

**Egy hatékonyabb európai külpolitika felé?
A minősített többségi szavazásról
és az Európai Biztonsági Tanácsról szóló javaslatok
értékelése (2.)**

Towards a More Effective European Foreign Policy?
Evaluating the Proposals on Qualified Majority Voting
and the European Security Council (2)

**MOLNÁR TAMÁS LEVENTE – CSIKI VARGA TAMÁS
ETL ALEX – VARGA GERGELY**

KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Szalai Máté

Szöveggondozás és tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: info@ifat.hu

<http://kki.hu>

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Molnár Tamás Levente, Csiki Varga Tamás, Etl Alex, Varga Gergely, 2020.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2020.

ISSN 2416-0148

Összefoglalás: A globális politikai környezetben bekövetkező átalakulások hatására az utóbbi néhány évben európai politikai körökben intenzívebbé vált az EU-s külpolitika hatékonyságáról szóló diskurzus. A határozottabb európai külpolitika mellett érvelők szerint szükség van a már meglévő EU-s külpolitikai döntéshozatal reformjára és új intézmények létrehozására is. Előbbire példa a közös kül- és biztonságpolitika általános egyhangúsági szabályáról való átállás a minősített többségi szavazásra, utóbbira pedig az Európai Biztonsági Tanács létrehozása. A kétrészes elemzés célja ennek a két javaslatnak az átfogó értelmezése és értékelése, kitérve a jelenleg hatályos szerződések által biztosított jogi keretekre, valamint bemutatva az EU-t alkotó tagállamok által képviselt eltérő álláspontokat. Miután az első részben a jogi kereteket definiáltuk, és az EU-t meghatározó tagállamok álláspontjait ismertettük, a második részben elsősorban néhány befolyásos tagállam – így az olasz, a spanyol vagy a holland – pozícióira fókuszálunk, és különös hangsúlyt fektetünk a V4-es országok pozícióinak bemutatására. A tárgyalt két javaslat terén az elemzés egyik fő következtetése, hogy míg sok befolyásos tagállam esetében óvatos támogató álláspont figyelhető meg, addig a V4-es országok összességében elzárkóznak a döntéshozatali kompetenciák EU-s szintre emelésétől.

Kulcsszavak: Európai Unió, Európai Integráció, Biztonság- és Védelempolitika

Abstract: *Due to the changing global political environment, the European political discourse about the effectiveness of EU foreign policy has intensified in the last few years. Supporters of a more decisive European foreign policy call for a reform of the existing EU foreign policy decision-making processes and the creation of new institutions. Examples for this are the proposals to change the general rule of unanimity in CFSP to qualified majority voting, and the establishment of a European Security Council. The aim of our two analyses is to interpret and evaluate these two proposals, while examining the legal framework provided by the existing treaties and presenting the divergent positions of EU Member States. After introducing the legal framework and presenting the positions of some key Member States in the first analysis, the second one will focus primarily on the positions of some influential Member States, such as Italy, Spain, or the Netherlands, while putting a special emphasis on the introduction of the V4 countries' positions. One of the main conclusions of the research is that, while several influential Member States are cautiously supportive of the above-mentioned proposals, the V4 countries are generally against the idea of transferring national competences to the EU level.*

Keywords: *European Union, European Integration, Security Policy*



BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedben a globális politikai környezetben bekövetkező átalakulások lényeges hatással voltak a külpolitikájában hagyományosan lassan cselekvő Európai Unióra (EU). Figyelembe véve az EU és az Egyesült Államok látványosan eltérő külpolitikai stratégiai gondolkodását (a Kínával való globális kereskedelmi háború, az iráni atomegyezmény, az észak-szíriai helyzet kezelése vagy az izraeli–palesztin kérdés rendezése – csak hogy néhányat említsünk), ma már kevesen cáfolnák Angela Merkel egykori [kijelentését](#) Európa legnagyobb tengerentúli szövetségeséről: „azok az idők, melyekben teljesen rá tudtunk hagyatkozni a másikra, bizonyos mértékig bevégeztettek”. Kína globális térnyerésének hatására mára az EU meghatározó országainak vezetői a kelet-ázsiai nagyhatalomban egyre kevésbé a potenciális gazdasági és üzleti együttműködés lehetőségét, mindinkább a fokozódó befolyásában lévő kihívásokat látják – ahogy erre a 2019. decemberi londoni NATO-csúcson elfogadott [nyilatkozat](#) is kitér. Mindezen átalakulások mellett az utóbbi néhány évben az EU belső konszenzusteremtő képessége közös külpolitikájának tagállami támogatásának elérésében is komoly csorbát szenvedett. Ezen környezeti hatások eredményeképp az EU-s külpolitika hatékonyságáról szóló diskurzus új dinamikát vett. „A világ több Európát követel. A világnak több Európára van szüksége. Meglátásom szerint Európának a világporondon határozottan és közös hanggal kellene megszólalnia – melyen túl a gyors cselekvés is szükséges. Ezért össze kell szedjünk a bátorságunkat, hogy külpolitikai döntéseket minősített többséggel hozhassunk...” – fogalmazott a megválasztását követő [beszédében](#) Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság frissen megválasztott elnöke.

Az aktívabb és határozottabb európai külpolitika mellett érvelők szerint szükséges a már meglévő EU-s külpolitikai döntéshozatal reformja, valamint az EU-külpolitikát támogató új intézmények létrehozása is. Kutatásunk két részben e két fő „nyomvonal” mentén lévő javaslatot vizsgálja: a közös kül- és biztonságpolitika általános egyhangúsági szabályáról való átállást a minősített többségi szavazásra (*qualified majority voting*, QMV), illetve az Európai Biztonsági Tanács (*European Security Council*, ESC) létrehozását. A második részben néhány befolyásos tagállam pozíciója mellett a V4-es álláspontot vizsgáljuk meg, kitérve az EU közös kül-és biztonságpolitikájának (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP) reformját illető folyamat jelenlegi állására.

AZ EU NÉHÁNY BEFOLYÁSOS TAGORSZÁGÁNAK POZÍCIÓI

A többségi szavazás matematikája alapján felvetődik, hogy Franciaország és Németország mellett más, nagyobb népességű tagállamok – Olaszország, Spanyolország, Lengyelország – inkább támogatnák a QMV kiterjesztését, míg a kisebb népességű tagállamok elleneznék azt abból való félelmükben, hogy

könnyen [alulmaradnának nemzeti érdekeik képviselőjében](#). A realitások azonban ennél összetettebb képet mutatnak a politikai tényezők következtében. A markánsan jobboldali és szuverenitáspárti álláspontot képviselő lengyel kormány éppúgy ellenzi a QMV kiterjesztését, mint a jóval kisebb Magyarország. Olaszország a Liga–Öt Csillag-koalíció kormányzása alatt szintén ellenezte a QMV kiterjesztését, ám az új olasz baloldali kormány jóval nyitottabbnak tűnik az európai kül- és biztonságpolitikai integráció elmélyítésére. A baloldali kormány által vezetett Spanyolország, amely megkapta az új Bizottságban a külpolitikai főképviseleti helyet Josep Borell személyében, szintén támogatja a CFSP-reformot.

A kisebb tagállamok esetében ugyancsak vegyes képet kapunk, attól is függően, hogy a kiterjesztés kapcsán szankciókról, emberi jogi kérdésekről vagy polgári válságkezelő missziókról van-e szó. A kisebb tagállamokat vizsgálva, korántsem arról van szó csupán, hogy mindössze egy-két olyan kisebb tagállam ellenzi a QMV kiterjesztését, amely szorosabbra kívánja fűzni a kapcsolatát Kínával és Oroszországgal, és ennél fogva meg kívánja akadályozni, hogy az EU nélkülük döntsön az ezekkel a feltörekvő hatalmakkal való kapcsolatok kérdésében. Kétségtelen ugyanakkor, hogy például [Görögország esetében](#) jelentős szerepet kapnak az Oroszországgal és Kínával fenntartott kapcsolatokhoz fűződő megfontolások. Sajátos pozíciót képviselnek a [semleges EU-tagállamok](#) – mint Ausztria vagy Írország –, amelyek semleges külpolitikájukat félténe egyes többségi CFSP-döntések, különösen a polgári válságkezelő missziók és szankciók alkalmazása esetén. A balti államok legfőbb félelme az lenne, ha az EU többségi döntés következményeként a baltiak feje fölött definiálná újra az Oroszországgal való kapcsolatokat, vagy ha az USA-val szembehelyezkedő EU-állásponthoz kellene igazodni egyes nemzetközi kérdésekben.

A közepes és kis népességű országok közül leginkább a hagyományosan integrációpárti Benelux államok a legnyitottabbak a reformra, közülük is elsősorban Belgium. Ugyanakkor maga [Mark Rutte holland miniszterelnök](#) is úgy nyilatkozott, hogy az EU-tagállamoknak komolyan „meg kellene fontolniuk a minősített többségi döntéshozatal kiterjesztését egyes meghatározott területekre”. Ugyanakkor a Benelux államok leginkább a szankciós politika és a polgári válságkezelő műveletek meghatározásában támogatják a QMV kiterjesztését, más területeken óvatosabbak. Finnország – szemben a többi semleges állammal – szintén támogatja a CFSP területén a QMV kiterjesztését az EU hitelességének és hatékonyságának erősítése érdekében. Ennek megfelelően a polgári válságkezelő műveletek, az emberi jogok és a szankciók esetében nyitottnak mutatkozik a Bizottság javaslatainak a megfontolására. Végleges hivatalos álláspont ugyanakkor még nem fogalmazódott meg finn részről. A fentiekben túl számos tagállam még nem alakított ki hivatalos álláspontot a kérdésben, ugyanakkor nyitottnak mutatkoznak a reformjavaslatok napirendre tűzésére.

A fent említett államok részéről hasonló óvatosság tapasztalható az ESC javaslatának fogadtatásában. Tekintettel arra, hogy egyelőre nincsenek napirenden hivatalos, kiforrott javaslatok az ESC összetételére, működési rendjére, hatáskörére, a tagállamoknak sincs hivatalos álláspontjuk a kérdésben. Számos tagállam



ugyanakkor nyitott lenne tárgyalni a javaslatról, ám olyan kezdeményezést, amely a QMV esetében már felmerült területeken túl is korlátozná a nemzeti szuverenitást, valószínűsíthetően nem fogadnának el.

A V4-EK ÁLLÁSPONTJA

A közös EU-s fellépéssel kapcsolatban [a 2018. őszi Eurobarométer-felmérés](#) a V4-ek minden állama esetében többségi támogatást jelzett a lakosság körében, míg a közös biztonság- és védelempolitika (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) esetében a kétharmados többséget is megközelítmeghaladja ez a támogatás. Talán meglepő módon, Lengyelország és Magyarország esetében a lakosság kis többséggel támogatná (általános értelemben) az EU-szintre emelt döntések körének bővítését is.

[1. táblázat](#)

Az EU-s külpolitika lakossági támogatása
(százalékos értékben megadva)

	Közös külpolitika (CFSP)		Közös védelempolitika (CSDP)		Több EU-szintű döntéshozatal	
	Támogatja	Ellenzi	Támogatja	Ellenzi	Támogatja	Ellenzi
Csehország	52	39	73	21	34	57
Lengyelország	65	26	79	17	57	33
Magyarország	59	37	65	31	51	40
Szlovákia	67	24	72	19	46	39
EU-átlag	65	26	76	18	56	34

A cseh politikai elit történetileg és általánosságban is kevésbé nyitott arra, hogy a döntéshozatali kompetenciák egy részét átadja az Európai Unió intézményeinek. A politikai integráció mélyítését funkcionális és szakpolitikai szempontból nem tekintik prioritásnak, a döntéshozatal esetében pedig nem szolgálná a cseh érdekeket a kis (lakosságú) tagállamok szavazatát egyébként is relatíve kisebb súllyal tekintetbe vevő jelenlegi mechanizmus további lazítása. Figyelembe véve azt is, hogy a térség államai még közös fellépéssel is csak

„régión kívüli” közepes vagy nagy tagállamok támogatásával képesek blokkoló kisebbséget alkotni, a minősített többségi döntéshozatal további lehetőséget nyitna a cseh álláspont megkerülésére. Markáns, nyilvánosan kommunikált álláspont a kormányzati szereplőktől 2019 őszéig nem volt hallható. A minősített többségi döntéshozatal által potenciálisan érintett három kérdés közül jelenleg a cseh kül, illetve uniós politika számára a szankciórendszerekkel kapcsolatos szavazás a leginkább érdekes/értékes, mert ez a kétoldalú kapcsolatokban tárgyalási értékkel bír (az emberi jogi állásfoglalások a cseh külpolitika és stratégiai gondolkodás kevésbé hangsúlyos elemei, míg a CFSP polgári misszióiban csak kis létszámmal – négy polgári EU-műveletben 25 fővel – [vesznek részt](#)). Jegyezzük meg: a Tanács külügyminisztereinek 2019. június 17-i ülésén kilenc EU-tagállam között Csehország is a CSDP megerősítése mellett érvelt [egy informális leirat szerint](#), ez azonban véleményünk szerint inkább a globális kitekintésű cseh külpolitikáról és a Babiš-kormány pragmatikus hozzáállásáról árulkodik, és nem feltétlenül tükrözi a valós elkötelezettséget.

Szlovákia és Magyarország hasonló álláspontot képvisel, mivel a V4-ek politikai elitje a 2015–2016-os migrációs kvótaszavazások alkalmával jelentős negatív tapasztalatot szerzett a minősített többségi döntéshozattal kapcsolatban a döntést ellenző, de leszavazott államok pozíciójából, Pozsony és Budapest pedig a döntést követő pert is elvesztette. A szlovák Európa-politika mozgatórugói hasonlóak a csehekéhez, és jelenleg a szankciórendszerekkel kapcsolatos szavazás a politikailag leginkább értékes kérdés Pozsony számára. [Budapest álláspontja pedig egyértelmű](#): a nemzeti szuverenitás és döntéshozatali kompetenciák minél erősebb tagállami kontrollja nem fér össze a kis államok „megkerülését” lehetővé tevő minősített többségi döntéshozatali mechanizmussal.

Lengyelország esetében a kormány, de különösképpen a biztonság- és védelempolitikai, katonai szakapparátus meghatározó részének álláspontja szerint a kül-, biztonság- és védelempolitika területén elsődleges a NATO szerepe, minden olyan kezdeményezést, amely egyrészt a NATO súlyának csökkentését, másrészt az EU-n belül a lengyel nemzeti álláspont megkerülését lehetővé teheti, elutasítanak. Hasonlóképpen, az erősen atlantista Lengyelország el kívánja kerülni az olyan helyzeteket, amikor külpolitikájában az Egyesült Államokkal szembeni európai uniós állásfoglalásba kellene belemennie. A lengyel nemzetközi békeműveleti és válságkezelő szerepvállalás súlypontja is a NATO-ra esik, az EU CSDP polgári misszióiban a részvétel minimális. Így – a balti államokhoz hasonlóan – a szankciórendszerek elfogadásának területe olyan elem lehet, amelynél Varsó kifejezett ellenérdekeltsége jelenleg is látható. Konkrét példával élve: az Oroszországgal szemben fennálló álláspont kapcsán Varsó nem fogadna el olyan új döntéshozatali mechanizmust, amely akár az ellenkezésével szemben is fel tudná oldani a kiszabott szankciókat, miközben külső szereplőt érintő gazdasági szankciók kapcsán nem tudna hitelesen hivatkozni az Európai Unióról szóló szerződés (*Treaty on European Union, TEU*) 31. cikkének (2) pontjába foglalt „létfontosságú nemzeti érdek sérülésére” sem ahhoz, hogy megvétózzon egy ilyen döntést.



Az ESC létrehozásának vonatkozásában a jelenleg ismert közép-európai politikai álláspontok azt tükrözik, hogy a visegrádi négyek a „nemzetállamok Európájának” megőrzésében és a nemzetállami kompetenciák megerősítésében érdekeltek. Ezzel éppen ellentétes lenne egy olyan intézményesített csoport, amely valamennyi EU-tagállam nevében fogalmazna meg döntéseket – még akkor is, ha nem uniós intézmény, hanem a tagállamok részben állandó, részben rotálódó körének közös kormányközi testülete lenne. Ezzel összhangban ennek Budapest, Pozsony és Prága még az elvi lehetőségét is elveti.

Varsó álláspontja elvben még ezzel a fenntartással is eltérhetne a másik három országétól, hiszen egy cselekvőképes, legitim és reprezentatív ESC-nek reálisan számolva Lengyelország állandó tagja lenne (különösen, ha Nagy-Britannia elhagyja az Uniót, és Lengyelország az 5. „legerősebb” tagállammá lép elő – legalábbis lakosságszám és katonai erő szempontjából). Egy így felálló ESC-nek szüksége lenne Varsóra nemcsak az ország mérete, hanem földrajzi elhelyezkedése (keleti tagállam), legitimáló ereje („új tagállam”) és brókerszerepe (V4-ek és a térség kisebb tagállamai felé) miatt is. Nem elhanyagolható tényező lenne az ország katonai ereje és geostratégiai helyzete a Balti-tenger és Kelet-Európa vonatkozásában és kifejezetten az orosz–EU kapcsolatok terén (még akkor is, ha e tekintetben inkább problémákat, mint megoldásokat emelne be a testületbe a történelmileg rossz [ellenséges] lengyel–orosz kapcsolat miatt).

Mindez csábító is lehetne Varsó számára, ám a biztonság- és védelempolitika, különösképpen a katonai biztonság (védelem és elrettentés) terén a NATO egyértelműen megelőz bármilyen esetleges (és a fent jelzett feltételes fejleményektől is függő) európai uniós opciót, amit kiegészít a bilaterális kapcsolat az Egyesült Államokkal. Mint ahogy az általánosságban is igaz a lengyel védelempolitika valamennyi aspektusára, hogy semmilyen, a NATO-t, annak cselekvési képességét potenciálisan gyengítő, duplikáló vagy helyettesítő EU-s kezdeményezés nem számíthat Varsó támogatására, még a középhatalmi státuszt „felértékelő” ESC-tagság ígéretével sem, hiszen az EU potenciális védelmi unióként sem biztosítaná azokat a kollektív védelmi garanciákat, mint az Egyesült Államokkal felálló NATO. Egyedül abban a perspektivikusan és elméleti síkon felmerülő esetben várható Varsó álláspontjainak érdemi változása, ha az Egyesült Államok európai jelenléte, illetve a NATO-ban vállalt szerepe, valamint a lengyel–amerikai bilaterális kapcsolatok egyaránt jelentősen meggyengülnének, miközben az európai védelmi integráció elmélyül.

A FOLYAMAT JELENLEGI ÁLLÁSA

A QMV kiterjesztése a CFSP különböző területeire számos alkalommal merült már fel lehetőségként az elmúlt évtizedek során, és az ügyet legutóbb [2017 februárjában](#), majd [decemberében](#) vetette fel ismét az Európai Parlament, hangsúlyozva, hogy a Tanácsnak kül- és védelempolitikai ügyekben is el kellene mozdulnia az egyhangú döntéshozatal irányából a QMV felé.

A Parlament kezdeményezéseinek Angela Merkel és Emmanuel Macron 2018. júniusi találkozója adott új lendületet. A találkozó a [Mesebergi Nyilatkozat](#) kiadásával zárult, amelyben Németország és Franciaország is hitet tett a CFSP döntéshozatali mechanizmusainak felgyorsítása és hatékonyabbá tétele mellett. A nyilatkozat egyfelől hangsúlyozta az új döntéshozatali formációk (pl. az ESC) létrehozása körüli európai diskurzus megindítását, másfelől pedig azt, hogy fel kell térképezni a QMV használatának lehetőségét a CFSP keretein belül.

A Mesebergi Nyilatkozat kiadását követően Jean-Claude Juncker bizottsági elnök 2018. szeptember 12-én elhangzott [beszédében](#) is hangsúlyozta a QMV kiterjesztését az EU külkapcsolatainak bizonyos területére. Ezzel párhuzamosan a Bizottság kiadott egy [közleményt](#) is, amelyben három területet azonosít a CFSP-n belül a QMV bevezetésére a TEU 31. cikkének (3) bekezdésében meghatározott úgynevezett áthidaló vagy „passarelle” klauzula alkalmazásával. Ilyen terület a Bizottság javaslata alapján egyfelől az uniós álláspontok kialakítása az emberi jogokkal kapcsolatban a többoldalú fórumokon; másfelől az uniós szankciórendszerek elfogadása és módosítása; harmadrészt pedig a CSDP polgári missziói. A Bizottság a közleményében egyúttal felkérte a tagállamokat, hogy a 2019. május 9-i nagyszabeni csúcstalálkozójukon hagyják jóvá e javaslatokat.

E várakozásokhoz képest ugyanakkor meglehetősen korlátozottak maradtak a nagyszabeni csúcstalálkozó eredményei. A [Nagyszabeni Nyilatkozat](#) tíz, egyhangúlag elfogadott vállalást tartalmaz, amelyek bár névlegesen az EU megerősítését szolgálják, azok gyakorlati megvalósítására vonatkozóan nem tartalmaznak konkrétumokat. Így például a QMV kérdését még csak nem is említik a nyilatkozatban.

Azt azonban, hogy az ügy továbbra sem került le a napirendről, jól érzékelteti, hogy az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is beemelte azt a 2019–2024-es időszakra vonatkozó [politikai irányelvei](#) közé. Von der Leyen célkitűzése szerint ahhoz, hogy az Unió globális szinten is hitelesen és egységesen tudjon fellépni, elengedhetetlenül szükséges a döntéshozatali mechanizmusok gyorsítása, éppen ezért szükséges a QMV alkalmazása a külpolitika terén is.

ÖSSZEGZÉS

Az általunk vizsgált két fő javaslat kapcsán rendkívül eltérő tagállami pozíciókat figyelhettünk meg. Nem lehet egységesen kijelenteni, hogy az általunk tárgyalt befolyásos tagállamok relatív politikai súlyuk növelésének szempontjából feltétel nélkül támogatnák a QMV-reformot vagy az ESC létrehozását, hiszen ahogy láttuk, ez a legtöbb esetben az egyes tagállamokban politikai mérlegelés alapján dől el. A V4-es országokban meglévő lakossági támogatás ellenére a kormányzatok különböző okoknál fogva nem nyitottak az EU-külpolitikát érintő döntéshozatali kompetenciák egy részének átadására az uniós intézményeknek.



Az Európai Bizottság korábbi és jelenlegi vezetése is több alkalommal szorgalmazta a CFSP reformját és a QMV kiterjesztését az EU külkapcsolatainak bizonyos területére. A Juncker-bizottság még hivatali ideje alatt egy konkrét ajánlást is közzétett, megnevezve azokat a területeket, amelyekre érdemes lenne kiterjeszteni a QMV-t. A reform megvalósítása a tagállamok politikai akaratának függvényében lesz sikeres, melyre, a kétrészes elemzés főbb konklúzióit figyelembe véve, valójában rendkívül csekély esély van. Az ESC-re vonatkozóan érdemes azt is megjegyeznünk, hogy látva az ENSZ BT működésének buktatóit (leglátványosabban az állandó tagok vétóit), nehéz naivan azt gondolni, hogy ez a jelenség kisebb közösségben, de szerteágazó érdekek mentén ne ismétlődne meg.