

Molnár Anna:¹ Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája

Vezetői összefoglaló

- A stratégiai gondolkodás, a külpolitikai eszközök hatékonyabb felhasználása és az egysebésebb fellépés mind-mind alapfeltételei, hogy az EU „*global payer*” szűkebb szerepén túllépve valódi globális szereplővé, azaz „*global player*”-ré váljon.
- A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozta meg.
- A stratégia összefoglalója hangsúlyozza, hogy az EU külpolitikájának világos elvekre kell épülnie. Ezek az elvek a jelenlegi stratégiai környezet reális értékeléséből és egy jobb világ elősegítését célzó idealisztikus törekvésből származnak. Mindezek alapján az uniós külpolitikát elveken alapuló pragmatizmus (principled pragmatism) kell, hogy vezérelje.
- Az elsősorú prioritás a biztonság. A stratégia európai hadsereg felállítását nem említi, de úgy fogalmaz, hogy nagyobb felelősséget kell vállalnunk saját védelmünk érdekében.
- Az EU stratégiai önállóságának megerősítésére van szükség, de nincs itt a „*világszender és a magányos harcosok*” ideje sem, együtt kell működni a partnerekkel (elsősorban a NATO-val és az USA-val).
- A stratégiai dokumentum az Oroszországgal való kapcsolatok kezelését stratégiai kihívásnak tekinti.

Politikusok és szakértők körében is meglepetést okozott a Brexitről történő népszavazást követően, hogy 2016. június 26-án Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje az Európai Tanács ülésén bejelentette, majd június 28-án bemutatta a felügyelete alatt készített, *Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* című (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy) összesen hatvanoldalas új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát.² A Mogherini által benyújtott stratégiát a 2016. június 28-ai Európai Tanács elfogadta (üdvözölte), így megkezdődhet annak végrehajtási folyamata.

Előzmények

Noha már hosszú évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy világos, a jelenlegi kihívásokra konkrét választ kereső középtávú stratégia hiányában az EU csak sodródik az egyre bonyolultabb nemzetközi biztonsági környezetben, a 2008-as felülvizsgálatot követően sem született konszenzus egy új stratégia kidolgozása érdekében. A mindeddig érvényben lévő európai biztonsági stratégia az európai biztonság- és védelempolitika létrejöttével párhuzamosan, külpolitikai értelemben egy meglehetősen nehéz időszakban, a 2003-as iraki invázió miatt megosztott Európai Unió idején készült el Javier Solana irányításával. Az USA 2002-es nemzetbiztonsági stratégiájának mintáját követő, *Biztonságos Európa egy jobb világban* című dokumentumot 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács.

Ebben a stratégiában elsősorban az az ambíció figyelhető meg, hogy az EU globális szereplőként is megjelenjen a közös kül- és biztonságpolitika területén. A Javier Solana KKBP főképviseleje irányítása alatt kidolgozott dokumentum tartalma, és így az általa felvetett globális kihívások [az energiahordozóktól való függőség, nyersanyagok, új típusú háborúk (nem állami szereplők stb.), szegénység, járvá-

¹ Dr. Molnár Anna egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék vezetője, a Stratégiai Védelmi Kutatóközpont külső munkatársa E-mail: molnar.anna@uni-nke.hu

² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy [online], 2016. június. Forrás: eeas.europa.eu [2016. 07. 07.]

nyok] és az Európát érintő kihívások (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése, regionális konfliktusok, gyenge államok, szervezett bűnözés), valamint a kezelésükre rendelkezésre álló puha és kemény eszközök közel 70%-ban mind a mai napig megállják a helyüket és érvényesek. Ez ugyan napjainkig lehetővé tette, hogy a jelenleg már túlzottan optimistának tekintett stratégia a tagállamok által továbbra is elfogadható legyen, de az eléggé általános szöveg 13 év elteltével valós stratégiai keretként már nem szolgálhatott.

A 2003 óta jelentős mértékben megváltozott biztonsági környezetben (a 2008-as felülvizsgálattal együtt) máig hatályos biztonsági stratégiának a valósághoz fűződő viszonyát jól mutatja, hogy szövege a következő, napjainkban már-már utópisztikus megfogalmazásként ható mondatokkal kezdődik: „Európa sosem élt ekkora jólétben, biztonságban és szabadságban. A 20. század első felében dúló erőszakot az európai történelemben példa nélkül álló békés és stabil időszak váltotta fel.” Napjaink belső és külső válságai, a biztonságot fenyegető kihívások mindenképpen új stratégiai gondolkodás kialakítását és az értékeken és elveken alapuló pragmatikusabb megközelítés kidolgozását tették szükségessé.

Annak ellenére, hogy 2008-ban megtörtént a stratégia felülvizsgálata, új hiányában a 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia továbbra is érvényben maradt. Bár 2009-től több uniós tagállam, Olaszország, Lengyelország, Finnország, Spanyolország és Svédország sürgette egy új stratégia kidolgozását, a pénzügyi és gazdasági válság, illetve az euróövezet szuverén adósságválságának idején a figyelem a kül- és biztonságpolitikai kérdések felől a gazdasági-pénzügyi témák felé tolódott. Bár a stratégia sikertelen megújítása óta az EU és tagállamai egyre inkább a biztonság egyes horizontális kulcsterületeire (például tengerbiztonság, kiberbiztonság vagy belbiztonság), illetve a regionális kihívásokra (Szíria, Irak stb.) összpontosítva dolgozták ki az újabb biztonsággal összefüggő stratégiákat, átfogó biztonsági-külsőpolitikai stratégia nem született.

A Főképvisező/Alelnök (HR/VP) stratégiaalkotó szerepe

Az EU kül- és biztonságpolitikájában is jelentős változást hozott a lisszaboni szerződés. Az általa bevezetett új tisztség, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképvisezőjének posztja ugyan nem új hatáskörök átruházását, hanem az EU külső tevékenységeinek hatékonyabb és átláthatóbb működése érdekében a korábbi funkciók (a közös kül- és biztonságpolitikai főképvisező, a külkapcsolatokért felelős biztos és a soros elnök) szinergiát eredményező összeillesztését jelentette. Az új főképvisező tevékenysége – aki az Európai Bizottság alelnökeként valamelyest közösségibb funkciót is betölt – nem váltotta fel a tagállami külpolitikákat, csupán kiegészíti és a közös fellépés esetén erősíti azokat.

Az új tisztséggel és az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásával kialakuló úgynevezett „kettős kalap” következtében a főképvisező feladata a hagyományos, a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő, alapvetően diplomáciai jellegű tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök (például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreakció) koordinálása, az EU 28 tagállama közötti konszenzuskeresés, az EU képviselete nemzetközi fórumokon (például ENSZ), valamint az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása.³ A főképvisező a kül- és biztonságpolitika felügyelete és képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnöklíti a Külügyek Tanácsát (FAC).

A főképvisező összetett feladatköre összefügg azzal, hogy a lisszaboni szerződés egyik fontos újításaként megszűnt a maastrichti szerződés által létrehozott pilléres szerkezet. A második pillér, azaz a közös kül- és biztonságpolitika feladatköreit az új szerződéses és intézményi keretek között igyekeztek minél hatékonyabban összehangolni a hagyományosan az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó feladatokkal (humanitárius segélyezés, kereskedelem, stb.). Mindennek célja a külső tevékenységek egységességének, következetességének és hatékonyságának növelése. Napjainkban, amikor az Európai Unió és persze Európa közvetlen szomszédságában egyre súlyosabb válságok alakulnak ki (Ukrajna, Szíria, ISIS, Líbia és a meg nem oldódó arab–izraeli konfliktus stb.), egyre szükségesebbé vált, hogy az Európai Unió és annak tagállamai egy közös, átfogó stratégiai keretben valóban képesek legyenek közös hangon megszólalni, és felvázolni az érdekeket, prioritásokat, valamint a szükséges cselekvés főbb területeit.

A 2009-ben kinevezett első külügyi és biztonságpolitikai főképvisező, Catherine Ashton – figyelembe véve a nagy tagállamok (Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság) újabb stratégiával szembeni ellenál-

³ The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy [online]., Forrás: eeas.europa.eu [2016. 07. 07.]

lását is – a stratégiai kérdések helyett elsősorban az intézményépítésre és a közvetítő szerep (iráni atomprogrammal kapcsolatos tárgyalások és a szerb–koszovói viszony rendezése) sikeres kiteljesítésére koncentrált. A tagállamok közötti konszenzusos politikai akarat hiányában végül 2013-ban sem történt jelentős előrelépés, az eddig elfogadott általános uniós szintű biztonsági stratégiák – a 2003-as *Európai Biztonsági Stratégia*, a 2008-as *Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról* – érvényben maradtak.

A stratégiai gondolkodás, a külpolitikai eszközök hatékonyabb felhasználása és az egységesebb fellépés mind-mind alapfeltételei, hogy az EU gazdasági méreteiből fakadó „*global payer*” szűkebb szerepén túllépve valódi globális szereplővé, azaz „*global player*”-ré váljon.⁴

A stratégiai gondolkodás

2014. november 1-jétől Federica Mogherini tölti be az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselei posztját. Tevékenységével kapcsolatban a legfőbb kérdés a kezdetektől az volt, hogy a stratégiai kérdések előtérbe helyezésével és a „bizottsági kalap” aktiválásával képes-e új alapokra helyezni az uniós külpolitikát. Mogherini eddigi másféléves tevékenységének egyik legfontosabb célja egy új globális kül- és biztonságpolitikai stratégia kidolgozása és a külső és belső kihívásokra adott megfelelő válaszok érdekében a stratégiai gondolkodás erősítése volt. A főképviselet kinevezését követően megkezdődött az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/DÁIS jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájának kidolgozása, amit végül 2015. március 16-án fogadott el a Külügyek Tanácsa.⁵

2015-ben a biztonsági stratégia felülvizsgálata és ezzel együtt az EU új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának kidolgozása vette kezdetét.⁶ A globális stratégia alapjának tekinthető a 2013-as európai tanácsi következtetések felhatalmazása alapján készített első elemzés, a 2015 májusában a főképviselet/Bizottság közös jelentése a globális környezet változásának hatásairól, illetve az Unió számára felmerülő új lehetőségekről, „*Az Unió szerepe a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban*” című dokumentum jelentette.⁷

A dokumentumot a Külügyek Tanácsa és a védelmi miniszterek 2015. május 18-i együttes ülésén mutatta be a főképviselet. Az elemzés háttérét az EU alapvető stratégiai dokumentumai (2003, 2008) mellett az USA 2015-ös nemzetbiztonsági stratégiája képezte. Az elemzés a kihívásokat és a lehetőségeket öt régióra (európai szomszédok, MENA-térség, Afrika, atlanti partnerség és Ázsia) koncentrálni foglalta össze. A legfontosabb kihívások között említette a törékeny államokat és nem kormányzott területeket (Líbia, Szíria, Irak), a civil áldozatokat és a menekülteket, az identitás és ideológiák által fűtött feszültségeket, a demográfiai változásokat, a klímaváltozást, a szűkösebb erőforrásokat, az új energiaforrások és technológiák felfedezése, a technológiai folyamatokat (a nagy adatbázisok, felhők), a feszültségekkel telített EU-t. A dokumentum kiemelte, hogy a nacionalizmus, a protekcionizmus és az illiberalizmus térnyerése az európai nemzetek számára is vonzerőt jelenthet a kívülről támogatott antidemokratikus modellek felé.⁸

Az elemzés az uniós külpolitika legfontosabb eszközei és politikái között a KKBP-t, a KBVP-t, a terrorizmus és az erőszakos extrémizmus elleni fellépést, a kiberterületet, a fejlesztési együttműködést és humanitárius segítségnyújtást, a külkereskedelmet, a migrációs politikát, a klímapolitikát, az energiapolitikát, a megújított ENP-t és a bővítéspolitikát emelte ki. Nathalie Tocci, a kutatás vezetője hangsúlyozta, hogy mindeddig nem sikerült a lisszaboni szerződés jelentette lehetőségeket átfogóan átültetni az uniós külpolitikai gyakorlatba, és az új stratégia célja, hogy erősítse a különböző politikák közötti szinergia érvényesülését. Érvelését aláhúzó Tocci Churchill híres mondását idézte: „Uraim, elfogyott a pénzünk. Most gondolkoznunk kell!”⁹

⁴ *Diplomatic service: EU to become "a global player instead of a payer"* [online] 2010. 07. 07. Forrás: www.europarl.europa.eu, [2016. 07. 07.]

⁵ A Tanács következtetései az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/DÁIS jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájáról. *Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/DA'ESH Threat*. [online]. Foreign Affairs Council, 16 March 2015. Forrás: consilium.europa.eu [2016. 07. 07.]

⁶ *HR/VP Mogherini marks first 100 days in office – EU priorities for global action*. [online], 09. 02. 2015. Forrás: eeas.europa.eu [2016. 07. 07.]

⁷ Antonio MISSIROLI (ed.): *Towards an EU Global Strategy*. [online], 2016. Forrás: iss.europa.eu [2016. 07. 07.]

⁸ Antonio MISSIROLI (ed.): *Towards an EU global strategy – Background, process, references*. EU Institute for Security Studies, [online], 2015. Forrás: iss.europa.eu, 134. o. [2016. 07. 07.]

⁹ Uo., 117. o.

A 2015. június 25–26-ai Európai Tanács által megfogalmazott Következtetések szerint „a főképviselő folytatta azt a stratégiai eszmecserét, amelynek célja, hogy a tagállamokkal szoros együttműködésben kidolgozza az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiáját”. Mogherini, elődjével ellentétben, kezdetektől elkötelezetten támogatta az EU egy új (a 2003-ast felváltó) globális külpolitikai és biztonsági stratégiájának kidolgozását, amelyet az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére kellett elkészítenie.¹⁰ Mindez azt is mutatta, hogy 2015-re a radikálisan megváltozó globális környezet jelentette kihívások következtében egyértelműen elhárult a stratégiaalkotási folyamat elkezdése előtti legfőbb akadály, azaz a tagállamok közötti eltérő vélemény ezzel kapcsolatban.

A stratégia kidolgozásának folyamata jelentős mértékben eltért a Solana által vezetett és 2003-ban lezárult folyamattól. A 2003-ban elfogadott szöveg sok szakértő által túlzottan általánosnak tekintett jellegét valószínűsíthetően épp az okozhatta, hogy a döntéshozatalban részt vevő tagállamok a szöveget az utolsó bekezdésig konszenzusos jelleggel átdolgozták, gyakorlatilag szétszedték.

Mogherini kezdetektől új stratégiaalkotási folyamatot dolgozott ki. Úgy tervezték meg, hogy egy nyitott kommunikációs rendszerben a tervezet kidolgozásába bevonták a tagállami külügyminisztériumokban felállított kontaktpontokat, az Európai Parlamentet és a tudományos és szakértői világ képviselőit. Az elkészült szöveget azonban a tanácsi formációkban (COREPER, PSC, FAC) nem tárgyalták meg, és nyilvánosságra hozatala előtt a végleges változatot nagyon kevesen láthatták. A kommunikáció érdekében egy webes felületet is létrehoztak (www.euglobalstrategy.europa.eu). A főképviselő ezzel a változtatással valószínűsíthetően éppen azt kívánta elkerülni, hogy a hosszú nyúló konszenzusos tárgyalások következtében a stratégia kiüresedjen, és a végén ne legyen több egy egyszerű politikai állásfoglalásnál. Így a szöveg a szokásos diplomáciai döntéshozatali folyamatot nem járta végig, de a tagállami álláspont és így a stratégiaalkotásban való részvétel a külügyminisztériumi kontaktpontok bevonásával valósult meg. A főképviselő mindvégig biztosította a tagállamokat, hogy véleményüket maximálisan figyelembe veszik a dokumentum kidolgozásakor. Az elkészült dokumentumot a főképviselő felügyelete alatt egy szakértői csoport szövegezte Nathali Tocci (IAI) és az Európai Külügyi Szolgálattól Alfredo Conte (EEAS) vezetésével.

A többlépcsős egyeztetési folyamat (például 2016 márciusában az EP-ben) lezárulását követően Mogherini 2016 áprilisában az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének (EU ISS) éves konferenciáján ismertette az elkészült dokumentum, azaz az 5-10 évre szóló globális stratégia főbb elemeit, prioritásait és rövid tartalmát. Mogherini a konferencián hangsúlyozta, hogy a stratégia elkészítésénél az első kérdés az volt, hogy mi mint európaiak mit várunk el az európai külpolitikától. Első számú prioritásként már ekkor a biztonságot jelölte meg. Ezen kívül fontos célként határozta meg a jólétet, értékeink érvényesítését, a demokráciát és a szabályokon alapuló nemzetközi rendszert. Egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban mindezek érdekében kiemelte, hogy kellő racionalitás mellett stratégiai gondolkodásra van szükség. Az Európai Unió nem fordulhat befelé, és céljai elérése érdekében részt kell vennie nemzetközi politikában, részt kell vennie Líbia, Szíria és Ukrajna stabilizációjában. A főképviselő ismertette az elveket (amelyek bizonyos mértékben különböztek a végleges szövegben szereplő elvektől): elkötelezettség (*engagement*, nem lehet befelé fordulni), felelősség (*responsability*, kölcsönös felelősségvállalás) és partnerség (*partnership*, szoros együttműködés a partnerekkel). Ismertette továbbá az öt szélesebb prioritást is: 1) erősebb Unió; 2) az ellenálló képesség javítása; 3) a válságok integrált megközelítése; 4) regionális rend és 5) globális kormányzás. Mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy erősebb Unióra van szükség, az EU-nak meg kell erősítenie saját magát a védelem, a biztonság és a szolidaritás területein. Mindezek érdekében többet kell tenni a titkosszolgálati együttműködés, a radikalizáció elleni fellépés, a hibrid fenyegetés monitorizálása, a kiberbiztonság és az energiabiztonság elősegítése terén. Az ellenálló képesség megerősítése az Európa szomszédságában lévő államok és társadalmak stabilizálását szolgálja a hatékony demokratikus intézmények és civil társadalom megerősítésével, illetve a társadalmi-gazdasági fejlesztés elősegítésével. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy ekkor már nem elsősorban a demokrácia mindenek feletti exportálására, hanem a társadalmi és állami ellenálló képesség (stabilitás) elősegítésére helyeződik a hangsúly.

¹⁰ Federica MOGHERINI: Preface. 5–6. o.; Nathalie TOCCI: Towards an EU global strategy. 115–117. o. in: Antonio MISSIROLI (ed.): i. m. 115–153. o. és [Az Európai Tanács ülése \(2015. június 25. és 26.\) – Következtetések](#). [online], Európai Tanács. EUCO 22/15. Forrás: consilium.europa.eu, [2016. 07. 07.]

A válságok integrált megközelítése a későbbi válságok megelőzésének képességét jelenti. A regionális rend a regionális szervezetek és a multilateralizmus erősítését, a globális kormányzás támogatása pedig az ENSZ szerepének az erősítését tekinti szükségesnek. Védelmi területen Mogherini hangsúlyozta, hogy célok operacionalizálása érdekében egy szektorális cselekvési terv (fehér könyv) kidolgozása szükséges.¹¹

A stratégiaalkotás folyamata

Mivel Nigel Farage, a Brexit mellett legaktívabban kiálló brit euroszeptikus párt, a UKIP vezetője kampányának egyik fő elemeként – a migráció, a szuverenitás, a brit befizetések és a túlzott uniós bürokrácia mellett – egy felállítandó új EU-s hadsereg veszélyét emelte ki, a brit népszavazást megelőző időszakban uniós szinten is kevés szó esett a külügyi, biztonsági és védelmi területeken kidolgozott legújabb tervekről. Mogherini és stábjja annak ellenére, hogy a tervezett szövegben nem volt szó uniós hadsereg felállításáról, valószínűsíthetően el kívánta kerülni, hogy a stratégiáról kiszivárgott információ befolyásolhassa a kilépésről szóló népszavazás eredményét. Ha hihetünk a szóbeszédnek, akkor az eredeti tervek szerint Mogherini maga is úgy tervezte, hogy a brit kilépés melletti döntés esetén megváltozott uniós erőterben elhalasztja a stratégia bemutatását, és azt egy, az új helyzetre (EU27) történő átdolgozást követően fogja ismételt az állam- és kormányfők csúcstalálkozóján bemutatni.

A helyzet azonban megváltozott. A népszavazást követő tanácstalan brit belpolitikai és folyamatosan továbbgyűrűző, bizonytalan pénzügyi helyzetben Mogherini úgy döntött, hogy mégis bemutatja az elkészült dokumentumot, hiszen annak elhalasztása végleges elvetését is jelenthette volna. 2016. június 26-ai sajtónyilatkozatában bejelentette, hogy elküldte az elkészült stratégiai dokumentumot a tagállamoknak és hivatalosan is bemutatja az Európai Tanács következő ülésén.

Mogherini a bejelentéssel párhuzamosan kiadott nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy „az Unió célja, sőt léte is megkérdőjeleződött. Mégis, polgárainknak és a világnak még sosem volt ennyire szüksége egy erős Európai Unióra. A kihívásokkal teljes időkből csupán egy erős Unió képes a stratégiai gondolkodásra, van közös jövőképe és együttesen cselekszik. Ez még inkább igaz a brit népszavazást követően. Valóban végig kell gondolnunk az Unió működését, de azt is tökéletesen tudjuk, hogy miért dolgozunk. Tudjuk, hogy mik az elveink, az érdekeink és a prioritásaink. Nincs itt a bizonytalanság ideje: Unióknak stratégiára van szüksége. Szükségünk van egy közös jövőképre és a közös cselekvésre.” A főképviselő kiemelte, hogy az EU csak közösen tud fellépni a kihívásokkal szemben, egyedül egyetlen tagállamnak sincsenek elegendő forrásai ahhoz. Az új, átfogó megközelítés előtérbe kerülése azt is jelentette, hogy a globális stratégia címében a „globális” jelző nem csupán földrajzi jelentéssel bír, hanem annak átfogó jellegére, a különböző politikák és eszközök használatára is utal. Az EU mindig is büszke volt arra, hogy egy puha hatalom, de véleménye szerint az a gondolat, hogy az EU kizárólag egy civil hatalom, ma már nem állja meg a helyét: a jelenleg futó civil és katonai műveletek és missziók következtében kemény hatalmi jelleggel is bír. Mogherini hangsúlyozta, hogy egy multilateralizmuson és szabályokon alapuló nemzetközi rendszerben az érdekeink és értékeink érvényesítése érdekében az EU stratégiai önállóságának megerősítésére van szükség, de nincs itt a „világcsendőr és a magányos harcosok” ideje sem, együtt kell működni a partnerekkel (elsősorban a NATO-val és az USA-val). Szükség van a regionális együttműködési formákra, de az EU elkötelezett a világkormányzás reformja mellett. Az egyre törekenyebb világ egységes, önbizalommal teli és felelősségteljes EU-t kíván.¹²

Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája

A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozta meg. A négy fejezetből álló dokumentum felsorolta 1) az érdekeket; 2) a vezérlő elveket; 3) a külügyek főbb prioritásait; 4) és a jövőkép alapján megfogalmazott cselekvés főbb elemeit. A stratégia összefoglalója hangsúlyozza, hogy az EU külpolitikájának világos elvekre kell épülnie. Ezek az elvek a jelenlegi stratégiai környezet

¹¹ 2016 EUISS Annual Conference – Towards an EU Global Strategy: the final stage. [online], 2016. április 22. Forrás: iss.europa.eu [2016. 07. 07.]; Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage. [online], Paris. 22 April 2016. Forrás: europa.eu [2016. 07. 07.]

¹² Federica Mogherini sends the EU Global Strategy to the Member States. [online], 26/06/ 2016. Forrás: europa.eu [2016. 07. 07.]



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

ELEMEZÉSEK 2016/9.

reális értékeléséből és egy jobb világ elősegítését célzó idealisztikus törekvésből származnak. Mindezek alapján az uniós külpolitikát elveken alapuló pragmatizmus (*principled pragmatism*) kell, hogy vezérelje. Az uniós külpolitika azonban csakis a tagállamok egységes fellépése és ebből következő hitelessége esetén lehet sikeres. Az EU önmagát felelős globális szereplőként (*responsible global stakeholder*) határozta meg. A felelősség azonban megosztott, az EU együttműködik a partnerekkel, a hasonló gondolkodású országokkal, a regionális csoportosulásokkal, a civil társadalmakkal és a magánszférával.

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 előmozdítja a békét és saját területének és polgárainak biztonságát. 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. A dokumentum a jólét elvének kibontásakor a szabadpiaci elvek megvalósítását hangsúlyozza. A szabályokon alapuló globális rend magában foglalja a multilateralizmus és az ENSZ szerepének hangsúlyozását. A dokumentum mindemellett nem tesz különbséget nemzeti és uniós érdekek között.

Az uniós külpolitika vezérlő elve az egység (*unity*), az elkötelezettség (*engagement*), a felelősség (*responsibility*) és partnerség (*partnership*).

A stratégiában megfogalmazott elsőszámú prioritás a biztonság. A biztonság és védelem területén a stratégia európai hadsereg felállítását nem említi, de úgy fogalmaz, hogy nagyobb felelősséget kell vállalnunk saját védelmünk érdekében. Ennél a pontnál fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Királyság kiválása komoly képességsökkenést jelentene az amúgy is problémákkal küszködő európai védelem szempontjából. A NATO védelmi szerepének hangsúlyozása mellett (továbbra is a kollektív védelem alapvető letéteményese) az európai önálló védelmi képességre, a stratégiai önállóság kialakítására és az EU biztonsági közösségként történő megerősítésére helyezi a hangsúlyt. A stratégia azonban továbbra is kiáll a NATO-val való szorosabb együttműködés szükségessége mellett. Egy európai hadsereg létrehozása nem szerepel a stratégiában, de a szorosabb együttműködés támogatása igen. Mindez a későbbiekben egy saját európai parancsnokság kiépítéséhez vezethet.

Az uniós külpolitika második prioritása a keleti és déli szomszédságban az állami és társadalmi ellenálló képesség megerősítése (bővítéspolitika, szomszédság és a környező területek). A keleti partnerség esetében a stratégia óvatosan fogalmaz, nem említi a későbbi csatlakozás lehetőségét, csupán az erősebb kapcsolatok kiépítését. Az ellenálló képesség javítása érdekében az EU széles eszköztárat sorol fel az SSR-től a fejlesztéspolitikáig stb.

Harmadik prioritás a konfliktusok integrált megközelítése, elsősorban a humán biztonság előmozdítása érdekében. Az integrált megközelítés a gyakorlatban az átfogó megközelítés többszintű alkalmazását jelenti a válságkezelésben és megelőzésben, tartalmazza emellett a fejlesztés- és segélyezési politika közötti szinergia erősítését.

A negyedik prioritás a kooperatív regionális rend elősegítése. A stratégia kiemeli a bővítéspolitika szerepét, de emellett nagy hangsúlyt fektet a szomszédságban (és azon túl) a konfliktusok kiváltó okai kezelésének elősegítésére. Ennél a résznél fontos megjegyezni, hogy a stratégiai dokumentum az Oroszországgal való kapcsolatok kezelését stratégiai kihívásnak tekinti. Az atlanti partnerség esetében pedig hangsúlyozza a TTIP- és a CETA-szerződések szükségességét.

Az ötödik prioritás a 21. századi globális kormányzás feltételeinek támogatása (például az ENSZ reformja).

Annak érdekében, hogy az EU külpolitikái értelemben valóban felelősségteljesen cselekvőképes legyen, hiteles (*credible*), válaszképes (*responsive*) és összezáróbb (*joined-up*) Unióra van szükség. A hitelességhez többek között egység, eredmények, hatékonyság, következetesség a különböző szakpolitikákban és az értékekhez való ragaszkodás szükséges. A legsürgetőbb feladatként a védelembe (képeségfejlesztés) és a biztonságba történő befektetést határozza meg. Mindemellett a stratégia hangsúlyozza, hogy a tagállamok védelemmel összefüggő döntéseik esetében továbbra is szuverének maradnak, de az e területen való együttműködésnek megszokássá vagy általánossá kell válnia. Az EU szisztematikusan fogja segíteni a védelmi együttműködést a szilárd európai védelmi ipar és ebből következően Európa döntési és cselekvési önállósága (például összehangolt védelmi tervezés) érdekében. A dokumentum a védelmi területen szektorális stratégia (fehér könyv) ki-

dolgozását tartja szükségesnek. Mindezek a lépések nyilvánvalóan hozzájárulnak a mélyebb integráció előmozdításához a védelmi területen.

A cselekvőképesség megvalósításához az EU-nak válaszképesnek is kell lennie. Ehhez elsősorban a lisszaboni szerződésben rejlő eddig kiaknázatlan lehetőségek (például megerősített védelmi együttműködés, PECO és a harccsoportok bevetettségének elősegítése) és a fejlesztéspolitika tekintetében nagyobb rugalmasságra van szükség. Emellett a stratégia hangsúlyozza, hogy a tagállamok és az intézmények közötti jobb együttműködés szükséges.

A stratégiában foglaltak megvalósítását évente fogják előrehaladási jelentésekkel (*state of play*) vizsgálni.¹³ Az azonban még nem világos, hogy melyik uniós intézmény feladata lesz az éves felülvizsgálat.

A 2016. június 28-án összeülő Európai Tanács végül elfogadta a Mogherini által számukra megküldött és bemutatott globális stratégiát.¹⁴ Az EiT-következtetések 20. § kimondja, hogy „az Európai Tanács üdvözli a főképviselelő előterjesztését a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó európai uniós globális stratégiáról, és arra kéri fel a főképviselelőt, a Bizottságot és a Tanácsot, hogy kezdjék meg az ezzel összefüggő munkát”. Mindennek következtében valószínűsíthetően megkezdődhet a stratégia végrehajtásának folyamata. Ez az előzetes tervek szerint magába foglalja egy CSDP-stratégia (*follow-on dokumentum*) idei évi kidolgozását is.

Az új stratégia „elfogadásával” kapcsolatos megfogalmazás („üdvözli”) azonban jelentős mértékben eltér a 2003-as EiT-következtetésektől, amelynek 84. §-a kimondta, hogy az Európai Tanács elfogadta a stratégiát, és gratulált Solanának az elvégzett munkáért. A Brexitről szóló népszavazást követő napokban a helyzet jelentős mértékben megváltozott, valószínűsíthetően ez volt az a maximális eredmény, amit Mogherini elérhetett. A stratégia végrehajtásának folyamata – ahogy az Egyesült Királyság kilépésének folyamata is – jelenleg megjósolhatatlan, számos előre nem igen látható tényezőtől függ.

Következtetések

Sven Biscop professzor, a stratégia kidolgozásában is részt vevő biztonságpolitikus véleménye szerint a globális stratégia európai jellegzetességeket mutató reálpolitika megtestesülése. Mogherinivel egyetértve az EU-nak a Brexitről történő népszavazást követően még inkább szüksége van egy, a kül- és biztonságpolitikát is érintő globális stratégiára. A korábbi 2003-as európai biztonsági stratégiához képest a globális stratégia inkább számot vet az EU saját korlátaival, és kevésbé mutatkozik túlzottan optimistának a demokrácia terjesztése szempontjából. Biscop is hangsúlyozza, hogy az elveken alapuló pragmatizmus (*principled pragmatism*) a reálpolitika érvényesülését jelenti az uniós külpolitikában.¹⁵ A stabilitás melletti elköteleződés az uniós külpolitika második prioritásként fogalmazódott meg, mely a keleti és déli szomszédságban az állami és társadalmi ellenálló képesség megerősítésében nyilvánul meg egyértelműen.

A stratégia a korábbihoz képest nagyobb hangsúlyt fektet az EU saját biztonságára, a védelmi képességek és a védelmi együttműködés erősítésére. Mindemellett nem említi egy európai hadsereg létrehozásának szükségességét.

A pragmatizmus megnyilvánul abban is, hogy az EU nem kívánja egyfajta magányos harcosként megoldani a világ problémáit, de az érdekek, elvek és prioritások ismeretében a felelősséget és a feladatokat a többi nemzetközi szereplővel megosztva kész cselekedni, nem kívánja (és valószínűleg nem is tudja) passzívan szemlélni az eseményeket.

Azt azonban, hogy a Brexitről szóló népszavazás eredményének milyen hatása lehet a globális stratégia végrehajtására, még nagyon nehéz megmondani, hiszen az Egyesült Királyság kiválására csupán az EUSZ 50. cikkének aktiválásáról szóló hivatalos bejelentést követő két éves tárgyalássorozat lezárását követően kerülhet sor. Ennek a folyamatnak a vége még egyáltalán nem látható. Az azonban már biztos, hogy az EK kilépésével jelentős kapacitáscsökkenés várható védelmi területen. Annak ellenére, hogy az EK mindeddig számos területen lassította az integráció mélyítésének folyamatát, az európai vagy később közös biztonság- és védelempoli-

¹³ [Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.](#) [online], 2016. Forrás: [eeas.europa.eu](#) [2016. 07. 07.]

¹⁴ [Európai Tanács ülése \(2016. június 28.\) – következtetések.](#) [online], EUCO 26/16, 20. §. Forrás: [dtat.consilium.europa.eu](#) [2016. 07. 07.]

¹⁵ Sven BISCOP: [The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics.](#) [online], Security Policy Brief No. 75, Egmont Institute, 2016. Forrás: [egmontinstitute.be](#) [2016.07.07.]



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont ELEMEZÉSEK 2016/9.

tika területén végrehajtott döntések és reformok a 2000-es évek elején nélküle nem lettek volna végrehajthatóak.



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont ELEMZÉSEK 2016/9.

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

Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont 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: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Szerkesztés és tördelés:
Bazsó Márton, Csiki Tamás

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2012–: 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)

© Molnár Anna, 2016

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2016