



KÜLPOLITIKA: CÉLOK, ESZKÖZÖK ÉS EREDMÉNYEK

Az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját (KKBP) 1993-ban hozták létre, és azóta több egymást követő szerződéssel is megerősítették. A Parlament ellenőrzést gyakorol a KKBP felett és hozzájárul fejlesztéséhez, különösen azáltal, hogy támogatja az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), az Unió különleges képviselőit és az Unió küldöttségeit. A Parlament költségvetési hatáskörei révén meghatározza a KKBP kereteit és hatókörét, valamint azokat az uniós pénzügyi eszközöket, melyekkel a külpolitikai tevékenységet támogatják.

KKBP: FEJLŐDÉS SZERZŐDÉSÉRŐL SZERZŐDÉSRE

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) 1993-ban az Európai Unióról szóló szerződéssel (EUSZ) jött létre, célja a béke megőrzése, a nemzetközi biztonság fokozása, a nemzetközi együttműködés előmozdítása, a demokráciának és a jogállamiságnak, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletének fejlesztése és megszilárdítása.

Az EUSZ bevezette a „hárompilléres” rendszert, melynek második pillére a KKBP. 1997-ben az Amszterdami Szerződés hatékonyabb döntéshozatali eljárást teremtett, melynek része lett a konstruktív tartózkodás és a minősített többséggel történő szavazás. 1999 decemberében az Európai Tanács létrehozta a közös kül- és biztonságpolitika főképviseelőjének tisztségét. 2003-ban a Nizzai Szerződés további változtatásokat vezetett be a döntéshozatali eljárás hatékonyabbá tételében, és megbízta a – 2001 januárjában tanácsi határozattal létrehozott – Politikai és Biztonsági Bizottságot (PBB) a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésével és stratégiai irányításával.

A 2009. január 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés jogi személyiséggel ruházta fel az Uniót, és intézményi keretet hozott létre külső tevékenységeihez. Emellett megszüntette a pillérszerkezetet. A szerződéssel sok új szereplő lépett be a KKBP-be, köztük az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, aki egyben a Bizottság alelnöke is, és az Európai Tanács új, állandó elnöke. A szerződés létrehozta továbbá az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), és magasabb szintre emelte a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP), amely immár a KKBP szerves részét képezi (további részletek: [5.1.2.](#)).

A KKBP jogi alapját az EUSZ rögzítette, felülvizsgálata a Lisszaboni Szerződéssel történt. Az EUSZ V. címének 21–46. cikke rögzíti az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket és a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó különös rendelkezéseket. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés



(EUMSZ) 5. részének 205–222. cikke tartalmazza az Unió külső tevékenységeire vonatkozó általános rendelkezéseket. A 7. rész 346. és 347. cikke szintén alkalmazandó.

A PARLAMENT KÜLPOLITIKAI HATÁSKÖREI ÉS ESZKÖZEI

A külpolitikai döntéshozatalban betöltött szerény, formális szerepe ellenére az Európai Parlament a kezdetektől támogatta a KKBP koncepcióját, és hatályának kiterjesztésére törekedett. Tekintettel az elmúlt évtizedben felmerült nemzetközi kihívásokra, a Parlament újra és újra szorgalmazta egy uniós „külügyminiszteri” tisztség létrehozását, valamint egy „európai diplomáciai szolgálat” megteremtését. A Parlamentnek sikerült a gyakorlatban informális együttműködést kialakítania a külpolitika terén az EKSZ-szel, az Unió soros elnökségével, a Tanács Főtitkárságával és a Bizottsággal, valamint a tagállamok nemzeti parlamentjeivel.

Az EUSZ 36. cikke előírja, hogy a főképviselőnek rendszeresen konzultálnia kell a Parlamenttel a KKBP főbb vonatkozásairól és a keretében hozott döntésekről, valamint tájékoztatnia kell a Parlamentet a politikák alakulásáról. A Parlament évente két alkalommal megvitatja a KKBP terén elért eredményekről szóló jelentéseket, valamint kérdéseket tesz fel és ajánlásokat fogalmaz meg a Tanácsnak és a főképviselőnek.

A főképviselő politikai elszámoltathatóságáról szóló, 2010. évi nyilatkozatával megerősödött a Parlament azon joga, hogy tájékozódjon és konzultáljon az KKBP-ről és a KBVP-ről. A nyilatkozat többek között az alábbiakról rendelkezett:

- megerősítette a közös konzultációs ülések státuszát. Ezek az ülések az Európai Parlament kinevezett képviselőinek csoportja találkozhat a Tanács Politikai és Biztonsági Bizottságának (PBB), az EKSZ-nek és a Bizottságnak a képviselőivel, hogy vitát folytassanak a tervezett és folyamatban lévő polgári KBVP-missziókkal kapcsolatban;
- megerősítette a Parlament különbizottságának a KKBP-t és a KBVP-t érintő bizalmas adatokhoz való hozzáféréseinek jogát. Ez a jog egy 2002. évi intézményközi megállapodáson alapul;
- eszmecseréket biztosít a különböző missziók és küldöttségek vezetőivel, valamint más uniós vezető tisztviselőkkel bizottsági üléseken és a parlamenti bizottságok meghallgatásain;
- megbízta a főképviselőt, hogy évente legalább kétszer jelenjen meg a Parlament előtt, és számoljon be a KKBP-t és a KBVP-t érintő ügyek aktuális fejleményeiről, és válaszoljon a feltett kérdésekre.

A politikai párbeszédén kívül a Parlament hatáskörét a költségvetési eljárás során is gyakorolja. Az uniós költségvetési szerv egyik ágaként a Parlamentnek jóvá kell hagynia az éves KKBP-költségvetést. A Parlament közreműködik a meghatározó külső pénzügyi eszközök kialakításában a Tanáccsal és a Bizottsággal folytatott háromoldalú tárgyalások során.

A Parlament rendszeresen ellenőrzi az EKSZ műveleteit, és javaslatokat tesz strukturális kérdésekben, melyek a földrajzi és a nemek közötti egyensúlytól a többi uniós intézménnyel és a tagállamok diplomáciai szolgálataival folytatott



együttműködésig terjedhetnek. A Parlament rendszeresen megbeszélést tart a főképviselővel és az Unió bizonyos régiókért vagy kérdésekért felelős különleges képviselőivel. A parlamenti bizottságok, melyek elősegítették az EKSZ felállítását, szintén eszmecserét folytatnak az EKSZ újonnan kinevezett küldöttségvezetőivel.

A Parlament szerepet játszik a nemzetközi megállapodásokról szóló tárgyalásoknak és e megállapodások végrehajtásának ellenőrzésében is. A Parlament egyetértése szükséges ahhoz, hogy a Tanács ilyen megállapodást köthessen (további részletek: [5.2.1.](#), [5.2.3.](#)).

A KKBP-VEL FOGLALKOZÓ SZERVEK A PARLAMENTEN BELÜL

A Parlament KKBP-vel kapcsolatos munkájának nagy részét a szakbizottságok, különösen a Külügyi Bizottság és ennek két albizottsága (a Biztonság- és Védelempolitikai Albizottság és az Emberi Jogi Albizottság), valamint a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság és a Fejlesztési Bizottság végzi. Ezek a szakbizottságok kiadott jelentéseiken és véleményeiken keresztül alakítják a KKBP-t. E bizottságok közvetítenek a Parlament, valamint a globális irányítási struktúrák (például az ENSZ), más uniós intézmények, a Tanács soros elnöksége és a tagállamok nemzeti parlamentjei között.

E bizottságok közvetítenek a Parlament, valamint a globális irányítási struktúrák (például az ENSZ), más uniós intézmények, a Tanács elnöksége és a tagállamok nemzeti parlamentjei között. KKBP-vel kapcsolatos munkát végeznek a parlamenti küldöttségek is, melyek szerepe, hogy fenntartsák és fejlesszék a Parlament nemzetközi kapcsolatait (különösen a parlamentközi együttműködés révén), támogassák az Unió alapvető értékeit, köztük a szabadságot, a demokráciát, az emberi jogokat, az alapvető szabadságjogokat és a jogállamiságot. Jelenleg 44 állandó parlamentközi küldöttség működik, köztük parlamenti vegyes bizottságokba, parlamenti együttműködési bizottságokba és közös parlamenti közgyűlésekbe delegált küldöttségek, valamint egyéb parlamenti küldöttségek.

A parlamentközi küldöttségek többek között:

- az AKCS–EU Közös Parlamenti Közgyűlés, amelyben az EP-képviselők, valamint azon afrikai, karibi és csendes-óceáni országok (AKCS-országok) választott képviselői vesznek részt, amelyek aláírták a Cotonoui Megállapodást;
- az EuroLat, egy közös többoldalú közgyűlés, mely 1999 júniusában az Európai Unió, valamint Latin-Amerika és a Karib-térség között létrejött biregionális stratégiai társulás parlamenti intézménye;
- az Euronest Parlamenti Közgyűlés az Unió keleti partnerségének parlamenti fóruma, benne közösen üléseznek az EP-képviselők és a keleti partnerség országai nemzeti parlamentjeinek képviselői;
- az Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlése, amely az euromediterrán partnerség (barcelonai folyamat-) helyébe lépő Unió a Mediterrán Térségért parlamenti dimenzióját képviseli.



A PARLAMENT HATÁSA A KKBP-RE

A Parlament KKBP-be való bevonásával növekszik e szakpolitika demokratikus elszámoltathatósága. A Parlament nyomatékosan támogatta a Lisszaboni Szerződés értelmében létrejött intézményi struktúrát, az EKSZ, az Unió küldöttségei és különleges képviselői szerepének megerősítését, valamint a koherensebb politikát és a hatékonyabb KKBP-t. Szorgalmazta, hogy az Unió politikai és külső pénzügyi eszközei között nagyobb legyen a koherencia a párhuzamos tevékenységek és az alacsony hatékonyság elkerülése érdekében.

A Parlament fórumot biztosított az intézmények és kormányok döntéshozóinak, valamint a civil társadalom és a tudásközösségek (agytrösztök és tudományos szakemberek) eszmecseréjéhez, ezzel elősegítette a nyilvánosság figyelmének felkeltését a KKBP-vel kapcsolatban, és megkönnyítette az Unión belüli és kívüli, kormányzati és nem kormányzati partnerek széles körű részvételét. Tevékenységei révén a Parlament fokozta az Unió külpolitikájának láthatóságát és hídként szolgált az uniós intézmények és a polgárok között.

GLOBALIS STRATÉGIA ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT

Az Európai Tanács 2015 júniusában megbízta a főképviselőt, hogy 2016 júniusáig készítsen globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát az Unió számára. Erre azt követően került sor, hogy a főképviselő stratégiai értékelést készített a globális környezet változásairól és kihívásairól, amelyben megállapította, hogy szükség van a 2003. évi európai biztonsági stratégia felülvizsgálatára. A globális stratégia célja, hogy széles körű stratégiai keretet biztosítson, amelynek segítségével az Unió képes lesz megérteni a jelenlegi nemzetközi kihívásokat, és ezekre – a rendelkezésére álló sokféle eszköz és mechanizmus segítségével – erős és következetes válaszokat adni.

A tagállamokkal, nemzeti parlamentekkel, szakértőkkel és a nyilvánossággal együtt a Parlament is részt vesz a globális stratégiáról folytatott konzultációban. A Parlament külügyi bizottsági üléseket, és szakértői meghallgatásokat is szervezett, valamint állásfoglalást fogadott el „Az Unió szerepéről a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban” címmel, amelyben megfogalmazta az uniós külpolitika jövőbeli irányára vonatkozó elképzeléseit.

2016. június 28-án az Európai Tanácsban a főképviselő ismertette az Európai Unió kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiáját. A biztonságra hangsúlyt helyező, stratégiai autonómiára törekvő és Európa környezetére vonatkozóan elveken alapuló, mégis pragmatikus megközelítést alkalmazó uniós globális stratégia nagy változást hozott a 2003. évi európai biztonsági stratégiához képest. Az uniós globális stratégia öt kiemelt célt fogalmaz meg:

- Uniónk biztonsága;
- állami és társadalmi reziliencia az Uniótól keletre és délre;
- a konfliktusok integrált megközelítése;
- együttműködésen alapuló regionális szerveződések;



— globális kormányzás a 21. században.

Az új stratégia érvényesítése céljából az Unió felül fogja vizsgálni a meglévő ágazati stratégiáit, és új, az uniós globális stratégiával összhangban lévő tematikus vagy földrajzi stratégiákat fog megtervezni és végrehajtani. Többek között olyan ágazati stratégiát, amely részletezi az Unió törekvéseinek polgári-katonai szintjét, feladatait, követelményeit és a képességekre vonatkozó prioritásokat.

Az Unió kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiájának működőképessé tétele érdekében az alelnök/főképviseelő 2016 novemberében a Külügyek Tanácsa elé terjesztette a KBVP végrehajtási tervét, amely három prioritáscsoportot határozott meg: a külső konfliktusokra és válságokra való reagálás, a partnerek kapacitásának növelése, valamint az Unió és polgárai védelme.

A terv 13 biztonsági és védelmi javaslatot tartalmaz. Ezek közé tartozik a koordinált éves védelmi szemle (CARD), a jobb uniós gyorsreagálási képességek (többek között uniós harccsoportok igénybevételével), valamint az új, egységes állandó strukturált együttműködés (PESCO) azon tagállamok számára, amelyek hajlandók nagyobb elkötelezettséget vállalni a védelem terén. 2018. március 6-án a Tanács elfogadta a PESCO végrehajtására vonatkozó ütemtervet. Jelenleg 25 tagállam részvételével 34 projekt kidolgozása folyik a PESCO keretében (további részletekért lásd az [5.1.2. pontot](#)).

Az uniós védelmi ipar versenyképességének és innovációs képességének támogatása érdekében a Bizottság 2018 augusztusában létrehozta az európai védelmi ipari fejlesztési programot; 2019 májusában pedig az EKSZ-szel együtt közös cselekvési tervet terjesztett elő a polgári KBVP területére vonatkozó paktum végrehajtásának megkönnyítése érdekében. Az Unió kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiájának aktuális helyzetéről szóló, 2019. júniusi következtetéseiben a Tanács az Európai Védelmi Alap teljes körű végrehajtását javasolta, ami meg fogja erősíteni az EU védelmi iparát és technológiáját.

2019 októberében, az Unió kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiájának harmadik évfordulója alkalmából az EKSZ jelentést tett közzé a stratégia végrehajtásáról. A jelentés többek között kiemelte az Unió által a katonai mobilitás akadályainak leküzdése terén elért eredményeket, valamint az EU és a NATO közötti együttműködés fontosságát a biztonság és a védelem területén. 2019 októberében tartott beszédében az akkori alelnök/főképviseelő, Federica Mogherini, kijelentette, hogy „a stratégiai autonómia és a partnereinkkel való együttműködés – kezdve a NATO-val – ugyanannak az éremnek a két oldala”, és kifejtette, hogy az EU és a NATO közötti partnerség elengedhetetlen az „együttműködési autonómia” megközelítés működéséhez^[1].

2018 végén a Parlament közzétette a KKBP végrehajtásáról szóló éves jelentését^[2]. Ismételten hangsúlyozva azon meggyőződésüket, hogy az Unió előtt álló kihívásokkal csak kollektív módon lehet megbirkózni, a képviselők stratégiai autonómián alapuló,

[1]Az „együttműködési autonómia” kifejezéssel az alelnök/főképviseelő arra utalt, hogy az Unió képes együttműködni a NATO-val és egyéb partnerekkel anélkül, hogy veszélyeztetné saját stratégiai autonómiáját a védelmi és biztonsági kérdésekben.

[2]Elfogadott szövegek, [P8_TA\(2018\)0513](#).



valódi, közös európai kül- és biztonságpolitika kialakítására szólítottak fel, továbbá e stratégiának az iparágak és a műveletek terén történő integrációjára, többek között a képességek vonatkozásában. A jelentés többek között azt ajánlja, hogy erősítsék meg az Unió belső rezilienciáját a külső beavatkozásokkal szemben, és alakítsanak ki közös stratégiát a nemzetközi partnerekkel; ruházzanak be a Nyugat-Balkán stabilitásába és jólétébe; ösztönözzék a keleti partnerséggel való egyre szorosabb kapcsolatok fejlesztését a gazdasági kapcsolatok erősítése révén; valamint mozdítsák elő a gazdasági és társadalmi fejlődést a Földközi-tenger déli medencéjében és Szubszaharai-Afrikában. A jelentés elismeri, hogy a PESCO és a CARD létrehozása előnyös hatást fog gyakorolni a védelmi együttműködésre.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen

01/2020

