

Csatlós Erzsébet:

A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás

A tanulmány az EU közös kül- és biztonságpolitikáját (KKBP) tekinti át abból a szempontból, hogy vajon valóban beszélhetünk-e a szó szoros értelemben „közös politikáról”, vagy a hatásköri szabályokat tekintve kizárólag egy keretmechanizmusról lehet szó, amely közös célkitűzések fényében próbálja azonos mederbe terelni a tagállamok kül- és biztonságpolitikáját. A tagállamok ugyanis a szuverenitásukból eredő, közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköreiket továbbra is maguk gyakorolják, azt nem engedik át a közös intézmények kezébe, ennél fogva a KKBP sikere kizárólag a tagállamok kompromisszumkészségén és alkalmazkodási képességén áll. E tekintetben Magyarország rendkívül nyitottan áll a kérdéshez, nem korlátot, hanem lehetőséget lát a KKBP-ben, és ennek megfelelően rendezzi a kérdéses terület belső jogi szabályozását.

“A tagállamok ... azzal az elhatározással, hogy közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg, beleértve [...] egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet, megerősítve ezáltal Európa identitását és függetlenségét Európa és a világ békéjének, biztonságának és fejlődésének előmozdítása érdekében, ... úgy határoztak, hogy létrehozzák az Európai Uniót, ...”¹

Bevezetés

Az Európai Unió a múlt század utolsó évtizedében már számos területen magas szintű integráció felé haladt, amely 1969-től politikai síkon is megindult.² A volt Jugoszláviában

* Csatlós Erzsébet a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karán (SZTE ÁJK) szerzett jogi diplomát 2008-ban, illetve kapott bizonyítványt a SZTE, az Université Jean Moulin Lyon 3, az Université de Montpellier I. és az Université François Rabelais de Tours által közösen szervezett francia jogi képzésén. 2009-ben fejezte be Master I.-es tanulmányait az Université Jean Moulin Lyon III. EU-jogi képzésén. Jelenleg harmadéves ösztöndíjas PhD-hallgató a SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén, illetve Master II-es tanulmányokat folytatott az Université Jean Moulin Lyon III *Doit européen – spécialisation Europe centrale et orientale* képzési programjában, szakdolgozatát az EU civil válságkezelési képességeinek témakörében írta (*L'Union européenne et la gestion civile des crises – L'UE doit être/est capable à agir?*). A kutatási tevékenységét ösztöndíjas PhD-hallgatóként a SZTE ÁJK Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszékén végzi, kutatásának középpontjában az Arktisz speciális nemzetközi jogi státusza, és az ezzel kapcsolatos szuverenitási, területszerzési kérdések állnak. PhD-dolgozatának témakörében számos helyen tartott előadást, és publikált magyar és idegen nyelven.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30. Preambulum.

² Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969) Bulletin des Communautés européennes. Janvier 1970, n° 1, 12; 15-17. o.

lezajlott háborúk viszont felhívták a figyelmet annak szükségességére, hogy az együttműködést külpolitikai, biztonsági és védelmi kérdésekben is meg kell erősíteni. Az EU 1998-ban alapvetően átértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és az új kiindulópont a biztonság- és védelempolitika lett.³ Az Európai Tanács 1999-ben a kölni csúcson kijelentette, hogy az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll, ezáltal létrejött az *európai biztonság- és védelempolitika* (EBVP).⁴

Minden tagállam számára a biztonság elsődleges érték és érdek is. Ezt szolgálja elsősorban az Unió közös kül- és biztonságpolitikája, amely sikerének záloga a tagállamok elkötelezettsége és kompromisszumkészsége. Minden elemző egyetért abban, hogy nagy szükség van a közös kül- és biztonságpolitikára, de ez nem könnyen valósítható meg. Az Unió ugyanis nem önálló állam, ez pedig nehézséget jelent.

Az integráció folyamata mégis látványos sikereket hozott a közös piac, a béke és a biztonság terén, ezen a területen viszont javarészt megmaradt az egyes államok szuverenitása.⁵ De milyen mértékben? A Lisszaboni Szerződéssel ugyanis megszűnt a pilléres szerkezet, megszűnt a kormányköziség, és minden politika szupranacionális igazgatás alá került az egykori második pillér kivételével, amely továbbra is megőrzi különállóságát. Beszélhetünk-e egyáltalán a szó szoros értelemben vett *közös* kül- és biztonságpolitikáról (KKBP), vagyis az Unió ilyenemű politikájáról, hatásköréről, vagy pusztán egy keretmechanizmusról van szó, amely finoman próbálja azonos mederbe terelni a 27 szuverén tagállam kül- és biztonságpolitikáját, amely így esetleg európai álláspontként jelenik meg nemzetközi szintéren, de ha egyes tagállamok ettől eltérően cselekednek később, vagy nem sikerül a közös hangot megtalálni, akkor sincs semmi baj? A globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán viszont módosult, módosul a nemzeti érdekek tartalma, és megjelenésük formája. Az integrációs folyamatok fejlődése következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, az egyes országok sajátos nemzeti érdekeinek jelentős része közös érdekekbe ágyazódik. Vajon ez történt/történik az egykori második pillérrel is?

³ Moller Bjorn: "European Security: the Role of the European Union". *Working Paper 29 – Regional and Global Axes of Conflict – February 2008*. <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp29.2.pdf> internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁴ Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, SN. 150/99, 55-56. o. és Annexe III.; Esther Barbé: The Evolution of CFSP Institutions: "Where Does Democratic Accountability Stand?" *International Spectator*, 2/2004, 56. o.

⁵ Bayer József: „Európa kül- és biztonságpolitikai kihívásai a XXI. században”. http://www.honvedelem.hu/nyomtat/14758.html?originalUri=cikk/3/14758/mta_konferencia.html, internetről letöltve: 2010. július 15.

Az állami szuverenitás koncepciója és a közös kül- és biztonságpolitika

A szuverenitás egy legitim kormány által gyakorolt hatásköröket jelent, melynek során a szuverén a fennálló lehetőségek közül anélkül választ, hogy egyik vagy másik választására egy idegen hatalom kényszerítené, vagyis alakítója, és nem pusztán tárgya az őt érintő folyamatoknak.⁶ Carl Schmitt ezt úgy fogalmazta meg, hogy szuverén az, aki a végső politikai döntés birtokosa.⁷

Az állami szuverenitás klasszikus értelemben kétdimenziós fogalom, külső és belső oldala van.⁸ A belső szuverenitás alatt azt értjük, hogy az állam a saját területén és állampolgárai tekintetében belül a legfőbb hatalom,⁹ míg a külső szuverenitás azt fejezi ki, hogy a nemzetközi rendszerben az állam a legfőbb hatalom, nincs felette semmiféle olyan képződmény, amelynek az állam felelősséggel tartozna, az államot a nemzetközi jogrendben csak az általa vállalt szerződések korlátozhatják.¹⁰

A jogrend csúcsán elhelyezkedő legfőbb törvény, az alkotmány rögzíti az államhatalom, a szuverenitás fő vonásait, a hatalom forrását, az állam függetlenségét és az államhatalom korlátait is. A hagyományos nézet szerint az állam hatásköreinek gyakorlása kizárólagosan az állam intézményeit illeti meg, az európai integráció azonban több vonatkozásban megváltoztatta a szuverenitás hagyományos felfogását a kizárólagosan gyakorolt állami főhatalomról.¹¹ A modern értelemben vett függetlenség (külső szuverenitás) immár nem jelenti feltétlenül a klasszikus elméletnek megfelelően a külső függetlenség és a belső hatalom teljességét,¹² ilyen szigorú értelemben ugyanis a jelenkorban aligha lehetne független államokról beszélni.¹³ Az integráció fejlődési irányára tekintettel az oszthatatlan szuverenitáskoncepcióval szemben ma már kizárólag a megosztható és többemű szuverenitás (*pooled sovereignty*) koncepciója állja meg a helyét, amely figyelembe veszi azt, hogy a

⁶ Vincze Attila: „Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság”. In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009, 368. o.; Ld. Ellery C Stowell: *International Law. A Restatement of Principles in Conformity with Actual Practice*. Henry Holt and Company, New York, 1931, 51-52. o.

⁷ Körösenyi András: „Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából.” 2004/3. szám, 158. o.; Ld. Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter és mások. ELTE ÁJK, Budapest, 1997, 1. o.

⁸ Paul Fauchille: *Traité de droit international public*. Tome 1. Rousseau & Cie, Paris, 1923, 257. o.

⁹ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság alkotmánya [a továbbiakban: Alkotmány] 5. §.

¹⁰ Alkotmány 2. § (1) és 6. §; Helmut Steinberger: „Sovereignty”. *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4., North-Holland, 2000, p. 501.; Gálík Zoltán: „A közös európai külpolitika elmélete. A neoföderalizmustól a külpolitikai döntéseméletig.” Ph.D. értekezés, Budapest, 2006. 78. o. http://phd.lib.unicorvinus.hu/15/1/galik_zoltan.pdf internetről letöltve: 2010. július 15.

¹¹ Paul Reuter: *Droit international Public*. Thémis, Paris, 1958, 14-17. o.

¹² Touscoz Jean: *Droit international*. Thémis, Paris, 1993, 67-68. o.

¹³ Vincze: Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság. 368. o.

nemzetközi együttműködési formák mellözhetetlen elemei az állami működésnek, így elméletileg a szuverenitás állami joghatóság alóli kiszervezésének nincs akadálya.

Az Unió, mint szuverén államok önkéntes és akaratlan integrációja, az alapítók szuverenitásának kifejezését jelenti. Ebből kifolyólag pedig az integráció folyamatában a tagállamok a szuverenitásuk egyes részét képező egyes hatásköreiket, illetve azok gyakorlását – tehát nem a szuverenitásukat – átengedik, és ezzel megnyitják jogrendszereiket az uniós jog előtt.¹⁴ Ebből következik, hogy meghatározott állami hatáskörök szabad akaratlan alapuló, kontrollált formában történő átengedése nem csökkenti, hanem inkább erősíti a szuverenitást.¹⁵

Ennek nyomán a közös kül- és biztonságpolitika és a szuverenitás vizsgálata során ugyanaz a kérdés merül fel, amely a gazdasági integráció esetében is felmerült annak idején, vagyis hogy a tagállamok hajlandóak-e átadni a szuverenitásukhoz tartozó egyik legérzékenyebb, a függetlenségüket jelentő területet, és a közös intézményekre bízni. A válasz kezdetben egyértelműen nemleges volt: az 1957-es szerződések egyike sem említi még a közös külpolitika lehetőségét sem,¹⁶ az *Európai Politikai Együttműködés*, majd pedig az Európai Unió egykori második pillére soha nem működött nemzetek feletti intézményként. Ezen a struktúrán alapvetően a Lisszaboni Szerződés sem változtatott, annak ellenére, hogy megszüntette a pilléres rendszer által addig fenntartott különbséget a szupranacionális és a kormányközi együttműködés között az előbbi javára. Azonban továbbra is felmerül a kérdés: a tagállamok vagy az EU tekinthető-e a végső döntés, a szuverenitás hordozójának? De az is felvethető, hogy a jelenkorban érdemes-e még egyáltalán a szuverenitás fogalmát használni, ahhoz mindenképpen ragaszkodni, vannak ugyanis olyan nézetek, amelyek szerint a megváltozott körülmények miatt már régen nem érdemes.¹⁷

A közös kül- és biztonságpolitika azonban továbbra sem vált igazi közös politikává: a nemzeti érdekek különbözősége miatt korlátozott a közös érdekérvényesítés hatékonysága.¹⁸ Emiatt a szuverenitás és a KKBP viszonyával kapcsolatosan a leghelyesebb fogalmi megjelölés a *szuverenitásból eredő hatáskörök közös gyakorlása* lenne, hiszen nemhogy a szuverenitást, de az abból eredő feladatok gyakorlása sem került át tisztán uniós hatáskörbe.

¹⁴ Chronowski Nóra: „Szuverenitás az Európai Unióban – Utolsó Bástya vagy szertefoszló remény?” In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009, 335, 347. o.

¹⁵ Vincze Attila. „A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről”. *Európa jog*, 2009/4. szám, 9-10. o.

¹⁶ Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU-kapcsolatok fejlődése*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 230. o.; Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, 2005, 44. o.

¹⁷ Körösnéyi, 154. o.; Ld.Valki László: „Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?” In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.) *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest, 1996, 79. o.

¹⁸ Ld. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. [a továbbiakban: EUSz], HL C 83, 2010. március 30. 31. cikk.

A jelentősebb világpolitikai súllyal rendelkező tagállamok vagy a közös kül- és biztonságpolitikán kívül érvényesítik érdekeiket, vagy egymással már egyeztetett politikájuk mögé igyekeznek felsorakoztatni a többieket. Ez rontja a döntéshozatal átláthatóságát és a kisebbek képességét annak befolyásolására. Gyakran emlegetett probléma az Unió külkapcsolati tevékenységének koordinátlansága: a kül- és biztonságpolitikai célkitűzésekkel valóban nincs mindig összhangban az ágazati politikák (kereskedelem, fejlesztés, oktatás, kultúra stb.) külső dimenziója.

Az európai külpolitikából hiányzó koherencia egy paradoxon következménye, mely végigvonul az EU eddigi egész történetén. A tagállamok egyrészt jól tudják, hogy ha nem fognak össze, nemzetközi befolyásuk egyre marginálisabb. Másrésztől azonban tartanak egy olyan közös külpolitika létrejöttétől, melyet nem tudnak ellenőrzésük alatt tartani. Egyszóval: *erős Európát akarnak, mely azonban nem veszélyezteti saját szuverenitásukat.* E két egymásnak is ellentmondó pólus közt ide-oda vergődve, elképesztő bonyolultságú eljárásmodok és intézményrendszerek láttak napvilágot, annak reményében, hogy egyszer megtalálják „a varázsszert”, mely lehetővé tenné a két érdek harmonizálását.¹⁹

A tagállamok klasszikus dilemmájának legfrappánsabb kifejezését Vince Attila idézte Mary Shelley Frankensteinjéből, nevezetesen: *„You are my creator, but I am your master, - obey!”*²⁰ A KKBP tekintetében a szorosabb, akár szupranacionális együttműködés akadályá pedig nem utolsó sorban a tagállami érdekelletésekben gyökereznek, amelyek természetesen nem csak az integráció belső kérdéseiben, hanem az adott külpolitikai probléma kapcsán is bőven előfordulhatnak.²¹ Már a kezdeti időkben láthatóvá vált, hogy ellentétben más közös

¹⁹ Federico Santopinto: „Szervezett zavar - Ki akar itt egyáltalán európai külpolitikát? - Lisszabon után.” Le Monde Diplomatique http://magyardiplo.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=152:szervezett-zavar&catid=52:2010-január&Itemid=90 (2010.11.07.)

²⁰ Mary Schelley: *Frankenstein, or, the modern Prometheus*. The 1818 text, Oxford University Press, 1998, 140. o.; Vincze: Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság, 367. o.

²¹ Erre jó példa volt az iraki háború, mely egészen nyilvánvaló törésvonalakat eredményezett az Unión belül. Valójában azonban a nagy port kavart konfliktus kapcsán is legalább annyi tényező mentén volt az EU egységes, mint ahány mentén megosztott. A fő törésvonalat az a kérdés jelentette, hogy milyen eszközöket lehet, illetve érdemes bevetni az iraki vezetéssel szemben, azaz elegendő-e a katonai fenyegetés, vagy pedig az erőket be is kell vetni. Ezzel szemben alapvető egyetértés volt a tekintetben, hogy egyrészt az Uniónak geopolitikai érdeke fűződik a Közel-Kelet térségéhez, másrészt abban, hogy Irak magatartása szankcionálandó, a beavatkozáshoz viszont ENSZ mandátum szükséges (Nagy-Britannia is egyetértett ezzel, erre utal, hogy a katonai beavatkozást megelőzően kitaróan törekedett egy második ENSZ BT határozatra). Ha pedig a felmerülő globális problémák és konfliktusok halmazát nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy az EU legtöbbször meglehetősen egységes érdekek, értékrendek és szempontok szerint íté meg egy-egy kihívást. Ishigaki Yasuji: “Iraq War - A First Major Test of the CFSP of the European Union and Japan’s Strategic Choice.” http://wwwsoc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_YasujiIshigaki.pdf internetről letöltve: 2010. augusztus 15.; Bernhard Stahl: “Who securitized what, when, and how? A comparative analysis of eight EU member states in the Iraq crisis.” Paper prepared for presentation at the ECPR conference in Turin 12-15 September 2007 http://archive.sgir.eu/uploads/Stahl-iraq_securitization.pdf internetről letöltve: 2010. augusztus 15.; Common

európai uniós tervekkel, a védelempolitika területén mindössze négy szereplő mozgását kell nyomon követnünk, ha meg akarjuk érteni a folyamatokat. A „hagyományos” három európai nagyhatalmat, az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Németországot, valamint a negyedik, Európán kívüli „európai” hatalmat, az Egyesült Államokat. Az elmúlt másfél évtizedben e négy nagyhatalom konstellációja határozta meg az EU biztonságpolitikai képét.²² Az alapellentét abban gyökerezik, hogy a tagállamok alapesetben is eltérő felfogással rendelkeznek a biztonsági kérdések megoldásáról, és arról, hogy milyen is legyen az EBVP. Vannak ugyan közös veszélyforrások, közös kihívások, amelyek minden tagállamot érintenek, továbbá sikerült meghatározni a közös alapértékek és alapcélok katalógusát is,²³ de az abszolút kooperáció még mindig hiányzik.²⁴

Legalább három tényező játszik szerepet abban, hogy a tagállamok mennyire készek a kül- és biztonság, valamint a védelempolitika lényegi uniformizálására. Az első, és talán legfontosabb a *nemzeti érdekek* meghatározása, amelyek sokszor presztízskérdésekben manifesztálódnak. A nemzeti érdek nem lehet azonos a saját érdekek egyoldalú alkalmazásával, az állami szuverenitás oszthatatlanságával. A szuverenitás az EU-n belül a tagállamok érdekérvényesítésére, illetve azon képességére vonatkozik, hogy az integráción belül nemzeti érdekek alapján befolyásolni képesek a döntéshozatalt, míg az EU körén kívül maradó országoknak nem marad más, mint az egyirányú alkalmazkodás kényszere, vagy a marginalizálódás.²⁵ A *nemzeti hagyományok* sem elhanyagolható területet képeznek. Ide tartoznak az egykori gyarmatokkal rendelkező hatalmaknak a válságkezeléssel, valamint annak megelőzésével kapcsolatban kialakult gyakorlata, tapasztalatai, az EU területén kívül eső

Position 2003/495/CFSP on Iraq; Council Common Position 2004/553/CFSP of 19 July 2004 amending Common Position 2003/495/CFSP on Iraq. OJ L 246, 20.07.2004.

²² Nina Graeger – Henrik Larsen – Hanna Ojanen: *The ESDP and the Nordic Countries. Four Variations on a Theme*. Helsinki – Berlin; Ulkopoliittinen instituutti – Institut für Europäische Politik; 2002, 25. o. <http://www.upi-fia.fi/northerndimension/nd16.htm> internetről letöltve: 2010. július 12.

²³ EUSz 2. cikk Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, vala mint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

3. cikk (1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

²⁴ Lasheras, Borja – Pohlmann, Katsioulis, Christos – Christoph – Liberti, Fabio: “European Union Security and Defence White Paper. A Proposal”. January 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf> internetről letöltve: 2010. augusztus 22.); Christopher Hill: “Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP”. In: J. Zielonka: “Paradoxes of European Foreign policy, Kluwer Law International, Great Britain”. 1998, 47-48. o. <http://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-13938/z2ypku1g/S0030278.pdf>, internetről letöltve: 2010. július 20. Ld, Gorm Rye Olsen: “Effective Foreign Policy without Sovereignty: the European Union’s Policy towards Africa.” Paper prepared for The 6th Pan-European Conference on International Relations, Turin, 12-15 September, 2007, 3. o. http://archive.sgir.eu/uploads/Olsen-torino_07_1.pdf, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

rendfenntartó és intervenciós tevékenységek tapasztalatai, csakúgy, mint Németország második világháború után kifejlődött tartózkodási kultúrájának hagyományai, valamint azoknak az államoknak a különböző forrásokból táplálkozó semlegességi attitűdjei, amelyek nem tartoznak a NATO-hoz sem. Végül, de nem utolsósorban nem elhanyagolható a tagállamok különböző mértékű *hatalmi befolyása, valamint a pénzügyi erőforrásaik, lehetőségeik*. Ezek a különbözőségek voltak azok, amelyek sokáig az Unió biztonságpolitikai tehetetlenségét, majd eredménytelenségét okozták.²⁶

Mindezek fényében kijelenthetjük, hogy a KKBP jelenleg a *flexibilis integrációt* képviseli az EU-n belül. Már említeni sem kell, hogy Dánia például az integráció ezen területétől is teljes mértékben távol tartja magát, nem vesz részt az Unió olyan határozatainak és intézkedéseinek kidolgozásában és végrehajtásában, amelyeknek védelmi vonatkozásai vannak. Dánia nem köteles hozzájárulni az ilyen intézkedésekből eredő műveleti költségek finanszírozásához, továbbá nem köteles katonai képességeket az Unió rendelkezésére bocsátani.²⁷ Emellett a Lisszaboni Szerződést követően sem az Unió, hanem továbbra is a tagállamok a nemzetközi politika elsődleges szereplői. Jellemző, hogy csak a közös, minden egyes nemzetállam által jóváhagyott külpolitika válhat az Unió külpolitikájává, azaz teljes politikai konszenzus szükséges.²⁸ A döntéshozattól formális deklarációval ugyan távol maradhatnak a tagállamok, hogy ne akadályozzák a konszenzus kialakulását, a kölcsönös szolidaritás szellemében azonban ennek ellenére tartózkodni kötelesek minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével, vagy azt hátráltathatja. A gyakorlatban azonban esetleges „homlokráncolás” kívül semmilyen következménye nincs, és nem is lehet annak, ha egy tagállam nem tartja magát a szolidaritás elvéhez.²⁹ Abban az esetben viszont, ha a Tanács azon tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerülhet elfogadásra.³⁰

²⁵ Kiss J. László: „A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Az integrált nemzeti érdekek viszonya.” In: Rostoványi Zsolt (szerk.): *Ars boni et Aequi, Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára*. Budapest 2000, 293-294. o.

²⁶ Kiss: i. m. 308-309. o.

²⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához csatolt (22.) jegyzőkönyv Dánia helyzetéről, HL C 83, 2010. március 30. 5. cikk.

²⁸ EUSz 31. cikk 1. Ritkán, és szűk körben az EUSz 31. cikk (2) alapján lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra is.

²⁹ Az EUSz 7. cikke alapján talán az egyetlen hatékony szankció a tagsági jogok felfüggesztése abban az esetben, ha a tagállam megsérti a 2. cikkben foglaltakat. Egyébként az EUMSz 259. cikke szerinti kötelezettségsszegési eljárás áll a tagállamok rendelkezésére, már amennyiben felvállalják az ezzel nyilvánvalóan együtt járó politikai vita kirobbanását.

³⁰ EUSz 31. cikk (1)

Az egyhangú döntéshozatallal szemben ugyan, nagyon szűk körben lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra, azonban ez egyrészt katonai és védelmi kérdésekben nem alkalmazható, illetve amennyiben a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy *létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból* ellenezni kívánja a minősített többséges szavazást, az ilyen módon lezajló szavazásra nem kerül sor.³¹

Azaz a tagállami szuverenitás minden tekintetben fennmarad a KKBP területén, és a további integráció, az esetleges szupranacionális szabályozás felé haladás ismét megreked.³² Emiatt talán a korábbi elnevezés, az Európai Politikai *Együttműködés* jobban kifejezi a jelenlegi viszonyokat, ugyanis ilyen módon *közös politikáról* nem kifejezetten beszélhetünk.

Van-e lehetősége az EU-nak egy szupranacionális, valódi közös kül- és biztonságpolitikára?

A tagállamok alkotmányai eltérő módon közelítenek a hatáskör-átruházás kérdéséhez. Az EU-ban való részvételt az uniós államok alkotmányai úgy írják le, mint a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlásának részleges átruházását. Számos esetben az alkotmány csak általános felhatalmazást tartalmaz a nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás átruházásáról (pl. Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak (pl. Magyarország, Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, Németország, Portugália).³³

A jogirodalmi álláspontok egy része nem is támogatja a hatáskör-átruházás fogalmát a KKBP tekintetében arra való hivatkozással, hogy gyakorlatilag nem történik szuverenitás-átruházás olyan értelemben, ahogy a többi politika esetében.³⁴

³¹ EUSz 31. cikk (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

— amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;

— amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviseelőt az Európai Tanács saját, vagy a főképviseelő kezdeményezésére külön felkérte;

— amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;

— amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki.

³² Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – Utolsó Bástya vagy szertefoszló remény? 333. o.

³³ Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségekről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis, hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását (2. §). Paczolay Péter: „Magyarország az Európai Unióban”. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 1–2. szám, 34–35. o.

³⁴ Maja Brkan: “Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction.” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol 2 (2006) 175. o.

Ennek fényében, milyen mértékben beszélhetünk hatáskör-átruházásról az Európa-klauzulák nyomán, ha az alapul szolgáló nemzetközi szerződés fogalmi síkon fehér foltként kezeli a KKBP kulcsfontosságú elemeit: *mit ért az EU külpolitikán, biztonsági vagy védelempolitikai kérdéseken?*³⁵

A közös kül- és biztonságpolitikával az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) V. címe alatti 21-46. cikkek foglalkoznak. A tárgykörhöz egy sor nyilatkozat is kapcsolódik. Ez utóbbiak jogi sajátossága, hogy – kormányközi együttműködésről lévén szó – értelmezésükre az Európai Unió Bírósága nem illetékes.³⁶ Ugyanakkor az EUSz sehol nem definiálja a külpolitika vagy a biztonságpolitika fogalmát. Már pedig egyáltalán nem evidens vagy egyértelmű az, hogy az Unió szintjén követendő kül- és biztonságpolitika az állami – vagy ha úgy tetszik, nemzeti – kül- és biztonságpolitika pontos mása, integrációs szintű összegzése, egyfajta „kinagyítása” lenne-e vagy ettől eltérő jelentéstartalmat tulajdonítanak neki. Ezen tények fényében kizárólag az Unió ezirányú gyakorlatára támaszkodhatunk. Az *Európai Politikai Együttműködés* például olyan módon fejlődött, hogy az Európai Közösség biztonságpolitikai és ennek gazdasági aspektusaival foglalkozott, azonban katonai dimenziója nem volt. Ehhez képest az Unió egykori második pillérét képező kül- és biztonságpolitika terjedelme lényegesen tágabb, ha az EUSz. 24. (volt 11.) cikkének ambíciózus megfogalmazását tekintjük, amely szerint az „*Unió biztonságával összefüggő minden kérdést felölel...*”. Az itt felsorolt célkitűzések valóban megfelelnek egy állami külpolitika célrendszerének.³⁷ A gyakorlat eddig azt sugallta, hogy KKBP tekintetében gyakorlatilag hatáskör-átruházásról nem lehet beszélni, tekintettel a konszenzusos döntéshozatal töretlen uralmára. Az optimista 24. cikk általi megfogalmazással pedig szöges ellentétben áll a tény, hogy a tagállamok eddig is és most is szuverének a háborúindítás kérdésében, miként a 2003–2004-es iraki háborúban is láthattuk. A tagállami szuverenitás következménye volt a délszláv válságra adott egységes uniós válasz hiánya, a biztonságpolitikai-katonai cselekvésképtelenség is. A tagállamok szuverének a belbiztonság kérdéseiben is.³⁸ Az Uniónak nincsen kompetenciája abban, hogy az egyes tagállamok miként

³⁵ Számos dokumentum említi a KKBP egyes nemzetközi síkú célkitűzéseit, ezeknek a szövegeknek azonban nincs nemzetközi szerződéssel egyenértékű olyan súlya, a mely alapján egyértelmű lehetne az EU szuverenitás-gyakorlása. Jean-Victor Louis: “The European Union: from External Relations to Foreign Policy?” *EU Diplomacy Papers* 2/2007, 15-17. o.

³⁶ EUSz 24 cikk (2); Kathrin Blanck: “Flexible Intergration in the Common Foreign and Security Policy.” EU Working Paper Nr. 61, December 2004, http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_802.pdf?ID=epub-wu-01_802, internetről letöltve: 2010. augusztus 29. 15. o.

³⁷ Balázs, Péter: „Az Európai Unió külpolitikája magyar szemmel: Kül- és biztonságpolitika”. *Európai Füzetek 8. Szakmai Összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből*. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest, 2003, 6-7. o.

³⁸ Mckay David: *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, 2001, 11-13. o.

kezelik a belső szuverenitásukat, államiságukat veszélyeztető belső politikai erőket; a spanyolok a baszk, a franciák a korzikai, a britek az északír szeparatizmust.³⁹ A kivételes állapot bevezetése, a jogrend felfüggesztése/helyreállítása is a nemzetállamok kompetenciája. Ebben a tekintetben teljesen szuverének a tagállamok, uniós szinten nincsen erre vonatkozó szabályozás. Azaz az Unió nem vindikálja magának a szuverenitás olyan fokát, hogy ilyen alapvető politikai döntéseket hozzon saját berkein belül, a saját tagállami tekintetében, hogyan is tehetné akkor egységes erőként idegen államokkal szemben?⁴⁰

Hatásköri csoportokat tekintve a KKBP egy külön részleget alkot, nem lehet sem kizárólagos tagállami, sem kizárólagos uniós hatáskörnek tekinteni, de nem illik bele a támogató, kiegészítő hatásköri csoportba sem.⁴¹ De akkor milyen mértékben vonatkozik rá az Európa-klauszúák felhatalmazása? Nyilvánvaló, hogy a pilléres szerkezet eltörlése ellenére nem vonható egy kalap alá a többi szupranacionális politikával, ugyanakkor ennek *expressis verbis* kijelentése hiányában akár arra is következtethetünk, hogy az EU hallgatólagosan az egyre szorosabb politikai együttműködésre épít. Azonban az intézményi szabályozás tekintetében ez korántsem ilyen egyszerű lépés, amíg az egyhangúság még mindig főszabály a döntéshozatal során. Beszélhetünk-e egyáltalán a csatlakozási klauszúák által lehetővé tett, a tagállammal szembeni szuverenitáskorlátozásról, ha gyakorlatilag a lényeges kérdésekben minden államnak egyet kell értenie, és tartózkodásra is lehetőség van anélkül, hogy az esetek nagy többségében ennek a döntéshozatalra bármilyen hatása lenne?⁴² Továbbá az, hogy a kisebb horderejű civil válságkezelési missziókat például zömmel uniós költségvetésből biztosítják, addig a katonai akciók sorsa nagymértékben az abban résztvevő tagállamok büdzséjének „adománya”. Vajon ez minek a jele, ha nem annak, hogy a tagállamok nemhogy a szuverenitásuk ide vonatkozó részének egészét, de még annak egy részét sem szívesen engedik át a közös intézmények kezelésébe, hogy a többi politikához hasonlóan itt is olyan döntések születhessenek, amelyek a kompromisszum ellenére egyes tagállamoknak nem kifejezetten kedvezőek? Beszélhetünk-e akkor általános jellegű hatáskör-korlátozásról a KKBP tekintetében? Vagy tagállamfüggő, hogy melyik milyen mértékben mond le a szuverenitásgyakorlásról ezen a területen? A Szerződéshez fűzött 18. számú nyilatkozat kimondja, hogy a minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad, a Szerződés jövőbeli módosításai azonban csökkentethetik és növelhetik is az uniós hatásköröket.⁴³ Az a tény viszont, hogy az Európai

³⁹ Körösényi: i. m. 159. o.

⁴⁰ Körösényi: i. m. 159-160. o., McKay: i. m. 10-11. o.

⁴¹ Savasan Zerrin: "CFSP/ESDP and the New EU Treaty." *Perceptions*, Summer-autumn, 2007, 2-3. o.

⁴² EUSz 31. cikk 1. pont 2. bekezdés.

⁴³ 18. Nyilatkozat a hatáskörök elhatárolásáról.

Unió ezentúl jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.⁴⁴ Elegendő korlát ez az Unió számára a KKBP területén úgy, hogy gyakorlatilag a KKBP szintjén nincs *expressis verbis* meghatározva, hogy milyen tevékenységi kör tartozik alá? Vagy megfordítva a kérdést a másik oldal szemszögének megfelelően: a tagállamok számára ez elég garancia arra, hogy az Unió ne vonhassa közös kalapba a szuverenitásuk azon részét, amelyről ők nem rendelkeztek akképp, hogy az abszolút közös politikának tekinthető?⁴⁵

A csatlakozási/Európa/hatáskör-átruházó klauzulák felhatalmazásától függetlenül generális együttműködési kötelezettség terheli a tagállamokat a KKBP tekintetében is. A Lisszaboni Szerződést megelőzően ezt az akkori Szerződés 10. cikke⁴⁶ írta elő, most pedig úgy rendelkezik, hogy az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.⁴⁷ A Bíróság a 2003-as *Pupino-ügyben* kifejtette, hogy a lojalitás, a közösségi (most már uniós) hűség követelménye pilléreken átível, azok mindegyikében irányadó és alkalmazandó.⁴⁸ Ennek fényében, a KKBP tekintetében a generális együttműködési kötelezettség is terheli a speciális, közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó kooperáció mellett, amely szintén megköveteli, hogy azt a tagállamok a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogassák, valamint tiszteletben tartsák az Unió e területen folytatott tevékenységét.⁴⁹

⁴⁴ EUSz 47. cikk, EUMSz 216. cikk, 24. Nyilatkozat az Európai Unió jogi személyiségéről.

⁴⁵ Ld. Wolfgang Wessels – Franziska Bopp: “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Break-through or Challenges Ahead?” *Challenge Liberty & Security*, Research Paper No. 10, June 2008. 13. o.

http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁴⁶ A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 321 E 2006. december 29.

⁴⁷ EUSz, 4. cikk (3).

⁴⁸ Ld. Case C-105/03 *Reference for a preliminary ruling from the Tribunale di Firenze (Italy), in criminal proceedings against Maria Pupino*. [2005] OJ C 193, 06.08. 2005, p. 3.; Christoph Hillion – Ramses Wessel: *Restraining External Competences of EU Member States. EU Foreign Relations Law - Constitutional Fundamentals*, Oxford, Hart Publishing, 2008, 93-94. o.

⁴⁹ EUSz 24. cikk (3) volt 11. cikk., EUMSz 222. cikk (1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

a) — megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén,
— megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól,
— terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;

Ugyanakkor néhány optimista rendelkezés cizelláltan szabályozza a tagállamok kötelezettségeit nemzetközi szervezetekben viselt tagságukra vonatkozóan. Az EUMSz rendelkezéseinek megfelelően a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül kötelesek tanácskozni minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdéstről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában közös megközelítést alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt kötelesek egyeztetni a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban. A tagállamok, egy irányba mutató fellépésük útján, a kölcsönös szolidaritás elvének fényében kötelesek biztosítani, hogy az Unió képes legyen érdekeinek és értékeinek nemzetközi szinten való érvényesítésére. Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács meghatározza az uniós közös megközelítést, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében eszerint kötelesek összehangolni tevékenységeiket.⁵⁰

A 34. cikk ezen felül arra kötelezi a tagállamokat, hogy hangolják össze cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon, és ezeken a fórumokon az Unió álláspontjait képviseljék. Ennek az összehangolásnak a megszervezéséről az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője gondoskodik.⁵¹ A kötelezettség elsősorban olyan esetekben jelentős, amikor olyan szervezetről van szó, amelynek nem tagja minden tagállam. Az egyik legjelentősebb ezek közül az ENSZ Biztonsági Tanácsa, amelyben Franciaország és az Egyesült Királyság állandó tag, a többi tagállam pedig az esetleges választott tagságuk miatt lehet érintett. Az említett tagságra vonatkozóan az EUSz külön rendelkezést tartalmaz, amikor arra utal, hogy a BT tagoknak feladataik ellátása során — az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül — védelmezniük kell az Unió álláspontjait és érdekeit, valamint folyamatosan kötelesek egymással egyeztetni, és tájékoztatni a többi tagállamot és a főképviseelőt. Ha az Unió a Biztonsági Tanács napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a

b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

(2) Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, e tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással. (3) E szolidaritási klauzulának az Unió általi végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat – a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének együttes javaslata alapján – a Tanács határozatban állapítja meg. Ha ennek a határozatnak védelmi vonatkozásai vannak, a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés 31. cikk (1) bekezdése szerint határoz. Erről az Európai Parlamentet tájékoztatni kell. E bekezdés alkalmazása során és a 240. cikk sérelme nélkül a Tanácsot a Politikai és Biztonsági Bizottság – a közös biztonság- és védelempolitika keretében kialakított struktúrára támaszkodva –, valamint a 71. cikkben említett bizottság segíti, amelyek szükség esetén együttes véleményt terjesztenek elő számára. (4) Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket.

⁵⁰ EUSz 32. cikk.

Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.⁵² Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik.⁵³

Az EUMSZ szövegezése tehát konkrét kötelezettséget tartalmaz a tagállamok számára közös kül- és biztonságpolitika kialakítására, azonban a rendelkezések meglehetősen utópisztikusak a tagállamok hozzáállásának ismeretében, amelyet a koszovói események tökéletesen példáznak. Az Unió, közös állásfoglalás kialakulásának hiánya miatt a koszovói függetlenséget el nem ismerte ugyan, de tudomásul vette, és a tagállamokra bízta, hogy miként járnak el az ügyben.⁵⁴ A tagállamok közül öten – Spanyolország, Szlovákia, Románia, Ciprus és Görögország – kategorikusan elutasította a függetlenség elismerését, a többi huszonkét tagállam pedig elismerte azt, ugyanakkor az ENSZ Közgyűlésén mind tartózkodott a tárgykört érintő szavazás során.⁵⁵ Ezt egyrészt ismételten a közös politika kudarcaként aposztrofálhatjuk, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy legalább a szolidaritás felfedezhető a tagállamok magatartásában. Ennek fényében ugyanakkor feltehetjük a kérdést: ez lenne a *közös kül- és biztonságpolitika*? Mert ha igen, akkor az elmúlt 20-30 évben a nevéen kívül nem sokat változott az integráció ezen ága a számos optimista szabályozás ellenére sem.

Emellett az sem elhanyagolható tény, hogy a rendelkezések betartatására eddig se tudta rákényszeríteni a tagállamokat: amennyiben nem sikerül egyhangúan meghatározni a képviselendő álláspontot – hiszen főszabály szerint az Európai Tanácsban és a Tanácsban is egyhangúságra van szükség a KKBP-re vonatkozó döntések meghozatalára – akkor ugyanúgy egyéni megnyilvánulásokra lehet számítani a külpolitika színterén, amely egészen addig nem von maga után szankciót, ameddig az adott cselekmény nem sérti vagy veszélyezteti az EUMSZ 2. cikkében foglalt alapvető uniós értékeket.⁵⁶ Kizárólag ebben az esetben – és akkor is *ultima ratio* jelleggel – kerülhet sor az érintett tagállam Szerződésekből eredő jogainak

⁵¹ EUSz 34. cikk (1).

⁵² EUSz 34. cikk (2).

⁵³ EUSz 35. cikk.

⁵⁴ EU nations remain divided over Kosovo. 19 February 2008. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-nations-remain-divided-kosovo/article-170383> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.

⁵⁵ Ld, Recognition for new Kosovo grows. BBC News, Monday, 18 February 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7251359.stm> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.; Ugo Caruso: „Kosovo declaration of Independence and the International Community - an assessment by the Kosovo Monitoring Task Force.” *European Centre for Minority Issues, JEMIE* Vol. 7, Issue 2, 2008.

<http://www.ecmi.de/jemie/download/2-2008-Caruso.pdf> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.

⁵⁶ EUSz 2. cikk. Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

felfüggesztésére.⁵⁷ A kötelezettségzegési eljárás⁵⁸ ugyanis a KKBP tekintetében nem népszerű a tagállamok között. Ha más tekintetben esetleg nem is, de ilyen módon szolidárisak egymással – ahogyan a koszovói kérdés kapcsán az ENSZ Közgyűlésében is láthattuk – ebben is megmutatkozik a külpolitikai síkon gyakorolt szuverenitásgyakorlás iránti igény, és annak tiszteletben tartása. Nem véletlen, hogy a KKBP/EBVP irányítását tökéletesen kivonták a Bizottság, a Parlament, ill. az Európai Bíróság hatásköre alól, azt teljesen az Európai Tanács iránymutatásai, valamint Európai Unió Tanácsa irányítása alá rendelve – ahol a tagállamok közvetlenül képviselik magukat –, mely ezekben az ügyekben ráadásul egyhangú döntésre kényszerül.

A kül- és biztonságpolitika azok közé a szakpolitikai területek közé tartozik, ahol a fontosabb jogosultságok a tagállamoknál maradnak, bár a döntéshozatali folyamatban szerepet kap az Európai Bizottság és – csekély mértékben – az Európai Parlament is. A legfontosabb döntések meghozatalához a tagállamok egyhangú egyetértésére van szükség.⁵⁹

Erre a kötöttségre való tekintettel az Unió a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos döntéshozatal szavazati eljárásait rugalmasabbá tette: engedélyezte a tartózkodást és a többségi szavazást, és lehetővé tette, hogy ha a tagállamok többsége úgy akarja, csoportjuk – saját kezdeményezésre – önállóan léphessen fel (lásd *állandó strukturált együttműködés*).⁶⁰ Ugyanakkor továbbra is a tagországok egyhangú egyetértésére van szükség azon döntések esetében, melyeknek katonai vagy védelmi vonatkozásai vannak.

⁵⁷ EUSz 7. cikk (1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e. (2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit. A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot. (4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be. (5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.

⁵⁸ EUMSZ 259. cikk: Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekben eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.

⁵⁹ EUSz 24. cikk (2).

Magyarország és a közös kül- és biztonságpolitika⁶¹

Az Alkotmány 2/A. §-a és a KKBP

Az Alkotmánybíróság 1998-ban meglehetősen merev szuverenitás-felfogás mellett tette le a voksát,⁶² és a(z akkori) közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak minősítette, azonban a klasszikus állami szuverenitás-fogalom megbontása elengedhetlen követelmény a modern nemzetközi együttműködésben és integrációban résztvevő államok számára.⁶³

EU-s részvételünk alapja az Alkotmányban a 2/A. cikk, amely kimondja, hogy *a/ Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján (...) egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is*”.

A szuverenitás egyik alapelemének számító főhatalom gyakorlása, a végső döntések meghozatalának joga a csatlakozás következtében átalakult. A hatályos Alkotmány nem ad lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon.⁶⁴ Az Európai Unió alapító szerződésai alapján alkotott egykori közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek vonatkozásában, ami egyértelműen a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozását jelenti, ezért a csatlakozási szerződés alkotmányosságához az Alkotmány szintjén kellett a joghatóság korlátozására felhatalmazást adni. Az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolt hatáskörök – egyéb, például biztonságpolitikai felségjogok mellett – a jogalkalmazó joghatóságot is korlátozzák; ez ugyancsak megköveteli az Alkotmány módosítását.⁶⁵

A Magyar Köztársaságra nézve a csatlakozási szerződés megerősítéséből a jogalkotó joghatóságot illetően speciális nemzetközi jogi kötelezettség háramlik: az Európai Unió alapító szerződésai rendelkezéseinek, különösen a „*hűség-klauszula*” alkalmazásának kötelezettsége. Ezen rendelkezések ugyanakkor generális kötelezettséget teremt: vagyis a Magyar Köztársaság a nemzetközi kötelezettség vállalásakor előre nem látható szabályok alkalmazását és

⁶⁰ EUSz 42 (6) és 46. cikk.

⁶¹ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

⁶² 30/1998. (VI. 25.) AB határozat [ABH 1998, 220, 232.].

⁶³ Kecskés László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái.” *Magyar Tudomány*, 2006/9, 1085-1086. o.

⁶⁴ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat [ABH 1998, 220, 232.].

betartatását is felvállalta. Két korlátot fogalmaz meg a közös hatáskör-gyakorlás tekintetében. Egyrészt kimondja, hogy a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Uniót alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; másrészt pedig egyes, az Alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. A „szükséges mérték” garanciális jelentőségű korlátja mellett tehát azt is kimondja az Alkotmány, hogy a közös gyakorlás csak egyes konkrét hatáskörökre terjed ki, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott. Amennyiben az Európai Unió alapító szerződéseinek módosításával újabb hatáskörök tekintetében válna szükségessé azok közös gyakorlása, az erről szóló nemzetközi szerződés megerősítésére és kihirdetésére irányadó az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése. Tekintettel arra, a 2/A. § az Alkotmányból eredő egyes hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, ez csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az Alkotmány alapján magyar állami szerv egyébként alkotmányosan gyakorolhatna. Az Alkotmánybíróság „...szerződési eredetük dacára, az EU alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésnek kívánja kezelni,” így azt nem klasszikus nemzetközi szerződésnek, tartalmukat pedig nem nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség-vállalásként értelmezi.⁶⁶

Ezzel kapcsolatban fontos kitérni a 2009. december 1-jén bekövetkezett változásokra, amely szerint az összes uniós politika szupranacionális szabályozás alá esik – a KKBP területét kivéve. Az alkotmányos engedély akkor is irányadó, ha az EU-nak vagy más elnevezésű jogutód integrációs szervezetének a felépítése a felépítése, működése eltér.⁶⁷

A Magyar Köztársaság és a KKBP, illetve a KKVP

Katonai műveleti részvételünk az Alkotmány 19. § és 40/C. § (1) bekezdése alapján valósul meg, konkrétan *Az Országgyűlés (...) (3) j) (...) dönt a Magyar Honvédség (...) külföldi alkalmazásáról, (...) állomásozásáról,* valamint a *„A Kormány engedélyezi a Magyar Honvédség (...) az Európai Unió (...) döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait.”*⁶⁸

⁶⁵ Alkotmánykommentár, DVD jogtár.

⁶⁶ 1053/E2005. AB határozat, [ABH 2006 1824] a határozat indokolásának III. 2. pontja.; Ld. Fazekas, Flóra: *Az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás problematikája az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében.* A köztársasági alkotmány 20 éve, PAMA, Pécs, 2009, 392. o.

⁶⁷ Csehány Péter - Sonnevend Pál: 2/A. § [Európai Unió]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. kötet,* Századvég Kiadó, 2009, 255. o.

⁶⁸ Pl. az EUFOR Althea esetében 128/2004. (XI.23.) OGY határozat, 2025/2005. (II.25.) Korm. határozat.⁶⁹ Ld. EUMSZ 2. §.

A Magyar Köztársaság alapvető értéként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, amelyeket az Unió is deklarál: a béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, és a jogállamiság.⁶⁹ Magyarország egyetért azzal, hogy a globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán szükségképpen módosult a nemzeti érdekek tartalma és megjelenésük formája, és ehhez idomulva a magyar nemzeti érdekeket, és a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló európai integráció keretében lehet és szükséges érvényesíteni.⁷⁰

Sem az EUSz, sem pedig az EUMSz nem határozza meg, hogy mit ért külkapcsolatok, külpolitika vagy akár közös biztonság vagy védelempolitika alatt. Ezzel szemben a Magyar Köztársaság taxatívén rögzíti, hogy mit tekint *nemzeti biztonsági érdeknek*,⁷¹ amely az EU keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a KKBP hatékonyságának növelését, a KKBP eszközéül szolgáló EBVP erősítését, továbbá Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését is magában foglalja.⁷²

Magyarország rögtön a tagsága első évében fontos tapasztalatra tett szert a politikai kommunikáció és a KKBP keretén belüli nemzeti érdekérvényesítés területén. Amikor kizárólag a maga igazának keresésével lépett fel a vajdasági incidensekkel kapcsolatosan, falakba ütközött, ellenben amikor a problémakört olyan módon tálalta, amely alapján

⁷⁰ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, egyidejűleg a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002 (V. 6.) Korm. határozat hatályát veszíti.

⁷¹ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, 1-8. pont. 1) szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését; 2) az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fejlett ipari országok szintjéhez közelítését, a fenntartható gazdasági növekedést, állampolgárai biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását; 3) a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak - az ENSZ Alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló - megelőzését, illetve megoldását; 4) a NATO euro-atlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségesi szerepének erősítését; 5) a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euro-atlanti térségen túli térnyerését; 6) a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euro-atlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését; 7) a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való közeledését 8) az euro-atlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását; 9) a nemzetközi rendszer összes szereplőjének - államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek - konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését.

⁷² 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, I. rész 4. pont.

nyilvánvaló volt, hogy az ügy nem kizárólag a magyar kisebbség problémájáról szól, hanem az EU közös érdeke, rögtön sikerült pozitív, számára kedvező folyamatokat beindítani.⁷³

Biztonságpolitikai szempontból Magyarország alapvetően a NATO- és az EU-tagság keretei között, szövetségeseivel és partnereivel együttműködve látja megvalósulni a saját biztonságát. Álláspontja szerint az szervezetekben betöltött tagság kibővíti Magyarország felelősségét, valamint a fenyegetések és kihívások kezelésére szolgáló eszközök és biztonságpolitikai tevékenységek körét. Magyarország nemzeti érdekeiből, globális és regionális környezetéből következnek azok a célok és feladatok, amelyeket az ország rendelkezésére álló eszközökkel kell megvalósítani. Magyarország úgy tudja aktívan alakítani biztonsági helyzetét és környezetét, ha tudatosan fejleszti képességeit, kiaknázza az integráció nyújtotta előnyöket, és a változásokhoz igazodva, rugalmasan használja a rendelkezésére álló eszközöket és erőforrásokat. A kül- és biztonságpolitika gyakorlati megvalósítása során követelmény, hogy az ország euro-atlanti integrációjának európai és transzatlanti elemei kiegyensúlyozottan jelenjenek meg.⁷⁴

A nemzeti biztonsági stratégia a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveire épít, és összhangban van a *NATO 1999. évi Stratégiai Koncepciójával*⁷⁵ és az EU által 2003-ban elfogadott *Európai Biztonsági Stratégiával*.⁷⁶ Rendeltetése, hogy érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.

Ennek megfelelően a magyar külpolitika növekvő fontosságú keretét jelenti az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, amelyre Magyarország, mint lehetőség, és nem, mint akadály tekint. Uniós keretek között a magyar külpolitika is nagyobb eséllyel képviselheti érdekeit, mint az pusztán az ország nagyságából, tényleges teljesítőképességéből fakadna. Magyarország emellett felhasználhatja azt a megnyíló lehetőséget, hogy az Európai Unión keresztül globális folyamatokra is nagyobb befolyást szerezzen. A Magyar Köztársaságnak tagállamként célja, hogy az EU hatékony, a nemzetközi szintéren is cselekvőképes legyen, amelyben érvényesül a tagállamok egyenjogúsága és a tagországok közötti szolidaritás elve. A

⁷³ Az EU ugyanis így elfogadta, hogy a jelenség a szerb demokratikus fejlődés problémája, és nem kizárólag a magyar etnikumot veszélyezteteti, hanem általában a az etnikai békét a Vajdaságban. A probléma megoldása ilyen módon részét képezi a szerb integrációs folyamatnak, és ha az EU nem lép fel az események ellen, akkor az integrációs folyamat megreked. Ennek köszönhetően került fel a vajdasági kérdés az EU napirendjére. Rácz András (szerk.): „Az Európai Közös Kül-és Biztonságpolitika és Magyarország.” Teleki László Külpolitikai Tanulmányok Központja, I. évf. 3. szám, 2005, 3-4. o.

⁷⁴ Ld. Gazdag Ferenc: „Magyarország érdekei és ezek érvényesítésének lehetőségei a nemzetközi szervezetekben (NATO, EU)”. 2007, <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=UIVMVC>, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁷⁵ The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 24 April 1999.

⁷⁶ A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.

magyar külpolitika európai uniós beágyazottságát két vetületben szükséges megalapozni. Stratégiai értelemben törekedni kell arra, hogy a magyar érdekek minél teljesebb mértékben megjelenjenek az EU külkapcsolataiban, másrészt úgy kell alakítania saját mozgásterünket, hogy diplomáciája ne oldódjon fel teljesen az Európai Unió egyre mélyülő közös kül- és biztonságpolitikájában. A közös kül- és biztonságpolitikából azonban következik, hogy a magyar külpolitika EU-n kívüli kontaktusaiban is a közös értékek alapján jár el.⁷⁷ Magyarországnak különös érdeke fűződik a balkáni országok demokratizálódásához, ezért kiemelt cél, hogy a régió országait megismertessük az euro-atlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozás előnyeivel, és átadjuk a csatlakozás során szerzett tapasztalatainkat. Magyarország aktívan részt vesz az EBVP megvalósításában, a katonai és polgári válságkezelő műveletek végrehajtásában, elsősorban az ország közvetlen környezetében, de akár távoli térségekben is, bekapcsolódik a védelmi képességeket erősítő, és a szükségtelen duplikációkat kiküszöbölő európai struktúrákba és programokba, és fejleszti azon képességeit és erőit, amelyeket felhasználva – nemzeti vagy többnemzeti keretben – erősítheti hozzájárulását az Európai Unió válságkezelési tevékenységéhez.⁷⁸

Az Európai Unió a tagállamok önkéntes részvételének elvére épülő európai biztonság- és védelempolitika keretén belül, számában és jelentőségében is, gyorsan növekvő nemzetközi katonai és polgári válságmegelőző és válságkezelő tevékenységet folytat a világ több pontján. Ennek sikere érdekében az Európai Tanács 2004 júniusában jóváhagyta az Európai Unió 2010-ig szóló haderő-fejlesztési célkitűzéseit, amely alapján 2007-re a tagállamok olyan harccsoportokat ajánlanak fel, amelyek az Európai Unió döntésétől számított tíz napon belül megkezdhetik tevékenységüket a művelet helyszínén.⁷⁹ Tekintettel arra, hogy az Európai Unió döntésétől számított tíz napon belül a felajánlott harccsoportoknak meg kell kezdeniük tevékenységüket a művelet helyszínén, az Országgyűlés általi engedélyezés sok esetben kivitelezhetetlen lenne.⁸⁰ Az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdése biztosítja ennek fényében, hogy az Európai Unió döntésén alapuló csapatmozgások engedélyezése kerüljön a Kormány hatáskörébe.

Bár Magyarországnak számos területen, melyen az Unió világosan érdekelt, nincsenek saját nemzeti, stratégiai célkitűzései (többek között például a Közel-Keleten sem), mégis érdeke, hogy a közös kül- és biztonságpolitika olajozottan működjön, sőt, ha lehet, erősebb érdeke mindez, mint az önállóan is katonai, világpolitikai, diplomáciai tényezőt jelentő

⁷⁷ EUSZ nemzetközi szervezetekben képviselt álláspont stb.

⁷⁸ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, III.1.2. pont.

⁷⁹ Council of the European Union - Headline Goal, Bruxelles, 4 May 2004. 6309/6/04 REV 6, 5) e.

tagállamoknak. Magyarországnak az adja a legnagyobb esélyt érdekei érvényesítésére, ha az EU minél hamarabb valódi globális külpolitikai tényezővé válik.⁸¹ Az EU-tagságot illetően Magyarország azt az alapelvet követi, hogy a nemzeti érdekektől függő mértékben szerepet vállal minden katonai műveletben.⁸²

Elnökségi prioritások KKBP tekintetében

2011 meghatározó év lesz Magyarország európai uniós tagsága szempontjából. A csatlakozás óta először állhat hazánk az Unió élére, vagyis fél éven keresztül formálója lehet az uniós napirendnek.⁸³

A közös kül- és biztonságpolitikának az elkövetkező időszakban a következő prioritásokra kell összpontosítania: az EU és az USA globális szerepvállalásainak összehangolása, az EU szerepének megerősítése a közvetlen szomszédságában, a Nyugat-Balkánon és a posztszovjet térségben, a fenntartható fejlődés előmozdítása, Európa energiabiztonságának javítása, az emberi és kisebbségi jogok, beleértve a kollektív jogok előmozdítása, a stabil világkereskedelem és pénzügyi rendszer fenntartása, a tömeges migráció, a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedése elleni küzdelem.⁸⁴ E prioritások megvalósítása során az Európai Uniónak nemzetközi kapcsolataiban, külpolitikájában meg kell őriznie vezető szerepét a lényegét jelentő alapvető értékek, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi és kisebbségi jogok képviselésében, kiterjesztésében és garantálásában. Magyarország a saját külpolitikáját is ezen az elvi alapon kívánja folytatni.

⁸⁰ 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés j) pontjából és e § (6).

⁸¹ "A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői. Az EU világpolitikai szerepe, a közös külpolitika esélyei." <http://www.vki.hu/kulcapcs/kulpolitika.pdf>, internetről letöltve: 2010. július 19.

⁸² Ennek következtében a magyar EU-s jelenlét szerény, bár jelen vagyunk egy katonai rendőri századdal az EUFOR-ban, Boszniában, és törzstiszti, szakértői hozzájárulásunk is van a kongói misszióhoz. Ugyancsak mérsékelt a hozzájárulásunk az ENSZ- és EBESZ-műveletekhez. Végül a Magyar Honvédség részt vesz békeműveletekben kétoldalú együttműködési szerződések alapján is (MFO-misszió a Sínai félszigeten, a terrorizmus elleni harc koordinációja Tampában). Szenes Zoltán: "A békefenntartás hatása a magyar haderőre." http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/3/2006_3_1.html, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁸³ A Lisszaboni Szerződésben az EU 27 tagállama rögzítette, hogy a jelenlegi hathavonta cserélődő elnöki rendszert ún. „trió elnökségre” kívánja felváltani. A módosítás nem érinti a tagállamok saját elnökségét, egy állam továbbra is hat hónapig áll majd a Tanács élén, de a három egymást követő tagállamnak a jövőben kötelessége lesz közös, 18 hónapra szóló programot kialakítani. A változtatás célja, hogy biztosítsák az ügyek folyamatosságát. Bár akkor a Lisszaboni Szerződés jövője még bizonytalan volt, a módosítás már 2009-ben is érvényes volt, mivel a tagállamok 2006-ban a Tanács ügrendjébe beemelték a szükséges változtatásokat. Az első triót 2007. január 1-jétől Németország, Portugália és Szlovénia adta, ezt követte a *francia-cseh-svéd* trió 18 hónapos periódusa, jelenleg pedig a *spanyol-belga-magyar* trió elnöksége zajlik. "Magyarország EU-elnöksége (2011 első fele)" <http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/magyarorszag-eu-elnoksege-000086> internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁸⁴ Ld. „Tervezet – A Tanács 18 hónapra szóló programja. "Brüsszel, 2009. november 27. 16771/09. [a továbbiakban: A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja]

Az EU folytatja a közös biztonság- és védelempolitika összes komponensének megerősítését, hogy javítsa az Unió, mint globális és autonóm szereplő funkcióját a konfliktus-megelőzés, a válságokra történő reagálás, a válságkezelés és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálásának terén, különös tekintettel a polgári-katonai szinergiákra. A válságkezelés hatékonyságának javítása érdekében ösztönözní fogják az új együttműködési lehetőségeket, ideértve a multinacionális megoldásokat is, mint például a források, a képzési és logisztikai rendszerek megosztása, valamint a Lisszaboni Szerződés nyújtotta új lehetőségek. Az EU szoros együttműködés kialakítására törekszik az ENSZ-szel, a NATO-val, az EBESZ-szel, valamint más nemzetközi és regionális szervezetekkel. Fokozott figyelmet fordítanak majd a NATO-val fennálló kapcsolatok politikai stratégiai szintű javítására, többek között a képességfejlesztés vonatkozásában. Az elnökségek számba veszik a válságmegelőzés terén egy évtized alatt elért eredményeket, és az erőszakos konfliktusok megelőzéséről szóló európai uniós program (*göteborgi program*)⁸⁵ elfogadásának tízéves évfordulója alkalmából további lépéseket javasolnak majd. Prioritást élvez mind a katonai, mind a polgári műveletek tervezésének és műveleti lebonyolításának javítása. Prioritásként kezelik, hogy – a pénzügyi helyzetet kellően figyelembe véve – elegendő pénzügyi eszköz álljon rendelkezésre az EU bővülő válságkezelési szerepének betöltéséhez. A nőkről, a békéről és a biztonságról szóló, 1325 (2000). sz. ENSZ BT határozat elfogadásának tizedik évfordulója alkalmából, az elnökségek az EBVP-misszók tervezése és lebonyolítása során előmozdítják az emberi jogokat és a nemek közötti esélyegyenlőség általános érvényesítésének elvét. Az elnökségek szorgalmazzák az európai biztonsági és védelmi kultúrát, és folytatják az *Európai Biztonsági és Védelmi Főiskola* (ESDC) megerősítését.⁸⁶

Az Unió a jogállamiság előmozdításával kapcsolatos munkáját is fokozni fogja. A büntetlenség elleni küzdelem továbbra is a tartós béke megteremtésére és megőrzésére irányuló uniós megközelítés egyik alapköve lesz. A Nemzetközi Büntetőbíróságnak (NBB) nyújtott uniós támogatás továbbra is erőteljes lesz, és ezzel kapcsolatban az EU az NBB Római Statútuma egyetemességének megteremtésére és teljes körű végrehajtására kell, hogy törekedjen.⁸⁷

Az EU a jövőben is támogatja a nyugat-balkáni országokat politikai, gazdasági és intézményi reformfolyamataik végrehajtásában, ezen kívül folyamatosan elősegíti a nyugat-balkáni országok közötti regionális együttműködést. Különös figyelmet kap majd az ezen

⁸⁵ EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, adopted at the European Council in Göteborg, June 2001, Ld, Presidency Conclusions – Göteborg, 15 and 16 June 2001, SN 200/1/01 REV 1.

⁸⁶ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 78-79. o.

partnerországokkal kötött stabilizációs és társulási megállapodások teljes körű végrehajtása, valamint a stabilitási és társulási folyamat követelményeinek teljesítése.⁸⁸

Az európai szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy* – ENP) tekintetében az EU továbbra is folytatja az egységes és koherens politikai keret fejlesztését, egyenlő figyelmet szentelve az ENP keleti és déli dimenziójának.⁸⁹

A magyar elnökség konkrét programja a következő prioritások köré épül. A magyar EU elnökség alatt lezárás közelébe juthatnak az EU–ukrán társulási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások. Az ország fontosnak tartja a társulási megállapodás részeként az EU–ukrán szabadkereskedelmi folyamat előmozdítását is. Az EU *Keleti Partnerség* kezdeményezésének végrehajtása várhatóan a projektek szintjén is felgyorsul a 2011 májusában, magyarországi helyszínnel megrendezésre kerülő második *Keleti Partnerség* csúcstalálkozóig. Magyar részről a kezdeményezés ún. *átfogó intézményfejlesztési programban* való részvétellel szeretnének még inkább hozzájárulni az ukrán reformfolyamatok végrehajtásához, és ezáltal az ukrán jogrend uniós normákhoz való közelítéséhez. Különös figyelmet szentel annak a ténynek, hogy Ukrajna számára az ország jelenlegi helyzetében kiemelten fontos az Oroszországgal való kapcsolata. Magyarország a választás kérdését, kényszerét fel nem vetve, a partneri együttműködés, a gyakorlati előnyök felkínálásával erősíteni kívánja Ukrajna kötődését az európai vonzasközpontoz: az Európai Unióhoz.⁹⁰

A Nyugat-Balkán a magyar elnökség egyik külön prioritása lesz. A bővítés, a közös kül- és biztonságpolitikával szemben, továbbra is a soros elnökség kompetenciájába tartozik, így Magyarország ezen a területen is tevékenyen kíván fellépni. Elnökségünk alatt kiemelten kezeli azokat az országokat, amelyek már a csatlakozásukra várnak; ezek közül is különösen Horvátországot, amelynek csatlakozási szerződése a magyar elnökség alatt születhet meg.⁹¹

A térség stabilitása szempontjából kulcskérdés, hogy az integrációs, bővítési folyamat ne álljon meg. *Szerbia* vonatkozásában a stabilizációs és társulási egyezmény (SAA)⁹² ratifikációs folyamata a magyar elnökség alatt is folytatódik. Még nyitott kérdés a tagfelvételi kérelem kezelése, a csatlakozási kérelemtől szóló vélemény elkészítésére vonatkozó döntés meghozatala. Kedvező esetben ennek előkészítése a belga elnökség időszakában

⁸⁷ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 81. o.

⁸⁸ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 83. o.

⁸⁹ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 85-89. o.

⁹⁰ "Hol van Európa lelke? "Interjú Martonyi János külügyminiszterrel az EU Tanácsának 2011. évi soros magyar elnökségéről.

http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/2011_eu_elnokseg/martonyi_interju.htm, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁹¹ Uo.

⁹² Stabilisation and Association Agreement – SAA.

megkezdődhet, de a hágai Nemzetközi Bíróság véleményére adott szerb reakció fényében egyelőre nem lehet megjósolni, pontosan milyen menetrend várható. Szerbia európai uniós csatlakozását a magyar kormány egyértelműen és határozottan támogatja, ami a folyamatot illeti, a legelső között fogja ratifikálni az SAA-t. Továbbra is szorgalmazzuk azt, hogy a Tanács mielőbb kérje fel a Bizottságot arra, hogy kezdjen hozzá az *avis* kidolgozásához. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye a magyar álláspont szerint a Koszovóval kapcsolatos jogi kérdést egyszerűen s mindenkorra lezárta. Megerősítette azt a többségi, korábbi álláspontot is, amelyet a magyar kormány is mindig magáévá tett, miszerint a státus kérdését nem lehet újranyitni. Ezzel szemben arra van szükség, hogy a felek közvetlen párbeszéd, tárgyalások útján tisztázzák az ott élő emberek szempontjából fontos gyakorlati kérdéseket, ennek során pedig abból induljanak ki, hogy ezeknek az országoknak a jövője az Európai Unióban van, és ezt a folyamatot kell saját érdekükben is előmozdítaniuk. Egyébként Magyarország – érthető okokból – megérti a szerb nép lelkiállapotát. Mégis arra bátorítja a szerb szomszédait, hogy a jövővel és mindenekelőtt országuk európai jövőjével foglalkozzanak. Ha ebben bármilyen segítséget tudunk adni, akkor ezt megadjuk.⁹³

Az EU megerősített *bosznia-hercegovinai* szerepvállalásáról júliusban megindult ugyan a gondolkodás, a végleges struktúra kialakítása azonban várhatóan szintén áthúzódik a jövő év elejére. Az előrelépés kulcsa Bosznia esetében is a helyi politikai erők kezében van. Az október 3-ai választásokig a vízumliberalizáció kecsegtet eredménnyel, bármiféle haladás a nagy politikai ügyekben optimista forgatókönyv szerint is csak az új kormány megalakulását követően várható. A jelzett folyamatok minden bizonnyal a magyar elnökségi időszakban kulminálnak. A magyar elnökség örökölheti a hosszan elhúzódó macedón–görög név vita okozta patthelyzetet is.⁹⁴ Pozitív fejlemény kizárólag a két érintett fél megegyezése nyomán várható, habár az ügy a Nemzetközi Bíróság napirendjén szerepel 2008 őszé óta. *Albánia* a vízummentesség megadásának év végi várományosa, de a kérdést beárnyékolja a belpolitikai patthelyzet. [A vízummentességet 2010. nov. 8-án szavazta meg a Tanács Boszniának és Albániának – a szerk.] Ennek további elhúzódása kockázatos, mert az Európai Parlament – közvetítési kísérletének sikertelenségét látva – lelassíthatja az év végéig lezárni tervezett menetrendet. Ez esetben a magyar elnökség idején ezzel a témával is foglalkozni kell. A tagjelölti státus elnyerésére *Montenegrónak* esélye van 2010 végére, ugyanakkor azt sem zárhatjuk ki, hogy a kérdés – inkább technikai, semmint politikai okok miatt – átcsúszik a

⁹³ Interjú Martonyi János külügyminiszterrel az EU Tanácsának 2011. évi soros magyar elnökségéről.

⁹⁴“Megoldódhat a macedón név vita”. *Világgazdaság online*.

magyar elnökség idejére.⁹⁵ [Montenegró tagjelöltté nyilvánítása meg is történt 2010. december 17-én. – a szerk.]

Konklúzió

Félő, hogy a kellő mértékű szuverenitás átruházása nélkül az EU a KKBP tekintetében megreked keretszervezeti rangban, és sose válik azzá a dinamikus, már-már szupranacionális szinten működő orgánummá, amellyé válni szeretne.⁹⁶

A Bizottság 2006-ban meghatározta azt a három faktort, amelynek együtthatása szükséges ahhoz, hogy a KKBP sikeresen működjön.⁹⁷ Az első és legfontosabb, hogy a tagállamok között egyetértés legyen az EU külpolitikai célkitűzésének tekintetében. Ez szoros együttműködést feltételez intézményi síkon, valamint a stratégiai prioritásokra való világos és egyértelmű fókuszálást, az erőfeszítések elaprózódásának kiküszöbölése végett. A második, a politikai eszközök testre szabása, és a szükséges anyagi és egyéb forrás egy kézben való összpontosítása, továbbá a megvalósításból eredő előnyök pontos megismerése. Végül pedig mindehhez hozzájön az uniós intézmények ehhez kapcsolódó szerepkörének és felelősségének, valamint a jogi környezetnek megteremtése. Ezek elcsépezt frázisok, a megvalósításuk azonban korántsem ilyen egyszerű.⁹⁸

<http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/megoldodhat-a-macedon-nevita-311730>, internetről letöltve: 2010. szeptember 11.

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ Christopher Hill: EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping ?. *First annual guest lecture in the 'Europe in the World' series*, University of Liverpool, 24 October 2002, 27-28. o.

⁹⁷ Communication from the Commission to the European Council of June 2006, "Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility", 8 June 2006, COM(2006) 278 final.

⁹⁸ Uo. 5. o.