

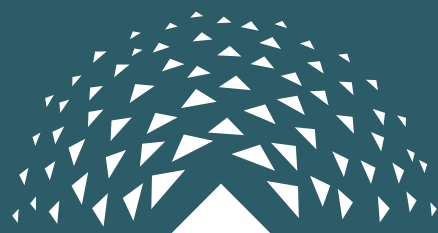
KKI
ELEMZÉSEK

E-2020/17.

**Egy hatékonyabb európai külpolitika felé?
A minősített többségi szavazásról
és az Európai Biztonsági Tanácsról szóló javaslatok
értékelése (1.)**

Towards a More Effective European Foreign Policy?
Evaluating the Proposals on Qualified Majority Voting
and the European Security Council (1)

**MOLNÁR TAMÁS LEVENTE –
CSIKI VARGA TAMÁS – FEJÉRDY 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, Fejérdy 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. Az első részben a Lisszaboni Szerződés alapján a jogi kereteket definiáljuk, továbbá az EU nagy hármásának – Németországnak, Franciaországnak és Nagy-Britanniának – a pozícióit fogjuk bemutatni. Az elemzés egyik lényeges következtetése, hogy míg a három tagállam (különösen a francia–német páros) alapvetően támogatja a jelenlegi jogi keretek alapján egyes politikai területek esetében a minősített többségi szavazásra való átállást, az Európai Biztonsági Tanács létrehozása inkább csak a politikai retorika szintjén jelenik meg, igazán konkrét elképzelések (és valós politikai támogatás) nincsenek az intézmény megalkotására.

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. In the first analysis, the Treaty of Lisbon's legal framework will be defined, and the positions of the EU's big three – Germany, France and the United Kingdom – will be outlined. One of the main conclusions of the research is that, while the three Member States (especially the Franco–German tandem) are generally in favour of implementing qualified majority voting in certain policy areas, establishing a European Security Council appears as merely a figure of political rhetoric and there are no specific ideas (as well as no real political support) for the actual creation of such an institution.*

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 szövetségéséről: „azok az idők, melyekben teljesen rá tudtunk hagyni a másokra, 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 a közös külpolitikája tagállami támogatásának elérésében is csökkent. 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 új elnöke.

Az aktívabb és határozottabb európai külpolitika mellett érvelők szerint szükséges mind a már meglévő EU-s külpolitikai döntéshozatal reformja, mind az EU-külpolitikát támogató új intézmények létrehozása. 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. Az első részben a jelenleg hatályos szerződések alapján a javaslatokra vonatkozó jogi kereteket fogjuk definiálni, valamint az EU három legmeghatározóbb tagállamának – Németországnak, Franciaországnak és Nagy-Britanniának – különböző pozícióit fogjuk bemutatni.

JOGI HÁTTÉR

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP) az 1992-es Maastrichti Szerződéssel jött létre, mely az egyik pillérjét képezte az akkor hárompilléres uniós szerkezetnek.

A 2009-es Lisszaboni Szerződés nem változtatta meg a CFSP alapvetően kormányközi jellegét, és a már akkor fennálló értelmezésbeli nehézségeken nem segítve elmulasztotta egyértelműen definiálni a politikát. Az [Európai Unióról Szóló Szerződés](#) (*Treaty on European Union*, TEU) 24. cikkének (1) bekezdése alapján „az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet”.

Az uniós „ökölszabály” szerint a CFSP-re vonatkozó döntéseket az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre, amit a TEU 24. cikkének (1) bekezdése és a 31. cikkének (1) bekezdése is említ. Ugyanakkor a jelenleg hatályos európai jog is lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok egyes területeken az egyhangúságtól eltérően QMV-vel fogadjanak el határozatokat. A TEU 31. cikkének (2) bekezdése alapján a Tanács az alábbi négy esetben fogadhat el döntéseket QMV-vel:

- amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját megfogalmazó határozatot fogad el;
- amikor az Unió fellépését vagy álláspontját megfogalmazó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek előterjesztésére a főképviselőt az Európai Tanács saját vagy a főképviselő kezdeményezésére külön felkérte;
- amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját megfogalmazó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;
- amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki.

Szükséges ugyanakkor hozzátenni, hogy ezen négy pont alkalmazása kapcsán a döntéshozatal valamelyik stádiumában a tagállamok egyhangú határozata is szükséges, így a QMV lényegében egy korábban meghozott konszenzusos döntéstől függ. Az első pontnál a TEU 22. cikkének (1) bekezdése alapján az EU stratégiai érdekeinek és célkitűzéseinek meghatározásánál az Európai Tanács egyhangú döntése szükséges, a másodikonál az Európai Tanács szintén konszenzusos jelleggel kérheti fel a főképviselőt egy olyan javaslat benyújtására, amely egy uniós fellépés vagy álláspont meghatározásáról szóló határozatra irányul. A harmadik pontnál a kezdeti fellépés vagy álláspont elfogadása szintén egyhangúlag történik a Tanácsban, csupán a további végrehajtási határozatokat lehet QMV-vel elfogadni. Végezetül a negyedik pontnál a különleges képviselők kinevezése az eddigi gyakorlat alapján valójában konszenzussal történt, különösebb nehézséget nem okozva a tagállamoknak a közös nevezőre jutásban.

A TEU 31. cikkének (3) bekezdése értelmében az Európai Tanács egyhangúlag nyilatkozhat úgy, hogy a 31. cikkének (2) bekezdésében említett területeken kívülre is kiterjeszti a QMV-t. Az Európai Bizottság már konkrét javaslatokat is



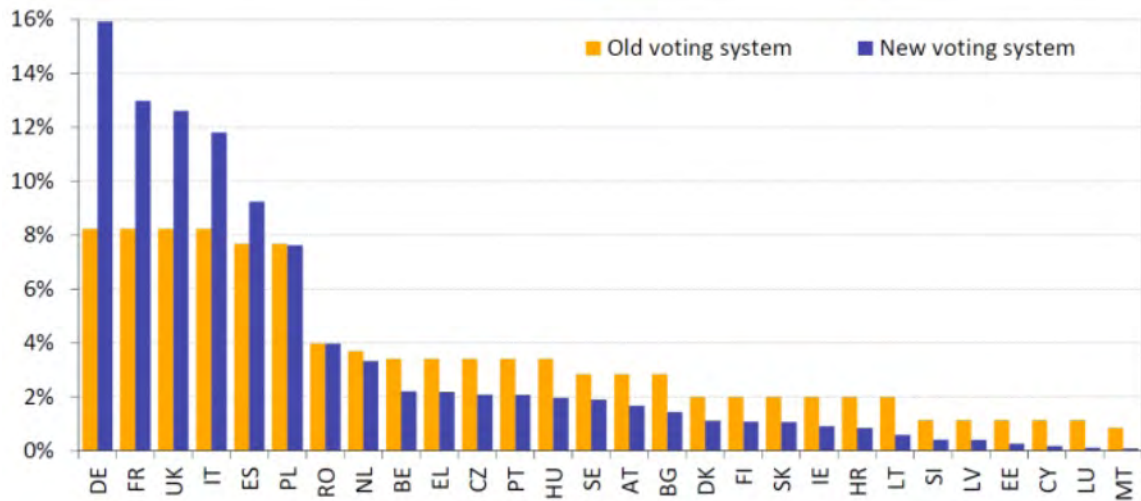
tett, hogy mely területeken lenne érdemes bevetni az „áthidaló klauzulát”, ezáltal kiterjeszteni a QMV-t – ezeket az elemzessorozat második részében tárgyaljuk. Az „áthidaló klauzula” ugyanakkor nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra a TEU 31. cikkének (4) bekezdése alapján.

Mint láthattuk, a jelenleg hatályos szerződések már most lehetővé teszik bizonyos területeken a QMV alkalmazását, és fenntartják a lehetőséget a QMV kiterjesztésére, amennyiben a tagállamok ezt egyhangúlag jóváhagyják. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ha a tagállamok hajlandók is lennének lemondani vétőjogukról, a TEU 31. cikkének (2) bekezdése alapján még mindig marad egy „végső lehetőség” arra, hogy a kisebbségi véleménynek érvényt szerezve megakadályozzanak egy közös határozatot. A szerződés szerint „ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor”. Ebben az esetben az EU-s főképviselő és a tagállam között intenzív egyeztetés kezdődik, melynek sikertelen kimenetele esetén a Tanács QMV-vel kérheti, hogy az ügyet az Európai Tanács elé terjesszék, ahol egyhangúlag döntenek majd az ügyről.

Szükséges kifejtteni, hogy a jelenleg hatályos szerződések hogyan definiálják technikailag a QMV-t, illetve milyen feltételeknek kell teljesülniük a QMV létrejöttéhez. A Lisszaboni Szerződés QMV-re vonatkozó rendelkezései 2014. november 1-jén léptek hatályba, ami lényegében egy kettős többségen alapuló döntéshozatali formulát takar: a tagállamok legalább 55 százaléka és az EU lakosságának legalább 65 százaléka szükséges a létrejöttéhez. A következmény egyrészt a tanácsi döntéshozatal hatékonyságának megsokszorozódása volt, mivel az EU lakosságának legalább 65 százalékát adó országkoalíciót elméletben hatszor annyi lehetséges koalíciós felállás adhatja ki, mint a korábbi – csupán a szavazatok 74 százalékát igénylő – formula. Másrészt ez a feltétel megnövelte a nagy lakosságú tagállamok szavazati súlyát: Németországot 8,2-ről 15,9 százalékra, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország szavazati súlyát pedig 8-ról 12-13 százalékra. Így 2014 óta a négy „nagy” önmagában a szavazatok 54 százalékával rendelkezik a korábbi 33 százalék helyett. Ehhez képest a 22 kisebb ország – lakosságszáma következtében – a szavazatok 33 százaléka helyett csak 21 százalékkal rendelkezik, kijelenthető tehát, hogy az új szavazási forma hátrányosabb helyzetbe hozta a kisebb lakosságú államokat (így a kelet-közép-európaiakat), mint amilyen szavazati súllyal rendelkeztek, amikor csatlakoztak az EU-hoz (ld. 1. ábra). Harmadrészt pedig, a kis államok „kompenzációjára” megnövelt minimálisan szükséges tagállami támogatási arány (50 helyett 55) csupán annyit jelent, hogy 15 helyett most 16 tagállam szavazatára van szükség. A kisebbségi álláspont melletti kiállítás – a „blokkoló kisebbség” (legalább négy tagállam, az EU lakosságának legalább 35 százalékával) – is nehezebbé vált. A [V4-ek](#) például a korábbi blokkoló kisebbségi szavazatarány kétharmadával rendelkeztek 2014 előtt (a Tanácsban minimálisan szükséges 92 szavazatból 58-cal), ami a lakosságszám következtében az új szabályozás után már csak valamivel több mint a harmada (179 millió lakosból 64 millió) volt.

1. ábra

A QMV előtt és után – A nagyok nagyobbak, a kicsik kisebbek lettek



Az ESC létrehozásáról szóló diskurzus az elmúlt években mind a szakirodalomban, mind egyes tagállami vezetők nyilatkozataiban csupán elméleti síkon zajlott (utóbbit az elemzés a későbbiekben részletezi). A jelenleg hatályos szerződések nem említik az ESC-t, ebből következően egy ilyen intézmény megvalósítása vagy szerződésmódosítással, vagy a szerződéseken kívül lenne elképzelhető. Előbbi esetén az ESC az EU intézményi struktúrájában feltételezhetően a TEU 38. cikkében említett Politikai és Biztonsági Bizottság mellett helyezkedne el, kiegészítve azt, jóllehet ezzel növelné a megosztott felelősségi köröket és az intézmények közötti kölcsönös blokkolás esélyét. Ha az ESC a szerződéseken kívül jönne létre, úgy szükségszerűen újra kellene szabni az Európai Külügyi Szolgálat és az azt irányító főképviselő kompetenciáit, hogy ezek ne legyenek átfedésben az ESC-vel. Az ESC létrehozásáról és annak esélyeiről szóló [SWP-elemzés](#) alapvetően négy különböző formátumot említ, mint amelyek szóba jöhetnek az intézmény létrehozásánál:

- az Európai Tanács mellé delegált szervezet;
- az EU27 külügyminisztereinek ad hoc testülete;
- laza kormányközi vezetői csoport (kvázi kontaktszervezet);
- szupranacionális vezetői testület.

Az intézményi szerkezet kialakítása előtt a tagállamoknak első körben három igen fontos kérdést kell megválaszolniuk: az ESC az EU CFSP-jének mely deficitjére kínálna megfelelő megoldást; milyen hozzáadott értéket képviselne az ESC az EU intézményi struktúrájában; és miben tudná segíteni az ESC az EU-t és az azt alkotó tagállamokat céljaik elérésében. Akár a szerződéseken belül, akár azokon kívül jönne létre az ESC, az a tagállamok részéről lényeges szuverenitástranszferrel járna – maga a TEU 4. cikkének (2) bekezdése is elismeri, hogy „a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata”.



AZ EU NAGY HÁRMASA

A NÉMET ÁLLÁSPONT

Németország az EU gazdasági-politikai magállamaként alapvetően érdekelt a tagállamok hatékonyabb együttműködésében. Ez a német vezetés hagyományos konszenzusteremtő szerepén túlmenően azt is jelenti, hogy látva azt, hogy a tagállamok egyre gyakrabban képtelenek konszenzusra jutni azokon a kormányközi területeken, amelyeken az Uniónak összehangoltan kellene cselekednie, Berlinnek olyan formulát kell(ene) elfogadtatnia, amely lehetővé teszi a túljutást a holtponatokon.

A minősített többségi döntéshozatal újabb szakpolitikákra történő kiterjesztése mellett számos vezető szót emelt 2019-ben. Wolfgang Schäuble korábbi pénzügyminiszter, illetve jelenlegi házelnök a 2019-es EP-választásokat megelőzően adott hangot kritikájának az egyhangú támogatást igénylő döntéshozatallal kapcsolatban (akkor az adópolitikáról szólva), és reformot követelt [mondván](#), „nem fogadható el, hogy egyes tagállamok megvétózzanak teljes folyamatokat”. Wolfgang Ischinger, a müncheni biztonságpolitikai konferencia vezetője pedig kifejezetten a Unió külpolitikájának megerősítése érdekében [várná ezt a lépést](#).

A kormánykoalíció nagyobbik pártja, a CDU 2019. november 22–23-i kongresszusán ismételten amellett foglalt állást, hogy „az Unió kül-, klíma-, energia-, szociális és adópolitikájával kapcsolatban a minősített többségi döntéshozatalt szükséges bevezetni a konszenzus helyett”, és ezt külön hangsúlyozta a közös kül-, biztonság- és védelempolitikájával kapcsolatban is. Februárban az éles uniós adópolitikai vita kapcsán a kisebbik koalíciós partner SPD vezetői is így foglaltak állást, Heiko Maas külügyminiszter (SPD) pedig ez elmúlt két évben számos alkalommal szólalt fel a közös biztonság- és védelempolitika (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) területén a minősített többségi döntéshozatal bevezetésének szükségessége mellett.

A német kormány álláspontja az európai intézmények körében is jelentős láthatóságot és relevanciát kapott azáltal, hogy Ursula von der Leyent a Bizottság elnökévé választották. A volt védelmi miniszter már [hivatali idejében](#) a minősített többségi döntéshozatal alkalmazásának kiterjesztése mellett érvelt; és ezt bizottsági elnöki kinevezését követően is [hangoztatja](#), ezáltal a német álláspont gyakorlatilag „európaizálódott” egy meghatározó vezető tisztségen keresztül.

Német szempontból mindhárom potenciálisan érintett területen lehetne haszna a döntéshozatal „könnyítésének”. Egyrészt Berlin az emberi jogokkal kapcsolatban (is) magát „normatív hatalomként” azonosítja, és morális-jogi értelemben is példát kíván mutatni, illetve normát igyekszik szabni a világ államainak. Másfelől az uniós szankciórendszerek működtetése mint külpolitikai eszköz az Unió egyik vezető hatalmaként alapvető érdeke – és erre Oroszországgal szemben úgy is készen áll(t), hogy energiapolitikai, így gazdasági érdekeit ez kockáztatta. Harmadrészt a CSDP

polgári misszióinak „erősítése” illeszkedik mind a német összkormányzati megközelítéshez a külpolitika eszköztárát illetően (*vernetzte Sicherheit*), mind pedig a válságkezelő/stabilizációs szerepvállalás kiképzést, tanácsadást, mentorálást előtérbe helyező megközelítéséhez (*Ertüchtigung*), amelynek célja a partnerállamok intézményi kapacitásainak erősítése, a jó gyakorlatok átadása stb., ami sok területen civil missziókkal is biztosítható.

Németország számára az európai integráció mélyítésének egyik jelentős mérőköve lehetne az ESC létrehozása, akár még kormányközi formában is. Ez a megoldás megvalósulása esetén (elvben) formálisan több olyan kényelmetlen helyzetet is megoldana, amivel Berlinnek gyakran kell küzdenie. Egyrészt, az ESC létrehozása feltételezi az integráció mélyítését és az alapszerződések ennek megfelelő szemléletű módosítását, amihez jelenleg nem látható politikai hajlandóság a tagállamok egy szűkebb (nyugat-európai) csoportja kivételével, így ez „evolúciós ugrás” lenne az EU működésében. Másrészt, az ESC kollektív vezetése oldaná a Berlin (egyszemélyi) vezető szerepéhez kötődő európai (egyben a saját német) fenntartásokat, miközben e kollektív vezetéshez a tagállamok közösen és formálisan járulnának hozzá, és nem a hatalmi és erőviszonyok mentén, a „hagyomány útján”, informálisan alakulna ki. Hasonlóképpen, ezt a megoldást nem illethetnék a tagállamok a többsebességesség vádjával a rotációs képviselőlet miatt, amire vonatkozóan Berlin is nagy érzékenységet mutat. Végül, de nem utolsósorban, ha az ENSZ BT-tagság nem is válik elérhető opcióvá, Németország kárptólást nyerne egy regionális szervezetben.

A FRANCIA ÁLLÁSPONT

Emmanuel Macron elnök hatalomra jutása óta Franciaország különös hangsúlyt fektet európai kérdésekre, azon belül is a közös kül- és biztonságpolitikai témaköre. ([Lásd az „Initiative pour l'Europe” című beszédét](#)). A francia vezetés számára az EU mindenekelőtt a nemzeti érdekérvényesítés egyik eszköze. Franciaország hagyományosan az európai integrációt saját külpolitikája kinyújtott „karjaként” értelmezi, és ez a koncepció különösen is megerősödőben van. A francia elnök európai szuverenitást emlegető kijelentései is ebben a megközelítésben értelmezhetőek. Ezt a hozzáállást Macron elnöknek az augusztus 27-i nagykövetségi konferencián elmondott [beszéde](#) is megerősítette.

Franciaország elkötelezett a CSDP iránt, és bár továbbra is a NATO-t tekinti az európai biztonság elsődleges letéteményesének, az európai védelmi együttműködés fokozásának szükségességét hangsúlyozza. Macron 2018. november 9-én egy európai hadsereg létrehozására tett javaslatot. Párizs arra törekszik, hogy a Nagy-Britannia EU-ból történő kilépése miatt kialakuló helyzetet kihasználva az „európai stratégiai autonómia” irányába mozdítsa el az Uniót.

A francia vezetés tehát tágabb keretekben gondolkodik, mint a QMV kiterjesztése a CFSP területén. A francia álláspont, mint általában az EU-val kapcsolatos kérdéseknél, itt is elsősorban német elgondolásokat figyelembe véve formálódik.



A brexit következtében ráadásul a világpolitikai kérdéseket illetően a két ország még nagyobb összhangra törekszik, ami a CFSP-vel kapcsolatos tervek vonatkozásában különösen is tetten érhető. A 2018. június 19-én Mesebergben tartott francia–német közös kormányülés után kiadott [nyilatkozat](#) szövegének első pontjában konkrét véleményt alkotnak a kérdésről, hangsúlyozva, új formákat kell találni a CFSP-kérdésben, nagyobb koordinációra lenne szükség, és egy ESC felállításának a lehetőségét is meg kellene vitatni. A 2019. május 9-i nagyszabású informális csúcson szintén megerősítették ezt a francia–német törekvést. A CFSP kérdésében a nagyobb koordináció és egy biztonsági tanács felállításának a kérdése egyébként már egy 2016-ban napvilágot látott francia–német külügyminiszteri [javaslatban](#) is megjelent. A 2019. január 22-én aláírt [aacheni szerződésben](#) is hangsúlyt kapott, hogy a francia–német együttműködés a CFSP/CSDP hatékonyságának erősítésében kiemelt cél.

Párizs tehát támogatja, hogy tanulmányozzák a többségi szavazás lehetőségét a közös kül- és biztonságpolitika területén. Meg kell azonban jegyezni, hogy [Franciaország kevesebb lelkesedést mutatott](#) a QMV kiterjesztése kapcsán, mint Németország. Párizs az önálló diplomáciai mozgásterét nem kívánja elveszíteni. Ennek jelét adta, amikor például Líbia kapcsán Khalifa Haftar uniós [elítélését megakadályozta](#). Mindazonáltal, 2019 júniusában a francia álláspont több tagállammal együtt az volt, hogy a QMV-kérdésben külügyminiszteri szintű vitát kellene szervezni.

Párizs rendszeresen kiáll a koherens európai külpolitika fontossága mellett, de alapvetően nem kívánja korlátozni saját diplomáciai tevékenységét. Megkockáztatható az a kijelentés, hogy Macron számára inkább egyfajta taktikai eszköz a QMV-kérdés napirenden tartása, mintsem elérendő cél. A francia elnök összességében inkább az Unió konszenzusteremtő képességét kívánja növelni.

Emmanuel Macron 2019. március 4-én az Unió 28 országának [polgáraihoz intézett levelében](#) a 2019-es EP-választások előtt tette közzé gondolatait Európa megújításával kapcsolatban. Itt tesz először említést egy ESC felállításának az elképzeléséről, amibe Nagy-Britanniát is be kívánja vonni. Cél az uniós védelempolitikában fontos szereplőként jelen lévő brit partner elvesztésének megakadályozása és Európa hatékonyabb biztonságpolitikájának elérése költségvetési források mozgósításával.

A felvetés nem volt új, hiszen Angela Merkel kancellár 2018. november 13-án már hasonló elképzelésről tett említést. Mindazonáltal a Macron által írt levél nagyobb európai és hazai visszhangot váltott ki. A francia ellenzék, ezen belül a Republikánus Párt, kritikusan állt a kezdeményezéshez, mert szerintük a már amúgy átláthatatlan Uniót nem kellene újabb bizottságokkal terhelni. A radikális jobboldal pedig föderalista elhajlással vádolta a francia elnököt. Egyes [francia elemzők szerint](#) Macron bejelentésének jogi megvalósítása is kétséges, és a brexit bizonytalan kimenetele miatt nem biztos, hogy célját meg tudja valósítani.

Az ESC témáját a francia hivatalos politika a köztársasági elnök fent idézett levelét követően megvitatandó kérdésként tartja számon, de konkrét kijelentések a megvalósítását illető tervekről nem láttak napvilágot. Ez alapján

aligha tűnik valószínűnek, hogy Párizs az új Európai Bizottság állásfoglalása és a brexit végleges rendezése előtt előre kívánna jutni a témában. A francia vezetés jelenleg inkább csak általános kijelentéseket tesz ez ügyben. Így nem meglepő, hogy a 2019. október 16-án Toulouse-ban tartott német–francia csúcson született [deklaráció](#) nem említi konkrétan az ESC-t. Mindazonáltal Macron a CFSP területén nagyobb összhangot és együttműködést szorgalmazott, illetve október 18-án az európai csúcs alkalmával adott [sajtótájékoztatóján](#) is megerősítette, hogy „szuverénebb” Európát kíván létrehozni. Minden konkrétum nélkül hangsúlyozta továbbá, hogy a jelenkor kihívásaira megfelelőbb válaszokat adó megújult CFSP-re van szükség.

A BRIT ÁLLÁSPONT

Bár kétségtelenül releváns szerepe lehetne annak, hogy Nagy-Britannia hogyan áll a CFSP-döntéshozatal lehetséges módosításához, jelenleg három tényező ezzel kapcsolatban lényegében elveszi a mérlegelés súlyát. Egyrészt történetileg London katonai képességei és globális stratégiai kitekintése ellenére a legkevésbé ambiciózus tagállamok közé tartozik, amely számára a biztonság- és védelempolitika „kemény” kihívásainak és fenyegetéseinek intézményi kerete elsődlegesen a NATO. Az EU műveleteiben való részvételt (katonai és civil oldalról egyaránt) legfeljebb szimbolikusan nevezhetjük. Másrészt, a – jelen állás szerint valószínűleg valamilyen formában megvalósuló – brexit lényegében elveszi a kérdés létjogosultságát, mert az EU belső döntéshozatalából Nagy-Britannia így kikerül; az egyes biztonságpolitikai témákra vonatkozó kétoldalú (brit–EU) együttműködési megállapodások pedig vélhetően nem a civil műveletek, még kevésbé az emberi jogi állásfoglalások – e relációban súlytalan – ügyeivel fognak kezdődni (hanem a hírszerzési, terrorizmusellenes, belbiztonsági együttműködéssel). Harmadrészt pedig, a brit politikai pártok jelenlegi magatartása és gyakran változó állásfoglalása kiszámíthatatlanná teszi, hogy a szavazók kegyeit kereső felek az egyes kérdésekben mikor térnek át teljesen eltérő álláspontra – bár összességében az első pontban jelzett korlátokkal a továbbiakban is számolnunk kell.

Nagy-Britanniának – ha feltételezzük, hogy nem hagyja el az Uniót – egyértelmű helye lenne egy európai szintű Biztonsági Tanácsban politikai hatalma és katonai képességei kapcsán egyaránt. Ugyanakkor még elméleti síkon is kérdéses, hogy London mennyivel játszana konstruktívabb szerepet egy ESC-ben, mint egykor magában az EU-ban a CSDP fejlesztése kapcsán. Hasonlóan a lengyel állásponthoz (amelyet a következő részben taglalunk), Nagy-Britannia vonatkozásában is a NATO a katonai biztonság és védelem elsődleges letéteményese, és ezt az amerikai „különleges partnerség” a lengyelnél sokkal erősebb kötelékkel támogatja. Annak, hogy a brit nemzeti védelmi érdekeket az EU-n belül artikulálják, valószínűleg a transzatlanti kapcsolat felbomlása lenne az előfeltétele, ezt pedig megalapozottan jelenleg nem várhatjuk.



ÖSSZEGZÉS

A jelenleg hatályos jogi keretek alapján kijelenthető, hogy a CFSP terén a QMV csak egy igen szűk és meghatározott területen alkalmazható. Ugyanakkor a tagállamok egyhangúlag dönthetnek úgy, hogy a TEU 31. cikkének (2) bekezdésében említett területeken kívülre is kiterjesztik a QMV-t, megvalósítva az „áthidaló klauzulát”. Összefoglalva tehát a CFSP terén lévő QMV kiterjesztéséhez minden egyes EU-tagállam közreműködésére szükség lenne, akiknek ezáltal önkéntes módon le kellene mondaniuk vétőjogokról, az úgynevezett kisebbségi vélemény védelmére viszont a TEU 31. cikkének (2) bekezdése alapján még ezen túl is lenne lehetőségük. A QMV kiterjesztése ugyanakkor önmagában nem oldaná meg az EU CFSP-vel kapcsolatos problémáit, így az olyan kihívásokat, mint az eltérő tagállami érdekek vagy a közös külpolitikai kultúra hiányából fakadó nézeteltérések. Az ESC létrehozása eddig elméleti síkon zajlott, az aktuális diskurzus alapján pedig számos lehetőség kínálkozik egy, az EU-s külpolitikát támogató intézmény kialakítására.

Az EU nagy hármasa pozícióinak elemzését követően eltérő ambíciós szinteket figyelhetünk meg. A QMV-reform kapcsán Németország tűnik a legtámogatóbbnak a három tagállam közül, az inkluzivitásra való törekvés, mely a német külpolitika állandó „mantrája”, ugyanakkor komoly gátját jelenti az EU-s külpolitika hatékonyságának növelését célzó elképzeléseknek. Az ESC megvalósítása elméleti síkon néhány előnnyel járhatna Németország számára – így oldaná az EU-ban lévő német hegemoniától való félelmeket –, a gyakorlati megvalósításról szóló német elképzelésekről ugyanakkor rendkívül keveset tudunk. A jelenlegi francia vezetés a QMV kiterjesztését inkább taktikai alapon támogatja, Párizs szempontjából a fölérendelt cél az „európai stratégiai autonómia” erősítése. Az ESC kapcsán a francia pozíció – hasonlóan a némethez – alapvetően nem elzárkózó, de a vezetés részéről túl sok energiát nem is fektet a projekt gyakorlati megvalósításába. Jóllehet Nagy-Britannia diplomáciai és katonai szempontból igen lényeges szerepet töltött be az EU külpolitikájában, a közelgő brexit miatt a szigetország mérlegelését mind a QMV-reform, mind az ESC létrehozásában lényegében súlytalanná teszi. Brit szempontból az aktuális politikai körülmények között az igazán releváns kérdés, hogy milyen feltételek mellett fogja elhagyni az EU-t, és ez milyen hatással lesz a jövőbeni külpolitikai, védelmi és biztonsági együttműködésre.