



Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére



Dikaiosz logosz

*Tanulmányok
Kovács István emlékére*

 Pólay Elemér
Alapítvány

Szeged, 2012

hazánkban történő bevezetése mellett, mert véleménye szerint végre így lehetne teljesíteni azt a 20 éves adósságot, amit a kisebbségek országgyűlési képviselőinek biztosítása jelent. Álláspontja szerint a parlament felsőházában az egyházak, egyetemek, tudományos akadémia, önkormányzatok stb. képviselői mellett helyet kapnának a kisebbségek is.⁵³

Kérdés, mennyire jelentene valós megoldást ez a variáció, azaz hogy a kisebbségek „csak” a felsőházban reprezentálnák magukat? Tény mindenesetre, hogy környező régiók országai a kisebbségek képviselőit tekintve a hangsúlyt az alsóházakra teszik. Abból az öt régiós államból, ahol kétkamarás parlament működik, azaz Romániában, Szlovéniában, Lengyelországban, Csehországban és Bosznia-Hercegovinában, csak ez utóbbi esetben nem áll meg az előbbi állítás.

Hogy a régiós példák közül melyeket tart követendőnek és melyeket elvetendőnek a napjainkban lendületet vett „új alkotmányozás” Magyarországon, egyelőre még nyitott, megválaszolásra váró kérdés. Szintén nem világos, miként lesz biztosított a kisebbségek preferenciális parlamenti mandátumszerzésének és az általános és egyenlő választójog elvének összeegyeztetése a születendő normaanyagban. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó – helyi önkormányzatok kapcsán 2005-ben kifejtett, ám az országgyűlés vonatkozásban is relevánsnak tekintendő – álláspontja⁵⁴ feltétlen megfontolást követel.⁵⁵

53 „Salamon: a kétkamarás parlament jobban képviselné a társadalmat”. MR1 Kossuth Rádió, 2010. november 12. <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/salamon-a-ketkamaras-parlament-jobban-kepviselne-a-tarsadalmat.html>, internetről letöltve: 2010. november 16.

54 34/2005. (IX. 29.) AB határozat

55 MAJTÉNYI 2009, 158–159.

GONDOLATOK A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS A TAGÁLLAMI SZUVERENITÁS KAPCSOLATÁRÓL*

CSATLÓS Erzsébet

PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem

Nemzetközi Jogi Tanszék

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. Az integráció folyamata látványos sikereket hozott a közös piac, a béke és a biztonság terén, ezen a területen viszont javarészt megmaradt az egyes államok szuverenitása. 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 szinten, 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 pillérről is?

I. AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁS KONCEPCIÓJA ÉS A KKBP

Szuverén az, aki a végső politikai döntés birtokosa.¹ A hagyományos nézet szerint az állam hatásköreinek gyakorlása kizárólagosan az állam intézményeit illeti meg, az európai integráció azonban több vonatkozásban megváltoztatta a kizárólagosan gyakorolt állami főhatalomról való felfogást. Ennélfogva az oszthatatlan szuverenitás-konceptióval szemben ma már kizárólag a megosztható és többemű szuverenitás (*pooled sovereignty*) koncepciója állja meg a helyét, amely figyelembe veszi azt, hogy a nemzetközi együttműködési formák mellőzhetetlen elemei az állami működésnek, így elméletileg a szuverenitás állami joghatóság alóli kiszervezésének nincs akadálya.²

* Az azonos című tanulmány teljes terjedelmével az Kül-világ 2010/4. számában jelenik meg.

1 Ld. SCHMITT 1997, 1.; KÖRÖSÉNYI 2004, 158.

2 JEAN 1993, 67–68.; CHRONOWSKI 2009, 335, 347.

Az Unió, mint szuverén államok önkéntes és akaratlagos 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 jogrendszerüket az uniós jog előtt.

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, az Európai Politikai Együttműködés, majd pedig az Európai Unió egykori második pillére soha nem működött nemzetek feletti integrációként.³ 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?

A tagállamok egyrészt jól tudják, hogy ha nem fognak össze, nemzetközi befolyásuk egyre marginálisabb lesz. Másrészt azonban tartanak egy olyan közös külpolitika létrejöttétől, melyet nem tudnak ellenőrizniük alatt tartani. Egyszóval: erős Európát akarnak, mely azonban nem veszélyezteti saját szuverenitásukat.⁴ A tagállamok leginkább attól az eshetőségtől félnek, amellyel Dr. Frankenstein is szembesítette a teremtménye: „*You are my creator, but I am your master, – obey!*”⁵

Az alapellentét abban gyökerezik, hogy a tagállamok alapesetben is eltérő felfogással rendelkeznek a biztonsági kérdések megoldásáról, és arról, hogy milyen is legyen az Európai Biztonság- és Védelempolitika. Vannak ugyan közös veszélyforrások, közös kihívások, amelyek minden tagállamot érintenek, továbbá sikerült meghatározni a közös alapértékek és alapcélok katalógusát is, de az abszolút kooperáció még mindig hiányzik.

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 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 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 utolsó sorban szerepet játszik a tagállamok különböző mértékű hatalmi befolyása, valamint a pénzügyi erőforrásaik, lehetőségeik.⁶

3 BALÁZS 2002, 230.; HORVÁTH 2005, 44.

4 SANTOPINTO 2010.

5 SCHELLEY 1998, 140.

6 KISS 2000, 293–294.

Mindezek fényében kijelenthetjük, hogy a KKBP jelenleg a flexibilis integrációt képvisel az EU-n belül. 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. 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 „homlok-ráncoláson” kívül semmilyen következménye nincs, és nem is lehet annak, ha egy tagállam nem tartja magát a szolidaritás elvéhez. 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.⁷

Az egyhangú döntéshozattal 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.

De milyen mértékben is 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?

Az EUSz sehol nem definiálja a külpolitika vagy a biztonságpolitika fogalmát, a vonatkozó joganyag értelmezésére pedig az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel.⁸ 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 második pillérét képező kül- és biztonságpolitika terjedelme lényegesen tágabb, ha az EUSz 24. (volt 11.) cikkének ambiciózus megfogalmazását tekintjük, amely szerint az „Unió biztonságával összefüggő minden kérdést felölel...”⁹ Az itt felsorolt célkitűzések valóban megfelelnek egy állami külpolitika célrendszerének. A gyakorlat eddig azt sugallta, hogy KKBP tekintetében gyakorlatilag hatáskör-átruházásról nem lehet beszélni, tekintettel a konszenzusos döntéshozatal töretlen uralmára. 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. Az Uniónak nincsen kompetenciája

7 Ld. EUSz 31. cikk.

8 EUSz 24 cikk (2); BLANCK 2004, 15.

9 BALÁZS 2003, 6–7.

abban, hogy az egyes tagállamok miként kezelik a belső szuverenitásukat, államiságukat veszélyeztető belső politikai erőket; a spanyolok a baszk, a franciák a korzikai, a britek az észak-ír szeparatizmust. 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.¹⁰ Azaz, az Unió nem vindikálja magának a szuverenitás olyan fokát, hogy ilyen alapvető politikai döntéseket hozzon saját berkein belül, a saját tagállamai tekintetében. Hogyan is tehetné akkor egységes erőként idegen államokkal szemben?

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. 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 klauzulák által lehetővé tett, a tagállammal szembeni szuverenitás-korlátozásról, ha gyakorlatilag a lényeges kérdésekben minden államnak egyet kell értenie, és tartózkodásra is lehetőség van anélkül, hogy az esetek nagytöbbségében ennek a döntéshozatalra bármilyen hatása lenne?¹¹ 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 „adományá”. 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 születessenek, 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 el a szuverenitásáról? A Szerződéshez fűzött 18. számú nyilatkozat kimondja, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad, a Szerződés jövőbeli módosításai azonban csökkenthetik és növelhetik is az uniós hatásköröket. Az a tény viszont, hogy az Európai Unió ezentúl jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen. 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?¹²

A csatlakozási/Európa/hatáskör-átruházó klauzulák felhatalmazásától függetlenül a generális együttműködési kötelezettség terheli a tagállamokat a KKBP tekintetében is. A Lisszaboni Szerződést megelőzően ezt az akkori Szerződés 10. cikke írta elő, most pedig

¹⁰ MCKAY 2001, 11–13.; KÖRÖSÉNYI 2004, 159–160.

¹¹ Ld. EUSz 31. cikk 1. pont 2. bekezdés.

¹² Ld. WESSELS – BOPP 2008. 13.

úgy rendelkezik, hogy az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában. 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.¹³ Ennek fényében, a KKBP tekintetében a tagállamokat 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. A rendelkezések meglehetősen utópisztikusak a tagállamok hozzáállásának ismeretében, amelyet a koszovói függetlenséggel kapcsolatos események is megerősítettek.¹⁴ Emellett az sem elhanyagolható tény, hogy az EU a rendelkezések betartására 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. Kizárólag ebben az esetben – és akkor is *ultima ratio* jelleggel –, kerülhet sor az érintett tagállam Szerződésekben eredő jogainak felfüggesztésére. A kötelezettségszegési eljárás ugyanis a KKBP tekintetében nem népszerű a tagállamok között. Ha más tekintetben esetleg nem is, de ilyen módon szolidárisak egymással; ebben is megmutatkozik a külpolitikai síkon gyakorolt szuverenitás 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.

Erre a kötöttségre való tekintettel az Unió a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos döntéshozatali 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).¹⁵ Ugyanakkor továbbra is a tagországok egyhangú egyetértésére van szükség azon döntések esetében, melyeknek katonai vagy védelmi vonatkozásai vannak.

¹³ 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.; HILLION – WESSEL 2008, 93–94.

¹⁴ CARUSO 2008.; 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.; EU nations remain divided over Kosovo. 19 February 2008. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-nations-remain-divided-over-kosovo/article-170383> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.

¹⁵ Ld. EUSz 42 (6) és 46. cikk.

II. MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÖS KÜL-ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

A Magyar Köztársaság alapvető értéként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, amelyeket az Unió is deklarált: a béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, és a jogállamiság. 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.¹⁶

EU-s részvételünk alapja az Alkotmányban a 2/A. cikk, amelyből speciális nemzetközi jogi kötelezettség háramlik: az Európai Unió alapító szerződéseinek rendelkezéseinek, különösen a „hűség-klauzula” alkalmazásának kötelezettsége. A rendelkezés ugyanakkor generális kötelezettséget teremt: vagyis a Magyar Köztársaság a nemzetközi kötelezettség vállalásakor előre nem látható szabályok alkalmazását és betartatását is felvállalta.¹⁷ Katonai műveleti részvételünk az Alkotmány 19. cikke és 40/C. cikk (1) bekezdése alapján valósul meg.

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 tárta fel, amely alapján nyilvánvaló volt, hogy az ügy nem kizárólag a magyar kisebbség problémájáról szól, hanem az EU közös érdeke, rögtön sikerült pozitív, számára kedvező folyamatokat beindítani.¹⁸

Biztonságpolitikai szempontból Magyarország alapvetően a NATO- és az EU-tagság keretei között, szövetségeseivel és partnereivel együttműködve látja megvalósulni a saját biztonságát. Álláspontja szerint a nemzetközi szervezetekben betöltött tagság kibővíti Magyarország felelősségét, valamint a fenyegetések és kihívások kezelésére szolgáló eszközök és biztonságpolitikai tevékenységek körét.¹⁹

Ennek megfelelően a magyar külpolitika növekvő fontosságú keretét jelenti az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, amelyre Magyarország, mint lehetőségre, és nem mint akadályra tekint. Uniói 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 Unióon keresztül globális folyamatokra is nagyobb befolyást szerezzen. A Magyar Köztársaságnak tagállamként célja, hogy az EU hatékony, a nemzetközi szinten is cselekvőképese legyen, amelyben érvényesül a tagállamok egyenjogúsága és a tagországok közötti szolidaritás elve.

Az Európai Unió a tagállamok önkéntes részvételének elvére épülő EBVP keretén belül számában és jelentőségében is gyorsan növekvő nemzetközi katonai és polgári válságmegelőző és válságkezelő tevékenységet folytat a világ több pontján. Tekintettel arra,

16 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, egyidejűleg a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002 (V. 6.) Korm. határozat hatályát veszíti.

17 CSUHÁNY – SONNEVEND 2009, 255.

18 RÁCZ 2005, 3–4.

19 Ld. GAZDAG 2007.

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. Az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdése biztosítja ennek fényében, hogy az Európai Unió döntésén alapuló csapatmozgások engedélyezése a Kormány hatáskörébe kerüljön.

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 tagállamoknak. Magyarországnak az adja a legnagyobb esélyt érdekei érvényesítésére, ha az EU minél hamarabb valódi globális külpolitikai tényezővé válik, így az állam azt az alapelvet követi, hogy a nemzeti érdekektől függő mértékben ugyan, de szerepet vállal minden katonai műveletben.

2011 meghatározó év lesz Magyarország európai uniós tagsága szempontjából. A csatlakozás óta először állhat hazánk az Unió élére, vagyis fél éven keresztül formálójá lehet az uniós napirendnek, amelynek az előrejelzések szerint fontos területe lesz a KKBP is. 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 posztsovjjet 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.²⁰

V. 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.²¹ A Bizottság 2006-ban meghatározta azt a három faktort, amelynek együtthatása szükséges ahhoz, hogy a KKBP sikeresen működjön.²² Az első és legfontosabb, hogy a tagállamok között egyetértés kell, hogy 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 mind ehhez hozzájön az uniós intézmények ehhez kapcsolódó szerepkörének és felelősségének, valamint a jogi környezetnek megteremtése. Ezek elcsépelet frázisok, a megvalósítás azonban korántsem ilyen egyszerű.²³

20 Ld. Tervezet – A Tanács 18 hónapra szóló programja. Brüsszel, 2009. november 27. 16771/09.

21 HILL 2002, 27–28.

22 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.

23 Uo. 5.