan* – CDP) kötődően a CARD mechanizmusa és a NATO védelmi tervezési folyamata (*NATO Defence Planning Process* – NDPP) révén felmerült duplikációk kapcsán jelentkezett. A CDP a képességhiányok és technológiai képességek azonosításával meghatározza a PESCO-projektek prioritásait is, utóbbiak pedig az EU hivatalos kommunikációja szerint az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis (*European Defence Technological and Industrial Base* – EDTIB) építésével Európa stratégiai autonómiáját erősítik.⁴⁷ A CDP mechanizmusát kiegészíti az Átfogó Stratégiai Kutatási Napirend (*Overarching Strategic Research Agendas* – OSRAs), amely a fő védelmi kutatási és technológiai elemeket azonosítja a jövőre (2025, 2035 és 2045-re) vonatkozóan; továbbá a CDP támogatja a Kiemelt Stratégiai Tevékenységek (*Key Strategic Activities* – KSAs) folyamatát, ami a tagállamok specializálódását segíti az ipari és technológiai befektetések terén.⁴⁸ Ezek az elemek pedig az Európai Unió védelmi tervezési autonómiájának első lépcsői lehetnek. A PESCO projektek kiválasztásának motorjaként a CARD a várakozások szerint átfedéseket mutat majd a NATO Védelmi Képességek Felülvizsgálatával (*NATO Defence Capability Review*).

⁴⁴ Lásd például: Thierry TARDY: [European Defence: What Impact for NATO?](#) [online], *NDC Policy Brief* No. 5, 2018. 12. 06. Forrás: [ndc.nato.int](#) [2019. 06. 01.], Barbara KUNZ: [The Three Dimensions of Europe's Defense Debate](#), [online], *GMF Policy Brief* No. 24, 2018. 06. 21. Forrás: [gmfus.org](#) [2019. 06. 01.]

⁴⁵ Lásd például: Sven BISCOP: [The EU or NATO: That is not the Question](#) In: Corentin BRUSTLEIN (szerk.): [Mutual Reinforcement – CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges](#) [online], *Études de l'Ifri, Focus stratégique* No. 93, 2019. 10. 14. Forrás: [ifri.org](#) [2019. 11. 01.]

⁴⁶ NÁDUDVARI Anna: A NATO és az Európai Unió együttműködése. In: *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 5. évf., 2012/4, 83.

⁴⁷ [European Defence Fund on track with €525 million for Eurodrone and other joint research and industrial projects](#), [online], 2019. 03. 19. Forrás: [ec.europa.eu](#) [2019. 06. 06.]

⁴⁸ Daniel FIOTT: [EU defence capability development – Plans, priorities, projects](#), [online], *EUISS Brief*, 2018. 06. 25. Forrás: [iss.europa.eu](#) [2019. 06. 01.]

Habár az EU és a NATO követelményei nem teljesen azonosak, jelentős átfedést mutatnak, különösen az EU Globális Stratégia (2016) ambíciószintje mentén. A kiberbiztonság, mesterséges intelligencia, diszruptív képességek fejlesztési iránya mindkét intézmény esetén fontos prioritás, továbbá az azonos nemzeti haderőelemek használatának elve („*single set of forces*”) a két védelmi tervezési folyamat kohézióját erősíti. A NATO stratégiai céljaival összhangban álló projektek között említhető többek között a holland vezetésű katonai mobilitás projekt, valamint a litván vezetésű kibervédelmi gyorsreagálású erő; a továbbiakban pedig a haderőelemek összekapcsolódó jellegének (interkonnektivitásának) fokozását, a digitalizációt és a közös képzéseket célzó projekteket lehet az összehangolt prioritásoknak megfelelően.⁴⁹

A fejlesztési irányok átfedései mellett a két intézmény közötti megerősített együttműködés a 2016 óta a fokozott együttműködésről szóló rendszeres nyilatkozatokban és ezek vállalásainak tételes értékelési folyamatában is megnyilvánul. Ez alapján a koherencia, komplementaritás és interoperabilitás hármassága jelöli ki az EU-tagok és NATO-szövetségesek összehangolt védelmi képességfejlesztésének szándékolt irányát.⁵⁰ Ennek kialakításában az ügynökségek közötti rendszeres párbeszéd szerepe is felértékelődött. A Partnerség a Békéért Felülvizsgálati Folyamata (*Partnership for Peace Planning and Review Process – PARP*) és a NATO Védelmi Tervezési Folyamata (NDPP) felülvizsgálati találkozóin meghívott megfigyelőként vesz részt az EDA és az EU Katonai Törzs (*EU Military Staff – EUMS*); valamint a NATO Védelmi Tervezési Kérdőívének (*NATO Defence Planning Capability Survey*) válaszait is megosztják az uniós ügynökségekkel. Hasonlóképp, az EDF és a PESCO kialakításának folyamatáról a vezető EU tisztviselők egyeztettek közvetlenül az Észak-atlanti Tanács-csal, illetve közvetetten az EU Katonai Bizottság (*EU Military Committee – EUMC*) és a Katonai Törzs, valamint a NATO közötti koordináción keresztül.⁵¹

A NATO védelmi tervezési folyamatának duplikációja ellenére a megerősített együttműködés és a hasonló fejlesztési irányok a közös nevezőkre irányítják a figyelmet. Az EDF-ről szóló előzetes megállapodás ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a támogatásra méltó – többek között PESCO – projektekről csak a KBVP keretében megállapított védelmi prioritások (CDP) alapján döntenek. Tehát bár a regionális és nemzetközi prioritások, így a NATO szempontjai is figyelembe vehetők és a CDP folyamatába becsatornázva jelennek meg, szerepük „hivatalosan” másodlagos az EU-s prioritásokhoz képest. Ezért hosszú távon lehet az kérdés, hogy a tagállamok milyen mértékben veszik figyelembe a tervezett együttműködési projekteknél a NATO képességfejlesztési prioritásait.⁵² A jelenleg elfogadott 47 PESCO projekt közül a legnagyobb részvételű projektek egyértelműen a NATO és az Egyesült Államok által is támogatott képességeket céloznak: így a 25-ből 24 taggal elindított *Military Mobility* és a 25-ből 15 taggal elindított *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations* is ide sorolható.

A NATO és a KBVP közötti különbségek tekintetében a nem NATO-tag EU-tagállamok (Ausztria, Ciprus) kapcsán merülhet fel, hogy tagsági kötelezettségek nélkül a NATO képességfejlesztési irányainak való megfelelést mennyire tartják prioritásnak a közös projektek sikere érdekében. Azonban amíg a tagállamok többsége érdekelt a NATO védelmi tervezési prioritásait is figyelembe venni, addig ez a tényező sem árnyékolja be számottevően az együttműködési projektek kilátását.⁵³

⁴⁹ Niklas HELVIG: [New Tasks for EU-NATO Cooperation. An Inclusive EU Defence Policy Requires Close Collaboration with NATO](#), [online], *SWP Comment* 2018/4, 2018 január. Forrás: swp-berlin.org [2019. 06. 01.]

⁵⁰ [Joint Declaration](#), [online], 2016. 07. 08. Forrás: consilium.europa.eu [2019. 06. 01.]; [Joint Progress Report EU–NATO](#), 2019. 06. 17. Forrás: nato.int [2019. 09. 01.]

⁵¹ Daniel FIOTT: [Defence industry, industrial cooperation and military mobility](#), In: Gustav LINDSTROM – Thierry TARDY (szerk.): [The EU and NATO – The essential partners](#), [online], *EUISS – NDC Research Paper* No. 05, 2019. 09. 25. Forrás: iss.europa.eu [2019. 09. 30.]

⁵² Alice BILLON-GALLAND – Yvonni-Stefania EFSTATHIOU: [Are PESCO projects fit for purpose?](#), i.m.

⁵³ Érdemes figyelembe venni, hogy a 2017-2018-as CARD Trial Run során a tagállamok háromnegyede a védelmi költségvetésük kevesebb mint 50% át irányították a CDP által prioritásként azonosított befektetések irányába. Továbbá, az is a tagállamoktól függ, hogy mennyiben hajlandók információkat közölni saját, sokszor érzékenyen kezelt védelmi kutatási–technológiai tevékenységeikről, ez pedig a CARD folyamatában a CDP mechanizmusát kiegészítő Átfogó Stratégiai Kutatási Napirend hosszú távú kutatási és technológiai (R&T) fejlesztés tervezését nehezíti, valamint árnyalja a közös európai védelmi tervezési képességek valódi hozzájárulását

A duplikáció jelentősége tehát önmagában az EU-s szintű védelmi tervezési folyamat kialakításának strukturáló hatásában rejlik. Vagyis az önálló, európai uniós keretben működő folyamat rendelkezésre állása a NATO-s keretek elsődlegességének csökkenése esetén használható alternatívaként jelenhet meg. Ezért a stratégiai autonómiáról zajló diskurzus tágabb kontextusában a CDP és a CARD folyamata, mint védelmi tervezési elemek és az európai védelmi integráció minőségi elmélyítésének alternatívája, ugyancsak egy törésvonalat erősít. Ez a törésvonal az önálló uniós védelmi struktúrák fejlesztésének irányát támogató, illetve a NATO elsődlegességét minden körülmények között fenntartó tagállamok között húzódik.

Stratégiai autonómia és a harmadik államok részvétele az új védelmi kezdeményezésekben

A NATO és az EU 2018-ban megújított Közös Nyilatkozata az együttműködés gyakorlati elmélyítésének folyamatai közül a tengeri biztonság terén folytatott együttműködést, a hibrid fenyegetések elleni fellépést és a katonai mobilitás fejlesztését emelte ki, ebből a felsorolásból azonban feltűnően hiányzott a védelmi ipari együttműködés terén történő együttműködés gyakorlati eredményeinek értékelése.⁵⁴ A stratégiai autonómia védelmi ipari szegmensének jelentőségét mutatja, hogy a PESCO és az EDF kialakítását övező viták közül a leghangosabbak a (PESCO-n/EU-n kívüli) harmadik országok részvételéhez kapcsolódóan bontakoztak ki, és erősen meghatározta őket az európai stratégiai autonómia gondolati keretében a transzatlanti kapcsolatok összetett problémaköre.

A Bizottság képviselőiben a belső piacért felelős biztos az EDF kapcsán hangsúlyozta, hogy a keretekre az EU-ban bejegyzett és vezetett cégek pályázhatnak, annak érdekében, hogy az Európai Védelmi Ipari és Technológiai Bázis támogatásával Európa stratégiai autonómiáját erősítsék.⁵⁵ Ezzel szemben a Hollandia, Luxemburg és Belgium vezette országok csoportjának előterjesztése már 2018-ban a PESCO-projektek harmadik országok előtti megnyitása mellett foglalt állást.⁵⁶ A PESCO-projektekben a költséges fejlesztésekbe bevonható partnerek számát bővíthetik a harmadik államok részvételével és pótolhatják az esetlegesen hiányzó képességfejlesztési szakértelmet. Ez különösen a harmadik országokkal már meglévő együttműködési programok esetében fontos, ilyen például Németország és Norvégia Type 212 osztályú lég-független meghajtású tengeralattjáró-fejlesztési együttműködése. Más országok viszont a harmadik országok bevonása kapcsán aggályaiknak adtak hangot: Franciaország számára az amerikai vállalatok hozzáférése az EDF támogatásához az Európai Védelmi Ipari és Technológiai Bázis kiteljesedését akadályozná (illetve a francia vállalatoknak jelentene erősebb versenyt), sajtóhírek szerint Ausztria és Görögország pedig Törökország részvételének lehetőségét kifogásolta.⁵⁷ A kibontakozó vitákban a harmadik országok közötti implicit megkülönböztetéssel zajlott: amíg az Egyesült Királyság és Norvégia esetében a tagállamok többsége ez irányú érdekeltségét fejezte ki a meglévő képességek, az EI2 és a folyó együttműködések prioritása miatt, és sürgette a részvételük biztosítását a PESCO-ban; addig az Egyesült Államok és Törökország részvétele már lényegesen megosztóbb kérdésként jelentkezett.⁵⁸

A kompromisszumos előzetes megállapodás szerint a védelmi együttműködések támogatásának feltétele alapján csak olyan együttműködési projektek igényelhetnek támogatást, amelyek legalább három tagállamból

az európai stratégiai autonómia erősítéséhez. Dick ZANDEE: [QUO VADIS, EDA?](#), [online], *European Defence Matters*, 2019/17. Forrás: [eda.europa.eu](#) [2019. 09. 30.], 44-46.

⁵⁴ Daniel FIOTT: [Defence industry, industrial cooperation and military mobility](#), i.m.; [Joint Declaration on EU-NATO Cooperation](#), [online], 2018. 06. 10. Forrás: [nato.int](#) [2019. 09. 30.]

⁵⁵ Elżbieta BIENKOWSKA: [European Union Strategic Autonomy. Space, Defence and Security Policies – Special address](#), i.m.

⁵⁶ Jacopo BARIGAZZI: [Door opens to keep Britain in EU \(security\)](#), [online], 2018. 05. 13. Forrás: [politico.eu](#) [2019. 11. 13.]

⁵⁷ Jacopo BARIGAZZI: [UK, US could take part in EU military projects under draft plan](#), [online], 2019. 11. 09. Forrás: [politico.eu](#) [2019. 11. 13.]

⁵⁸ Lásd például Hollandia álláspontjában: Dick ZANDEE: [PeSCo – The Dutch Perspective](#), i.m.

vagy társult országokból származó entitások részvételével terveznek.⁵⁹ A harmadik államok PESCO-részvételéről nem általános feltételek szerint, hanem eseti alapon, azaz mindig a konkrét projekt kapcsán, politikai szempontok szerint születik döntés. A folyamatban az adott PESCO-projektben részes tagállamok egyhangúlag döntenek a Politikai és Biztonság Bizottság szintjén meghatározott feltételeknek megfelelő harmadik állam meghívásáról, majd a Tanács dönt arról, hogy a meghívott állam valóban megfelel-e a PESCO szigorú feltételrendszerének – azaz az európai biztonságot erősítő politikai szempontoknak. Pozitív döntés esetén a projekt és a harmadik állam közötti adminisztratív megállapodás következik az EDA közreműködésével, valamint egy biztonságos információmegosztásról szóló megállapodással.⁶⁰ A harmadik államok ebben a feltételrendszerben nem tehetnek korlátozó megkötéseket a közösen fejlesztett képességek jövőbeli felhasználását illetően, ugyanakkor nem vonatkozik rájuk a kötelezőbb érvényű vállalások (*more binding commitment*) feltétele, így teljesítési ütemezésüket nem ellenőrzi az EU.

Az Európai Unió az EDF és a PESCO keretéhez kapcsolódóan nem állít fel új védelmi beszerzési szabályokat, és ezek a fennálló kétoldalú védelmi megállapodásokat sem érintik az EU-tagállamok és harmadik államok között. Ennek ellenére a kezdeményezések az Egyesült Államok számára a harmadik államok részvételét illető egyhangú döntési követelménnyel azokat a félelmeket vetítette előre, hogy eseti alapon akár egy tagállam szavazata alapján is megakadályozhatják az Egyesült Államok vállalatainak részvételét PESCO-projektekben, akadályozva ezzel az amerikai vállalatok hozzáférését az európai piacokhoz és az EDF nyújtotta lehetőségekhez.⁶¹ Az eseti alapú eljárás kockázata mellett az Egyesült Államok számára korlátozó erővel jelentkezett a szellemi tulajdonjog vonatkozásában az, hogy az amerikai vállalatoknak a közösen fejlesztett képességek jövőbeli felhasználását illetően nincs lehetőségük korlátozó megkötésekkel élniük.

Ennek megfelelően az amerikai ipar igyekezett az Európai Védelmi Alap szabályozását már az előkészítési szakaszban befolyásolni.⁶² Továbbá, már az EDF-ről szóló előzetes megállapodás elfogadását követően került sor 2019 májusában arra a nyilvános levélváltásra, amelyben két amerikai helyettes államtitkár a transzatlanti együttműködés erodálását kérte számon az Európai Unió, sérelmezve, hogy az EDF és a PESCO a harmadik államok részvételére vonatkozó protekcionista szabályaival korlátozza az Egyesült Államok hozzáférését az európai védelmi piachoz.⁶³ Az EU-s tisztségviselők válaszlevelükben azzal érveltek, hogy az Unió transzparens szabályalkotása lekövethető, és az európai piac még e két új kezdeményezéssel is nyitottabb marad az amerikai vállalatok előtt, mint az amerikai piac az európaiak számára.⁶⁴

A transzatlanti kapcsolatok feszültsége és az európai tagállamok közötti fragmentáció következményeként az Egyesült Államok a kétoldalú kapcsolatokban tud nyomást helyezni az egyes tagállamokra egy-egy harmadik államra vonatkozó megállapodás elérése érdekében, ennek a lehetősége pedig tovább élezheti az EU tagállamok közötti ellentéteket az Egyesült Államok európai szerepvállalásával kapcsolatban.⁶⁵

⁵⁹ [EU budget for 2021-2027: Commission welcomes provisional agreement on the future European Defence Fund](#), [online], 2019. 02. 20. Forrás: europa.eu [2019. 11. 13.]

⁶⁰ [Permanent Structured Cooperation – Factsheet](#), [online], 2019 május. Forrás: eeas.europa.eu [2019. 06. 01.]

⁶¹ Daniel FIOTT: [The Poison Pill: EU Defence on US terms?](#), [online], *EUISS Issue Brief*, 2019. 06. 14. Forrás: iss.europa.eu [2019. 06. 20.]

⁶² [The European Defence Action Plan: Challenges and Perspectives for a Genuine Transatlantic Defence and Industrial Relationship](#), [online], 2018. 02. 05. Forrás: amchameu.eu [2019. 06. 20.]

⁶³ Ellen M. LORD – Andrea THOMPSON: [Letter to High Representative Federica Mogherini](#), [online], 2019. 05. 01. Department of Defense and Department of State, United States of America. Forrás: int.nyt.com [2019. 06. 20.]

⁶⁴ Pedro SERRANO – Timo PESONEN: [Letter to Madam Lord and Madam Thompson](#), [online], 2019. 05. 16. European External Action & European Commission. Forrás: int.nyt.com [2019. 06. 20.]

⁶⁵ Washington a bilaterális nyomásgyakorlás konkrét kilátásával is arra ösztökölte az EU-tagállamokat, hogy módosítsa az EDF szabályozását, különösen azzal a feltétellel szemben, hogy az EDF által támogatott projektekben a harmadik államok alvállalkozói számára nem engedélyezik az érzékeny információk továbbítását és a szellemi tulajdonjog EU-n kívülre helyezését. Daniel FIOTT: [The Poison Pill: EU Defence on US terms?](#), i.m.

Következtetések

Németország és Franciaország vezető szerepe az európai védelmi kezdeményezések folyamataiban is megmutatkozik. Amíg Németország a PESCO kialakításában annak inkluzív megvalósítását segítette elő, addig az Európai Beavatkozási Kezdeményezésben is megnyilvánuló kezdeményezőkézségével Franciaország az európai válságkezelő intézmények működésére van hatással, amelynek fontos következményei lehetnek a közös válságkezelő eszközök (harccsoport-konceptió, MPCC) jövőjére is. Részben emiatt is, további kérdés marad, hogy Németország hogyan és milyen mértékben lehet képes felzárkózni Franciaország napirend-alakító szerepe mellé az európai védelempolitika terén.

Fontos fejleményként jelentkezett a szupranacionális EU-intézmények növekvő szerepe a védelempolitika irányításában: a Parlament ellenőrző hatáskörének távlatai, valamint a Bizottság kompetenciája és hatáskörbővülése az EDF mellett a védelmi fejlesztési területeket is érintő kutatási alapok igazgatásában és az új Főigazgatóság intézményi eszközében. Ebben a folyamatban a tagállamok a közös biztonság- és védelempolitika kormányközi jellegét a Tanács és az EDA elsődlegességét hangsúlyozva igyekeznek megőrizni, a közös védelmi fejlesztési és kutatási alapok csökkentett tervezete pedig a Bizottság védelempolitikai kompetenciáját tartalmi oldaláról gyengíti (akár praktikus költségvetési kényszerként, akár politikai megfontolásokból). Azonban a tagállami preferenciákban meglévő különbségek mind az intézményi hatásköröket (az EDA és a Főigazgatóság szerep-duplikációja), mind a védelempolitika tartalmi kereteit (például az űrt, mint katonai területet) illetően további kihívásokkal jelenthetnek. Ezek a feszültségek pedig ellentétes dinamikát eredményeznek az európai védelempolitikai integráció kis lépéseken alapuló intézményi fejlődésének irányára és a szuverenitás-alapú, kormányközi, vagy a NATO kereteit elsődlegesnek tartó tagállami nézőpontok között.

Az Albright féle „3D feltételek” árnyékában a transzatlanti kapcsolatokhoz kapcsolódó törésvonalak a stratégiai autonómiáról szóló diskurzusban váltak láthatóvá.⁶⁶ Habár az Átfogó Védelmi Csomag kezdeményezéseivel csupán korlátozott mértékű műveleti autonómia kialakításáról beszélhetünk, ugyanakkor a magasabb fokú önállóság felé, a NATO-tól független védelmi képességek (védelmi tervezés, CDP és a CARD) fejlesztése és a védelmi ipari autonómia irányába tett lépések (PESCO és az EDF eszköze) a tagállami álláspontokban is fontos különbségekre világítottak rá. Figyelemre méltó ebben az Egyesült Államok és az Európai Unió képviselői közötti konfrontáció (a harmadik országok részvételével kapcsolatban), amely ugyanakkor arra is rávilágít, hogy az Egyesült Államok a kétoldalú kapcsolatban tud nyomást helyezni partnereire egy-egy harmadik államra vonatkozó megállapodást illetően. E sajátos bilateralizmus fragmentáló hatása a tagállamok eltérő stratégiai kultúrájára építve erősítheti az EU-tagállamok közötti törésvonalakat. Ugyanakkor a transzatlanti viták kilátását árnyalja, hogy a tagállamok a közös költségvetésből elérhető (korlátozott) források kapcsán elsősorban saját nemzeti védelmi ipari és technológiai bázisuk építésére fókuszálnak. Ez paradox módon ugyanakkor csökkentheti a transzatlanti feszültséget, amennyiben az amerikai védelmi ipari vállalatok számára előnyösebbnek tűnik fragmentált nemzeti védelmi ipari bázisok fejlődésével számolni, mint a védelmi ipari integráció következményeként a méretgazdaságosság okán a globális piacokon versenyképesebb európai védelmi ipari szereplők felemelkedésére reagálni.⁶⁷

⁶⁶ Madeleine Albright „Három D”-elveiben a: *“no duplication of efforts, no decoupling from the US, and no discrimination against the US”* azaz, a tevékenységek duplikálásának, az Egyesült Államoktól való leválásnak és az Egyesült Államokkal szembeni diszkriminációnak a tilalmát fogalmazta meg. Madeleine ALBRIGHT: *The Right Balance Will Secure NATO’s Future*, In: *Financial Times*, 1998. 12. 07.

⁶⁷ Jelen publikáció az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt keretében jött létre.

The present publication is the outcome of the project „From Talent to Young Researcher project aimed at activities supporting the research career model in higher education”, identifier EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 co-supported by the European Union, Hungary and the European Social Fund.



Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a kutatóintézet munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Eötvös József Kutatóközpontjának Stratégiai Védelmi Kutatóintézete független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

Szerkesztés és tördelés:
Csiki Varga Tamás, Tálás Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2019 – : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4862)

2012–2019: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)
2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)
2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)
2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Nádudvari Anna, 2020

© NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, 2020