

# AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁNAK FŐBB MEGKÜLÖNBÖZTETŐ ISMÉRVEI AZ UNIÓS JOG- ÉS INTÉZMÉNYI RENDBEN

TÖRŐ Csaba  
dékán (KRE ÁJK)

## 1. Bevezető megállapítások

Az Európai Unió (EU) közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) a létrehozása óta az uniós jog- és intézményi rendszeren belül elkülönülő, az egységes belső piac köré épült közös és közösségi politikák mellett működő alrendszerként jelentett. Az Unió tagállamai által kialakítandó, képviselendő és együttesen végrehajtható külpolitika sajátos intézményi, eljárási és eszközrendszer alapján működik immár negyed százada, jelenleg már a Lisszaboni Szerződés által bevezetett egységes intézményi szerkezetbe foglaltan – pillérek nélküli Unión belül –, de még mindig jól megkülönböztethető módon és fontos eltérésekkel. Jelentős különbségeket mutat a KKBP döntéshozatal során elfogadott határozatok jellege, joghatása és tagállamokkal szembeni érvényesíthetősége is. A legfontosabb megkülönböztető jegyek közül először az EU közös kül- és biztonságpolitikájának kialakítását biztosító fórumait (a Külügyek Tanácsát és a Politikai és Biztonsági Bizottságot) mutatjuk be, majd a KKBP döntéshozatali eljárási rendjének, elfogadott határozatainak jellegét és joghatását vázoljuk, végül a KKBP eszközeit tekintjük át, azokat a vonásokat szemléltetendő, amelyek önálló jogi és intézményi karaktert biztosítanak a KKBP-nek az EU működésének keretein belül.

## 2. Külügyek Tanácsa

### 2.1. A Tanács összetétele és vezénylése

A Tanács KKBP-vel foglalkozó formációja a Külügyek Tanácsa, amit a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változásokig a mindenkori tanácsi elnökséget ellátó tagállam elnökölt. A 2009 óta hatályos hatáskörelosztással összhangban ezt a feladatot

is az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének felelősségi körébe utalták.<sup>1</sup> Ez egyszerre jelenti az ülések üléseinek összehívását, előkészítést, napirendjének egyeztetését és az azon szereplő témakörökre vonatkozó javaslatok kidolgozását. A Külügyek Tanácsában azonban nemcsak a tagállamok külügyminiszterei találkoznak, hanem a védelmi tárcák vezetői is. Mivel a közös biztonság- és védelempolitikai kérdések a KKBP egyik részterületét képezik, a védelempolitikai miniszteri szintű egyeztetés és döntéshozatal is a Külügyek Tanácsának keretében zajlik. A védelmi miniszterek hagyományosan évente kétszer vesznek részt a Külügyek Tanácsának ülésén, emellett informális üléseket is tartanak (szintén évente kétszer).

A Külügyek Tanácsa rendkívüli ülésének összehívására gyors döntést igénylő esetben, általában válsághelyzetben, vagy a nemzetközi békét és biztonságot érintő egyéb fontos esemény kapcsán kerülhet sor vagy a főképviseelő saját kezdeményezésére, vagy egy vagy több tagállam javaslatára.<sup>2</sup> A főképviseelő hivatalból vagy valamely tagállam kérelmére – amikor észleli ennek szükségességét – hivatalból összehívhatja a Tanácsot kétnapos határidővel, de összehívható a lehető legrövidebb időn belül bármely erre feljogosított KKBP szereplő kérelmére is.

## 2.2. A közös kül- és biztonságpolitika döntéshozatali javaslattetelei

A közös kül- és biztonságpolitika egyik alapvető ismérve, hogy a közös politikák ezen sajátos uniós területén nem érvényesül az ún. közösségi módszer, vagyis az Európai Bizottság (EB) döntéshozatali kezdeményezési és kizárólagos javaslatteletti jogosultsága. A közös kül- és biztonságpolitika terén egyetlen uniós intézmény sem végez jogalkotási tevékenységet – a döntéshozatal napirendjét és menetrendjét meghatározó kezdeményezési jogot csak a tagállamok és a KKBP főképviseelő – aki egyszerre az Unió külügyi apparátusának (Európai Külügyi Szolgálat) ‘vezérigazgatója’ és a közös külpolitika tagállamok közötti összehangolója – gyakorolhatják.

A javaslatteletre korábban a tagállami indítványok melletti másik lehetséges kezdeményező – az EB – helyére Lisszabon után az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője lépett, aki korábban formálisan nem rendelkező KKBP kezdeményezések és indítványok megtételének jogával (gyakorlatilag azonban a tagállamokkal történő előkészítő egyeztetései útján közvetve mégis alakíthatta a közös külpolitikai javaslatokat), de az Unió alapszerződése egyértelműen kiterjesztette rá is.<sup>3</sup> A főképviseelő javaslatteletti felhatalmazása bizonyos értelemben tehát felváltotta a korábban az EB-t általában megillető külpolitikai kezdeményezési jogosultságot. A főképviseelő – aki egyben a Bizottság alelnöke is – saját tevékenységében kapcsolja össze és közvetíti az EB kezdeményezéseit, szempontjait a kormányközi döntéshozatali rendszerben működő KKBP különböző dimenzióiban.<sup>4</sup> A főképviseelő tehát a Bizottság alelnökéként is eljárva közvetíthet, napirendi pontokat kezdeményezhet és közös uniós nyilatkoza-

<sup>1</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 18. cikk (3) bek.

<sup>2</sup> EUSZ 30. cikk (2) bek.

<sup>3</sup> EUSZ 30. cikk (1) bek.

<sup>4</sup> EUSZ 18. cikk (4) bek.

tokat, vagy intézkedéseket indítványozhat az EB álláspontjára is támaszkodva, illetve azt képviselve. Az utóbbi nyilvánvalóan akkor válik szükségessé, amikor a közvetlen külpolitikai kérdéseken túlmutató és más kapcsolódó uniós politikákat is érintő körülményekre vagy fejleményekre, illetve helyzetekre vonatkoznak a KKBP főképvisező–EB alelnök javaslatai. Ezekben az esetekben a Bizottság szakértői háttere, információi és tapasztalata indokolja bevonását.

Továbbá minden egyes tagállam bármilyen kül- és biztonságpolitikát érintő kérdés naprendre vételét indítványozhatja.<sup>5</sup> A javaslatokat a főképvisezőhöz juttatják el, aki gondoskodik arról, hogy azokat – az indítványra vonatkozó saját véleményével együtt – a többi tagállam megismerje. A Tanács napirendjének összeállítására tehát bármely tagállam befolyással bírhat, mert minden olyan kérdést, ami a közös kül- és biztonságpolitikát érintheti, a Tanács elé terjeszthet megvitatásra, mérlegelésre, és javaslatokat tehet a Tanács napirendjére kerülő kérdésekre vonatkozó állásfoglalásokra és intézkedésekre vonatkozóan. Ez a minden tagállam számára nyitva álló lehetőség biztosítja, hogy a bármelyiküket érintő KKBP vonatkozású kérdések a Tanács, tehát a többi tagállam elé kerüljen. Mivel az Unió egyes tagállamainak biztonsága egyébként sem választható el a többiekétől egy politikai indíttatású és példátlanul szoros integráció keretei között létrejött 'kockázatközösségen' belül, egy bármelyiküket érintő lényeges kül- vagy biztonságpolitikai kérdés előbb-utóbb valamennyiük közös ügyévé válik.

### 3. Politikai és Biztonsági Bizottság

#### 3.1. Hatásköre és szerepe: közös kül- és biztonságpolitikai 'COREPER'

A közös kül- és biztonságpolitika területén a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB) működése biztosítja a tagállamok számára a folyamatos egyeztetés lehetőségét a Külügyek Tanácsa alatti szinten, a KKBP kérdéskörhöz rendelt nagyköveti képviselőik fórumaként. A Tanács üléseit előkészítő vitáival, tagállami értelmezések és szempontok megismertetésével, de optimális esetben már nagyköveti szinten kialakított közös álláspontok kidolgozásával nélkülözhetetlen szerepet játszik a Külügyek Tanácsa döntéshozatalának alakításában.

Mivel a Külügyek Tanácsa biztosítja a miniszteri szintű kormányközi egyeztetési keretet az Unió közös külkereskedelmi és nemzetközi fejlesztési politikái számára is, a PBB mellett a tagállamok szintén nagyköveti szintű egyeztető fóruma, az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) is gyakori és jelentős feladatokat lát el a Tanács külügyi témákkal foglalkozó formációja üléseinek előkészítésében. Nem csupán kereskedelmi és fejlesztéspolitikai témakörökben, hanem valamennyi olyan kérdésben, amely az Unió külkapcsolatait érinti, de nem tartozik az uniós külpolitika valamely részterületéhez, vagyis a Bizottság felügyelete alatt áll, a tagállamok a COREPER-en egyeztetnek és foglalnak állást.

A Politikai és Biztonsági Bizottság nemcsak folyamatosan figyelemmel kíséri a KKBP alá tartozó területeket – minden kérdést, amely érintheti az Unió nemzetközi

<sup>5</sup> EUSZ 30. cikk.

külpolitikai helyzetét vagy biztonsági érdekeit –, hanem tevékenyen is részt vesz a közös politikai válaszadás formálásában. A Bizottság az Unió azon speciális intézményi alkotóeleme, ami a tagállamok közötti folyamatos politikai értékelési és döntés-előkészítési képesség fenntartását hivatott biztosítani a KKBP terén.

A Bizottság súlyponti kül- és biztonságpolitikai szerepéből fakadó kiterjedt felelősségi körei egyszerre jelzik politikai fontosságát és figyelemre méltó intézményi önállóságát. A Bizottság a tagállamok nagyköveteiből áll, akik országaik Unióhoz rendelt állandó képviselőinek legmagasabb rangú KKBP ügyekért felelős irányító diplomatái, tehát, a PBB résztvevőinek státusza lényegében megegyezik a Tanács közösségi politikák területén működő intézményének, a COREPER II. résztvevőjével. A közösségi politikák egyeztetését biztosító COREPER (I. és II. szinten is) működésétől eltérően – ahol a Tanács aktuális elnökségét ellátó tagállam nagykövete elnököl –, a PBB üléseinek napirendjét és levezetését az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének az erre a feladatra állandó megbízással kijelölt képviselője látja el.<sup>6</sup>

A Bizottság a Tanács elé terjesztett értékeléseinek és javaslatain keresztül nyújtja be a döntések alapjául szolgáló tagállamok közötti és nagyköveti körben kialakult konszenzust, vagy legalábbis a legnagyobb közös nevezőt tükröző álláspontot. Kialakított véleményét akár a Tanács, akár az Unió KKBP főképviselőjének kifejezett kérésére, vagy saját kezdeményezésére is előterjesztheti.<sup>7</sup> A Bizottság önálló véleményalkotó és kezdeményezési felhatalmazása lehetővé teszi a megfelelő és időszerű válaszadást a Tanácsnak, azonban általában a Tanács és a főképviselő kezdeményezései, illetve kérései meghatározók a PBB napirendjének alakításában. Ezekre akár újonnan felmerülő nemzetközi kérdések (pl. egy válsághelyzet gyors vagy váratlan kialakulása) esetén, akár a Tanács korábbi határozatai alapján folyamatban lévő EU intézkedések vagy feladatok (pl. válságkezelési műveletek) végrehajtása során kerülhet sor, amelyek a változó körülmények következtében módosítást, esetleg lényeges korrekciót tehetnek szükségessé.

### 3.2. A Politikai és Biztonsági Bizottság feladatai

A Politikai és Biztonsági Bizottságot a tagállamok véleményformáló és döntés-előkészítési teendői mellett a KKBP végrehajtását megvalósító válságkezelő műveleteket ‘politikai ellenőrző’ és ‘stratégiai irányító’ hatáskörrel is felruházták. A Tanács KKBP határozatainak döntés-előkészítő egyeztetése és az Unió érdekeit érintő nemzetközi fejlemények, illetve folyamatok nyomon követése mellett, a PBB a tagállamok külügyminiszterei által meghozott intézkedések és döntések végrehajtási szakaszban is lényegi feladatokat lát el. A végrehajtási felügyeleti feladatainak határait az Európai Bizottság és az Unió KKBP főképviselőjének hatáskörei jelölik ki, amelyek tisztelet-

<sup>6</sup> EU High Representative Catherine Ashton appoints the Permanent Chair of the Political and Security Committee. Press release IP/13/593, 21 June 2013.

<sup>7</sup> EUSZ 38. cikk.

ben tartásának hangsúlyozása jelzi az intézményi egyensúly és hatásköri elhatárolás kialakítására irányuló jogalkotói szándékot.<sup>8</sup>

A PBB a döntés-előkészítési és végrehajtási feladatainak ellátása során

- iránymutatással szolgál az EU Katonai Bizottsága (a tagállamok tábornoki rangú katonai képviselői), valamint más bizottságok számára is a kül- és biztonságpolitika illetékességébe tartozó kérdésekkel kapcsolatban;
- szoros és közvetlen kapcsolatot tart fenn a KKBP főképvisezőjével és az Unió különleges képviselőivel;
- álláspontokat és javaslatokat kap az EU Katonai Bizottságtól, valamint az EU válságkezelési feladatai civil szempontjainak összehangolásáért felelős (CIVCOM) bizottságtól;
- koordinálja, felügyeli és irányítja a Tanács KKBP ügyekkel foglalkozó munkacsoportjainak tevékenységét;
- az Unió és a NATO közötti párbeszéd elsődleges fórumaként működik (ami nagymértékben megnöveli a PBB intézményi súlyát, tekintettel az EU–NATO kapcsolatok jelentőségére);
- irányítja a katonai képességek fejlesztését a Tanács felügyelete alatt.<sup>9</sup>

#### 4. Döntéshozatal

##### 4.1. Főszabály: egyhangú döntéshozatal

A közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott határozatok a tagállamok összességének teljes egyetértésén alapulnak.<sup>10</sup> (Ez nem lisszaboni újítás, mert már az EUSZ korábbi változata is tartalmazta a lehetőséget a kormányközi döntéshozatali rendszer meghatározó, általános konszenzus alapú szabályától való eltérésre.) Az egyhangú döntéshozatal szabálya alól azonban csak kivételként, előre meghatározott típusú, illetve tárgyú döntések esetében, vagy az Unió tagállamai állam- és kormányfőinek egyedi határozata alapján enged derogációt az uniós alapszerződés.

A közös kül- és biztonságpolitika döntéshozatali eljárás eredményei irányelvek vagy határozatok, amelyek előírásokat, követelményeket és kötelezettségeket keletkeztetnek, de csak adott műveletekre, szervezeti rendelkezésekre és követendő álláspontokra vonatkozó módon. Nem általános, ismételten alkalmazandó szabályokat, hanem eseti ‘végrehajtási határozatokat’ fektetnek le. Habár joghatással rendelkező uniós aktusok a KKBP határozatok is, de mivel nem az alapszerződések vonatkozó rendelkezései szerint meghatározott eljárás keretében fogadják el azokat,<sup>11</sup> nem tekinthetők jogalkotással járó döntéseknek.

Az Unió alapszerződésének evolúciója során az egyhangú döntéshozatal szabálya már egy korai fázisban – az 1997-es Amszterdami Szerződéssel – beiktatott módosí-

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> A Tanács 2001/78/KKBP határozata, Melléklet 1. pont.

<sup>10</sup> EUSZ 31. cikk (1) bek.

<sup>11</sup> EUMSZ 293–299. cikkek.

tások eredményeként a teljes konszenzus követelményétől a bizonyos esetekben elégséges túlnyomó többség döntésének elfogadása felé mozdultak el. Kompromisszumos megoldásként bevezették azokat a szabályokat, amelyek rendszeresítették a minősített többségű döntéshozatalt bizonyos KKBP eszközök elfogadásánál. Ennek alapvető indoka és célja a tagállamok eredeti, óvatos és érdekvédelmüket bármikor biztosító egyhangúság (teljes konszenzus) követelményének a döntéshozatalt és a határozatok elfogadását akadályozó hatásának mérséklése volt. Az akkor még az EU II. pilléréként meghatározott KKBP terén bevezetett differenciálás megelőzhetővé tette álláspontok és intézkedések blokkolását – és ezzel bármilyen közös álláspont vagy kollektív fellépés megbénítását – olyan esetekben, amikor a tagállamok meghatározó többsége egyetértésre jutott az adott kérdésben. Az egyhangúság követelménye továbbra is a főszabály maradt, amelyet kiegészít a minősített többségi határozathozatal által megnyitott rugalmasabb válaszadás lehetősége a tagállamok közötti teljes nézetazonosság hiányában is. Ez ugyanakkor nem eredményezi a kisebbségi álláspontot képviselő országok érdekeinek és nézeteinek teljes figyelmen kívül hagyását.

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának jelenlegi döntéshozatali rendelkezései háromféle megoldást alkalmaznak az általános szabálytól (teljes konszenzus) való eltérés esetén a különvéleménnyel rendelkező tagállamok érdekvédelmére. Az egyik a kinyilvánított hivatalos konstruktív tartózkodás (és távolmaradás a végrehajtástól), a másik a minősített többségű döntéshozatal megelőzése ('KKBP vétó' alkalmazása), a harmadik pedig a súlyozott szavazás (többszörösen minősített többség) követelménye. A Tanács közös kül- és biztonságpolitikához kapcsolódó működése során az eljárási jellegű kérdésekben könnyített határozathozatalt alkalmazhat, ahol egyszerű többséggel dönthet.

#### 4.2. Konstruktív tartózkodás: 'rugalmas egyhangúság' és 'tartózkodási nyilatkozat'

A kormányközi együttműködési keretként szolgáló nemzetközi szervezetek gyakorlatában valamely tagállam tartózkodását – ellenkező értelmű rendelkezés hiányában – nem tekintik az érvényes döntéshozatalhoz adott esetben előírt egybevágó szavazatok megállapítása akadályának.<sup>12</sup> Ennek a gyakorlatnak megfelelően az Unió alapszerződésének vonatkozó rendelkezése ugyanezt a megközelítést közvetíti, azaz egyetlen tagállam tartózkodása sem értelmezhető annak elutasító, negatív szavazataként. Így a tagállamok teljes nézetazonosságának elérhetetlensége nem gátolja meg az egyetértés kialakulását mindaddig, amíg ez nem jelenik meg ellenszavazat formájában. Az elfogadott határozat kötelező a tartózkodó tagállamra nézvést is, ugyanakkor néhány más nemzetközi szervezet gyakorlatát követve, az EUSZ lehetővé teszi,<sup>13</sup> hogy az adott döntés elfogadását nem támogató tagállamra mégse alkalmazzák azt.

<sup>12</sup> Chittharanjan F. AMERASINGHE: *Principles of the Institutional Law of International Organisations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 151.

<sup>13</sup> Ld. pl. az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) szervezet alapító okirata 6. cikkének (2) bekezdését.

Ha az eltérő álláspontot képviselő tagállam el szeretné kerülni a döntés végrehajtásának következményeit és költségeit, akkor erre a 'konstruktív tartózkodás' megoldását választva találhat módot. A tartózkodás révén – az uniós alapszerződés vonatkozó cikkének rendelkezéseiben külön meghatározott módon – bármely tagállam kinyilváníthatja eltérő véleményét anélkül, hogy feltétlenül meg kellene akadályoznia a döntéshozatalt olyan esetekben, amikor pedig az Unió tagállamainak egyhangúlag kell határozatot hozniuk.<sup>14</sup> Ez a megoldás különösen alkalmas hagyományosan semleges tagállamok vagy politikai okokból egyes kérdésekben alapvetően eltérő kül- és/ vagy biztonságpolitikai álláspontokat képviselők közötti különbségek összehangolására anélkül, hogy eközben meggátolnák az Unió közös fellépését.<sup>15</sup>

Formális nyilatkozattétel útján kinyilvánított tartózkodás esetén a véleménykülönbséget fenntartó tagállamot az elfogadott határozat nem kötelezi annak végrehajtására. A nyilatkozattevő tagállam ezzel hivatalosan bejelenti igényét egy 'eseti végrehajtási derogációra', ami felmenti a határozat alkalmazása alól, ugyanakkor tudomásul veszi, hogy a megszületett döntés jogkövetkezményekkel jár az Unió számára. Az Unió egészét kül- és biztonságpolitikai fellépése során az elfogadott határozat kötelezi. Az Unió tagországaitól elkülönült saját nemzetközi jogi személyiségének újabb kifejeződéseként a KKBP keretében hozott határozatokból keletkező kötelezettségek elválnak egymástól az Unió és az azt alkotó tagállamok tekintetében. Ugyanis a jelen cikk rendelkezése értelmében egy megfelelő eljárási rendben – a konstruktív tartózkodás formális nyilatkozattételével – elfogadott határozat alkalmas arra, hogy úgy kötelezze az Uniót mint nemzetközi szervezetet, hogy eközben nem minden tagállama osztozik egyformán az egyhangúlag hozott döntés végrehajtási és költségvetületeiben.

Az eltérő érdekeit vagy preferenciáit kinyilvánító tagállam habár felmentést kap az adott konszenzus alapú KKBP döntés alkalmazása alól, tartózkodnia kell minden olyan tevékenységtől, magatartástól, illetve nyilatkozattól, amely ütközhet az Unió ezen elfogadott határozatán alapuló fellépésével vagy intézkedéseivel. Ezért a különvéleményt képviselő tagállamnak el kell kerülnie minden olyan lépést, amely ellentétes lehet vagy hátráltathatja az Unió politikai közösségének kül- és biztonságpolitikáját. Ugyanakkor a többi tagállam tudomásul veszi, hogy a nyilatkozattevő ezzel a jogi aktsussal kizárja a KKBP határozat végrehajtásának elmaradásából (tagállami mulasztásból) egyébként – formális nyilatkozat nélkül – keletkező lehetséges politikai és jogi felelősségét. Tehát a nyilatkozattal a tartózkodó tagállam korlátozza a KKBP terén érvényesülő 'kölcsonös szolidaritás' alapvető követelményéből eredő azonosulási kötelezettségét, és igazolja eltérő viselkedését mindaddig, amíg az nem akadályozza az Unió közös külső tevékenységét.

<sup>14</sup> EUSZ 31. cikk (1) bek.

<sup>15</sup> Ciprus formális nyilatkozattétellel jelezte tartózkodását az EULEX Kosovo civil válságkezelési művelet elindításáról szóló együttes fellépés elfogadásakor, kifejezve egyet nem értését, de nem kívánva vállalni a többség által egyértelműen szorgalmazott szerepvállalás megakadályozását ellenszavazatával. Korábban a konstruktív tartózkodás alkalmazására még nem került sor uniós válságkezelési műveletről szóló döntés meghozatalakor. Giovanni GREVI: ESDP Institutions. In: Giovanni GREVI – Damian HELLY – Daniel KEOHANE (szerk.): *European Security and Defence Policy: The First 10 years (1999–2009)*. Párizs, EU Institute of Security, 2009. 26.



### 4.3. A tartózkodó tagállamok kritikus tömege

Azonban a tartózkodó álláspontot kinyilvánító tagállamok nem képviselhetnek nagyobb arányt, mint a tagállamok és az Unió népességének egyharmada. Amennyiben a tartózkodók által megtestesített kisebbség súlyozott szavazatainak aránya meghaladja a leadható szavazatok egyharmadát, a határozat nem fogadható el. A határozatot el nem utasító, de azzal csupán korlátozott mértékben azonosuló tagállamok szavazati arányának és az általuk képviselt népesség maximalizálása lényegében egy 'minősített kisebbség' formájában határt szab a tartózkodások KKBP-n belüli elfogadhatóságának. Ha a tartózkodók aránya túlzottá válna, az Unió külső politikai tevékenységének és állásfoglalásainak 'közösként' történő meghatározása és hatásos végrehajtásának lehetősége válna kétségesé. Ezért a 'minősített kisebbséget' meghaladó tartózkodások kumulatív hatásaként a döntéshozatal eredménye lényegében elutasító – a „határozatot nem lehet elfogadni” – még akkor is, ha egyetlen tagállam sem szavazott az előterjesztett határozattervezet ellen. Tehát a KKBP határozatai esetében főszabályként előírt konszenzus alapú döntéshozatal csak az előre megállapított korlátig fogadja el az egybecsengő szavazatok hiányát még kifejezett ellenvélemény megjelenése nélkül is.

### 4.4. Eltérés a főszabálytól: a minősített többségű határozathozatal esetei

Az alapszerződés KKBP döntéshozatalt szabályozó rendelkezései bizonyos esetekben kifejezetten megengedik az egyhangú döntéshozatal főszabályától való eltérést:<sup>16</sup> a meghatározott kivételek minősített többséggel történő határozathozatalt tesznek lehetővé bizonyos feltételek teljesülése esetén. A lisszaboni változások eredményeként kibővült a minősített többséggel elfogadható KKBP határozatok eseteinek köre, két újabb lehetőséget vezetve be. Ezek egyike a döntéshozatali javaslat eredete szerinti rendszeres (a főképviselő az Európai Tanács felkérésre), a másik pedig a külön uniós 'csúcs szintű' eseti felhatalmazás (az Európai Tanács engedélyező határozata) alapján teszi lehetővé az egyhangú döntéshozataltól való további eltéréseket. A korábbi vonatkozó szabályozás még külön számszerűsítette a KKBP határozatok meghozatalához szükséges minősített többség meghatározását.<sup>17</sup> A jelenlegi szabályozás ettől eltekint, és a minősített többség meghatározásának módja megegyezik az uniós döntéshozatal főszabályaként alkalmazott megoldással. Összességében a minősített többséggel elfogadható KKBP határozatok meghozatala a következő estekben válik lehetségessé.

#### 4.4.1. Az Európai Tanácsban elfogadott közös kül- és biztonságpolitikai határozatok végrehajtására irányuló döntések

Az állam- és kormányfők szintjén kialakított KKBP-re vonatkozó határozatok az Unió stratégiai érdekeit és céljait fektetik le.<sup>18</sup> Ezek meghatározása egyes országokkal vagy

<sup>16</sup> EUSZ 31. cikk (2) bek.

<sup>17</sup> A korábbi EUSZ 23. cikk (2) bek.

<sup>18</sup> EUSZ 22. cikk (1) bek.



térségekkel fenntartott kapcsolatokra, illetve valamely meghatározott témakörre vonatkozhat, amelyekben „az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket” is azonosítani kell. Az Unió stratégiai kül- és biztonságpolitikai érdekeinek megvalósítása, képvisellete és művelleti fellépésekre történő lefordítása céljával elfogadott további határozatok meghozatala már a Tanács keretében történhet a tagállamok túlnyomó többségének egybevágó álláspontja alapján, akár teljes egyetértés nélkül is. Ebben az esetben a minősített többséggel elfogadható döntések alapja egy olyan KKBP eszköz, amely ‘eredetének körülményei’ okán a tagállamok egyetértését, egybevágó álláspontját tükrözi.

Mivel az Unió közös stratégiai érdekeit és céljait a tagállamok állam- és kormányfői egyhangúlag fogadják el az Európai Tanács keretében, a Tanács később ezekre épülő döntéseinek alapjául a legmagasabb politikai szinten egyöntetűen elfogadott és valamennyi tagállam egybevágó álláspontját megtestesítő határozatok szolgálnak. Természetesen az ilyen alapon meghozott minősített többségű KKBP határozat elfogadása-kor egyértelműen azonosítani kell az Európai Tanács stratégiai tartalmú határozatát, ahonnan levezethető az egyhangú döntéshozataltól való eltérés lehetősége.

#### *4.4.2. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelőjének bevonása a javaslatlételre jogosultak és ezzel a határozathozatalt kezdeményezők körébe*

Ez bevonás a korábbi szabályozáshoz képest új lehetőséget nyitott meg a minősített többségi döntések elfogadására (a Lisszaboni Szerződés elfogadása előtt csak a tagállamok és a Bizottság rendelkezett ilyen jogosítvánnyal). A főképviseelő által beterjesztett javaslatok különös súlyt kapnak, ha azokat az Európai Tanács kérésére dolgozza ki és nyújtja be a Tanácsnak. A felkérés oka a főképviseelő saját kezdeményezése, vagy az Európai Tanács indítványa lehet – mindkét esetben az EU tagországainak legfelsőbb politikai szinten elfogadott konszenzust kifejező jóváhagyása képezi a felhatalmazás alapját.

A felkérésben adott mandátumba foglalt útmutatások és elvárások megfogalmazásától függ, hogy mennyire képes az Európai Tanács befolyásolni vagy kijelölni az Unió KKBP főképviseelője által végül beterjesztett javaslat kereteit, terjedelmét és tartalmát. A főképviseelő az általa kidolgozott előterjesztésen keresztül komoly döntéshozatali befolyásra tehet szert bizonyos kérdésekben, hiszen az Európai Tanács felhatalmazására támaszkodó határozati javaslatának elfogadásához nincs szükség minden tagállam egyetértésére, hanem elegendő az előírt többség meggyőzése.

#### *4.4.3. A minősített többségi szavazat*

Bármilyen eredetű együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása és gyakorlati kivitelezéséhez szükséges KKBP határozatok meghozatala történhet minősített többségi szavazattal is. Ezek az együttes fellépések és közös álláspontok vagy egyhangúlag kerültek elfogadásra már korábban a Tanácsban általános KKBP döntéshozatali szabályok szerint, vagy az Európai Tanácsban konszenzussal elfogadott közös stratégia megvalósítását szolgáló intézkedéseként a Tanács minősített többséggel fogadta el őket az előző pontban foglaltak szerint. Mindenesetre a minősített többséggel meg-

hozott határozatok alapját olyan KKBP eszközök jelentik, amelyek közvetlenül vagy áttételesen egyhangúlag kialakított döntéseket közvetítenek.

#### 4.4.4. Kinevezések minősített többségi szavazattal

A meghatározott földrajzi vagy tematikus politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező EU különleges képviselők kinevezésére a Tanács minősített többségi szavazatával, külön határozat formájában kerül sor.<sup>19</sup> Mivel a különleges képviselők kinevezésére, tevékenységük és feladataik meghatározására általában nem valamely EU közös stratégia alapján, illetve annak végrehajtásaként történik, a kinevező határozatok a minősített többségű KKBP döntések önálló és külön nevesített osztályát képviselik.

#### 4.5. Átvezető záradék (*passerelle*)

A Lisszaboni Szerződésben a KKBP terén bevezetett jelentős újítások közé tartozik a minősített többséggel elfogadott határozatok körének alkalmi bővítési lehetősége. A szerződésben rögzített lehetséges okok mellett az alapszerződés megnyitja az Európai Tanács számára a lehetőséget, hogy további esetekben tegye alkalmazhatóvá a minősített többségen alapuló határozathozatalt.<sup>20</sup> Erre akkor kerülhet sor, ha az EU állam- és kormányfői egyhangúlag így rendelkeznek a Tanács számára adott ilyen jellegű felhatalmazásban. Az Európai Tanács a szerződésben nem említett esetekben is megengedheti az eltérést a főszabálytól. A felhatalmazás korlátozódhat egyes helyzetekre vagy azokhoz kapcsolódó körülményekre és fejleményekre, de egész témaköröket vagy szervezeti és működési kérdéseket is átvezethet a minősített többség alapján elfogadott határozatokkal működtetett KKBP esetek területére. Ennek megvalósításához azonban valamennyi tagállam teljes egyetértése szükséges.

Átfogó és valamennyi tagállam közötti politikai összhang elérése nélkül nem lehetséges az áttérés az egyhangúról a minősített többségi döntéshozatalra egyetlen kérdésben sem. Mivel ezek nem csupán egyes döntési helyzetekre, hanem egész esettípusokra kiterjeszthetik a könnyített határozathozatalt ('közösségi módszer') alkalmazhatóságát, az Európai Tanács KKBP döntéshozatalt érintő és egyhangúlag kialakított állásfoglalásai különlegesen politikai súlyt hordoznak.

Azonban még egyes témakörök vagy esetek minősített többségi alapra történő át-helyezése sem jelenti a létfontosságú és azonosítható nemzeti érdekek védelme lehetőségének végleges elvesztését, ugyanis a tagállamok még azokban az esetekben is fel tudják tartóztatni a döntéshozatalt, ahol a főszabály alóli kivétel gyakorlásával fogadják el a KKBP határozatokat. A többiek számára is nyilvánvalóvá tett okból először felfüggeszthetik, majd a többség akaratával egyezően a legmagasabb politikai szintre (Európai Tanács) utalhatják a tagállamok érdekei közötti konfliktus feloldását, ahol már csak teljes egyetértés esetén juthatnak túl a tagállam által azonosított létfontosságú érdeksérelem jelentette döntéshozatali akadályon.

<sup>19</sup> EUSZ 33. cikk.

<sup>20</sup> EUSZ 31. cikk (3) bek.

#### 4.6. Eljárási vétó a minősített többségi döntéshozatal során

A minősített többségű döntéshozatal kiterjesztésének lehetséges következményeivel szemben az adott esetben kisebbségi álláspontot képviselő államok érdekeinek megóvására az Unió alapszerződésének amszterdami módosítása létrehozott egy további, utolsó 'eljárási védvonalat'. Amennyiben a Tanács határozathozatala során – élve az egyhangúságtól való eltérés lehetőségével – a tagállamok minősített többsége egyetértésre jut, az eltérő véleményt képviselő országok bármelyike jogosult saját lényeges nemzeti érdekeire hivatkozva megállítani a döntéshozatalt. Az erről rendelkező cikk rendelkezései szerint ezen ország hivatalos nyilatkozatot tehet, amelyben kijelenti, hogy rendkívül fontos és általa azonosított nemzeti politikai indokból ellenzi a minősített többséggel elfogadható határozat meghozatalát.<sup>21</sup> Az egyértelműen és formálisan kinyilvánított tagállami érdeksérelem következménye a döntéshozatal felfüggesztése, amely elhalaszthatja a határozathozatali eljárás lefolytatását.

Ezzel a megoldással a tagállamok lényegében 'eljárási vétót' alkalmazhatnak, amivel magát a szavazási eljárást előzhetik meg olyan esetekben, amikor az EUSZ rendelkezései egyébként a tagországok 'minősített többségére' ruhazza a határozathozatal jogát. Az eljárásí vétó alkalmazására nyilvánvalóan olyankor kerülhet sor, amikor a tagállamok szükséges arányának egy irányba mutató álláspontja valószínűsíti a kisebbségi véleményt képviselő számára kedvezőtlen döntés elfogadását egy nemzeti politikai szempontból jelentős ügyben. Amennyiben a szavazás kedvezőtlen kimenetele előre látható (mindhárom minősítő követelménynek megfelelni látszik a kialakult többség), a nemkívánatos eredmény elhárításának egyetlen lehetősége magának a döntéshozatali eljárásnak a blokkolása marad.

A határozathozatali 'megelőző védekezés' alkalmazhatóságát az EUSZ a tagállamok diszkrecionális döntési jogkörébe utalja, ugyanis az adott országnak meg kell ugyan neveznie az okot, annak megalapozottságának vagy jelentőségének mérlegelésére, illetve kétségbe vonására az Unió alapszerződése nem kínál jogalapot a többi tagállam számára. A „létfontosságú nemzeti politikai okból” alkalmazható érdekvédelmi mechanizmus tehát lényegében egy 'luxemburgi kompromisszum' jellegű vétójoggal ruhazza fel a tagállamokat.<sup>22</sup> Az évtizedekkel korábban a közösségi politikák terén kialakított – a döntéshozatal klasszikus (konszenzusos) kormányközi formájának tartósítását biztosító – megoldást alkalmaztak bevált receptként az integráció érzékeny politikai dimenzióinak továbbfejlesztése során is.

A minősített döntéshozatali eljárás fenti okból és módon végrehajtott megállítása esetén az EU KKBP főképviseelőjére komoly közvetítési és tárgyalási feladatok hárulnak. A főképviseelőnek és az érintett tagállamnak szorosan egyeztetve kell keresni a kiutat az elakadt döntéshozatali helyzetből olyan kompromisszum kidolgozásával, amely összeegyeztethető mind a javasolt KKBP határozat eredeti céljával, mind pe-

<sup>21</sup> EUSZ 31. cikk (2) bek.

<sup>22</sup> Paul CRAIG – Grainne DE BURCA: *EU Law: Texts, Cases, Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 44.

dig a tagország azonosított létfontosságú érdekeivel. Ez természetesen megkívánja a főképviseelő és az adott ország közötti egyeztetésen túl a többi tagállam bevonását is.

Amennyiben a főképviseelő közvetítő és egyeztető tevékenysége eredménytelenül zárul, a KKBP eljárási vétó alkalmazása esetén a többségi álláspontot képviselő országok számára az egyetlen nyitva álló ‘felülbírálati’ és korrekciós lehetőséget az ügy Európai Tanács elé történő továbbutalása kínálja. Erről ugyanis a Tanács minősített többséggel határozhat, legalább ilyen módon érvényesítve a már kialakult többségi véleményegységet. Az Európai Tanácsban alkalmazott konszenzus alapú döntéshozatal értelmében nem jelent felülbírálati lehetőséget, ha az eljárási vétóhoz folyamodó tagállam nem változtat álláspontján az Unió legfelsőbb politikai döntéshozatali fórumán sem.

#### 4.7. Határozathozatali kivételek

A minősített többségű KKBP döntéshozatal szabályai nem terjednek ki a katonai és védelempolitikai vonatkozású kérdésekben hozott határozatokra. A közös biztonság- és védelempolitika terén hozott döntések – akár intézményfejlesztési, akár eszköz-bővítési, akár műveleti jellegűek – minden esetben csak egyhangúlag fogadhatók el függetlenül attól, hogy egyébként megfelelnek a minősített többséget megengedő követelményeknek (pl. közös stratégia végrehajtása).

### 5. Határozatok: joghatás és politikai kötőerő

A Külügyek Tanácsában elfogadott határozatok a különböző együttes intézkedések és fellépések célját, eszközeit és időtartamát is meghatározhatják. Az Unió együttes fellépéseiről szóló határozatok tényleges végrehajtásához szükséges különös intézkedések megtételét szintén a Tanács KKBP határozatok formájában rendelheti el.

A Lisszaboni Szerződésben rögzített módosítások eredményeként mind a közös álláspontok, mind az összehangolt és együttes intézkedéseket megalósító közös biztonság- és védelempolitikai fellépések, mind ezek műveleti végrehajtását biztosító döntések egyaránt határozatok alakjában jelennek meg. A korábbi tartalmi és cél szerinti különbözőségüket eltérő (ún. közös állásfoglalás és együttes fellépés) elnevezésükben is megjelenítő eszközök helyett a szerződésmódosítások utáni KKBP határozatok már egységes formát öltenek. Az új külpolitikai megalósítási eszközök tartalmuk és a bennük foglalt rendelkezések, illetve intézkedések alapján, nem pedig ‘műfaji’ megnevezésük szerint különböztethetők meg. Amint azt az alapszerződés két helyen is egyértelműen rögzíti,<sup>23</sup> tartalmuktól és céljuktól függetlenül a ‘KKBP határozatok’ egyike sem valósít meg olyan normaalkotást, amely a tagállamok számára ismétlődően alkalmazandó és az uniós jogérvényesítés eljárásain, valamint intézményi fórumain keresztül kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztetne.

A tagállamok által elfogadott határozatok kötőereje a szerződés azon rendelkezéseiből származik, amelyek rögzítik a cselekvési vagy tartózkodási kötelemeiket. A legfontosabb cselekvési kötelemeikként azonosítható, hogy nemzetközi szintű fellépés vagy

<sup>23</sup> EUSZ 24. cikk (1) bek. és 31. cikk (1) bek.

kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal,<sup>24</sup> vagy nemzeti politikáikat megfeleltetik az uniós álláspontoknak.<sup>25</sup> A tartózkodási kötelezettségek közül alapvető jelentőségű, hogy a tagállamok „álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során” nem tehetnek az Unió műveleti fellépéseivel ellentétes, vagy azokat aláásó intézkedéseket.<sup>26</sup> Nemcsak az operatív intézkedések esetére, hanem általános kötelezettségként állapítja meg a tagállamok számára, hogy tartózkodniuk kell „minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, illetve ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban.”<sup>27</sup>

Az iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozott KKBP-t ténylegesen a gyakorlati cselekvéssé lefordító határozatokat betartásának, vagyis egységes és koherens végrehajtásának biztosítása uniós jogi eszközökkel nem lehetséges. Az a kötelezettségszegési eljárás, ami az Unió működésének közösségi dimenziójában értelmezhető és alkalmazható jogorvoslati módszerként, a KKBP terén nem érvényesíthető. Amint azt az alapszerződés vonatkozó KKBP rendelkezése határozottan leszögezi, az Európai Unió Bírósága a KKBP „rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel”.<sup>28</sup> (Ez alól csupán az EUSZ 40. cikke betartásának ellenőrzése, valamint az EUMSZ 275. cikke alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálata jelent kivételt.) A Bíróság hatáskörének hiányában a Tanács és a főképviselő eszköztára rendkívül korlátozott marad az előírt ‘biztosítás’ politikai és diplomáciai eszközökön kívüli érvényesítésére.

Lényegében a tagállamok által aláírt multilaterális egyezményekben (az EU alapszerződéseiben) kodifikált regionális konzultációs és együttműködési rezsím nemzetközi közjog alapján létrejött kötelezettségek egymáson történő számonkérésére kerülhet sor a kormányközi együttműködés keretében. A tagállamok számára a KKBP megvalósításáért előírt magatartási formák (a már korábban említett tartózkodás vagy cselekvés) mellett a ‘lojalitás’ és ‘szolidaritás’ követelményei határozzák meg a számonkérés szerződésbe foglalt elvi alapjait.<sup>29</sup> Ezen elvek és más kötelezettségek betartásának és számonkérhetőségének legfontosabb feltétele a tagállamok közötti folyamatos külpolitikai egyeztetés lehetősége.

## 6. A közös kül- és biztonságpolitikai határozatok lehetséges tartalma és célja

### 6.1. Stratégiák

A közös kül- és biztonságpolitika eszközeinek elfogadására az Európai Tanácsban és a Külügyek Tanácsában kerülhet sor – mindkét intézmény hozhat az EU kül- és bizton-

<sup>24</sup> EUSZ 32. cikk (1) bek.

<sup>25</sup> EUSZ 29. cikk.

<sup>26</sup> EUSZ 28. cikk (2) bek.

<sup>27</sup> EUSZ 24. cikk (3) bek.

<sup>28</sup> EUSZ 24. cikk (1) bek.

<sup>29</sup> EUSZ 24. cikk (3) bek.

ságpolitikájára vonatkozó határozatokat, azonban az Unió külügyi és egyéb külső tevékenységi körét kijelölő stratégia érdekeinek és célkitűzéseinek meghatározása mindenkor az Európai Tanács szintjén kerül meghatározásra.<sup>30</sup> Az állam- és kormányfők által kijelölt stratégiai irányvonalak és célok alapján a Külügyek Tanácsa elfogadja a KKBP intézkedéseket, és meghozza az ennek tartalmi pontosításához és végrehajtásához szükséges határozatokat.<sup>31</sup>

Mivel a stratégiai érdekek és célkitűzések az Európai Unió tagállamai csúcstalálkozóinak illetékességébe tartozik, megállapításuk és elfogadásuk konszenzus kialakításával történik. A kezdeményező javaslatokat a Külügyek Tanácsa fogadja el és nyújtja be az Európai Tanácsnak, aminek ülésén az Unió KKBP főképviselője maga is részt vesz.<sup>32</sup> Az átfogó kül- és biztonságpolitikai értelmezési keretet az Európai Biztonsági Stratégia (European Security Strategy) formájában 2003-ban fektették le, amit (2008-as részleges frissítése után) 2016-ban váltott fel egy újabb globális EU-s biztonságpolitikai stratégiai értékelési és intézkedési útmutató az EU nemzetközi fellépéseire.<sup>33</sup>

Az Európai Tanács erre irányuló felkérése és iránymutatása alapján a Külügyek Tanácsa fogadja el az egy adott térségre (regionális stratégiák) vagy kérdéskörre (tematikus stratégiák) vonatkozóan kitűzött közös célrendszert, valamint az annak eléréséhez alkalmazandó eszközöket, intézkedéseket. Ezáltal a tagállamok külügyminiszterei olyan átfogó értelmezési kereteket alakítanak ki a KKBP stratégiai irányai és céljai meghatározására, amelyek kijelölik – mind a tagállamok, mind a külállamok számára – az Unió közös nemzetközi politikai álláspontjának és fellépéseinek előrelátható pályáját.

Az EU regionális stratégiákat fogadott el bizonyos konfliktuszónákra (pl. Afrika szarva),<sup>34</sup> Közép-Ázsiára<sup>35</sup> vagy a nyugat-afrikai Guineai-öböl kockázataira<sup>36</sup> vonatkozóan. Emellett a nemzetközi biztonságra kiemelt kockázatokat és fenyegetéseket jelentő körülményekre és tényezőkre vonatkozóan alakított ki tematikus stratégiákat, pl. a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzéséről, a kézi és könnyű lőfegyverek illegális kereskedelme elleni fellépésről,<sup>37</sup> a nemzetközi tengeri,<sup>38</sup> illetve az információtechnológiai biztonságról.<sup>39</sup>

<sup>30</sup> EUSZ 22. cikk (1) bek.

<sup>31</sup> EUSZ 26. cikk (2) bek.

<sup>32</sup> EUSZ 15. cikk (2) bek.

<sup>33</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. European Council conclusions, June 2016.

<sup>34</sup> A Strategic Framework for the Horn of Africa, Doc. 16858/11, 14 November 2011.

<sup>35</sup> Council conclusions on the EU Strategy for Central Asia, Foreign Affairs Council, 22 June 2015.

<sup>36</sup> EU Strategy on the Gulf of Guinea, Foreign Affairs Council, 17 March 2014.

<sup>37</sup> EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition, Doc. 5319/06, 13 January 2006.

<sup>38</sup> European Union Maritime Security Strategy, Doc. 11205/14, 24 June 2014.

<sup>39</sup> Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, JOIN(2013) 1 final, 7 February 2013.

## 6.2. Iránymutatások

A közös kül- és biztonságpolitikai iránymutatások a stratégiai fontosságú kül- és biztonságpolitikai érdekeket és célmeghatározásokat rögzítő viszonyítási keretként és útmutatóként szolgálnak.<sup>40</sup> Az Európai Tanács hatáskörébe tartozik az Unió KKBP-jának terén alkalmazandó „általános iránymutatások” meghatározása.<sup>41</sup> Habár az alapszerződés szerint az ezekre vonatkozó döntéseket az Európai Tanács hozza meg, a gyakorlatban az ezeket rögzítő határozatokat – helyette és erre irányuló felkérése alapján – általában a Külügyek Tanácsa fogadja el, és biztosítja azok alkalmazását. Az iránymutatások célja összehangolt uniós és tagállami diplomáciai álláspontok, valamint az azokat tükröző gyakorlat meghatározása az egységes közös politikai vonalvezetés kialakítása érdekében. Ezek különösen szükségesek lehetnek bonyolult regionális összefüggésrendszerekben (pl. Kelet-Ázsia)<sup>42</sup> vagy egyes KKBP eszközök (pl. korlátozó intézkedések, vagyis uniós szankciók)<sup>43</sup> következetes alkalmazása során.

## 6.3. Összehangolt külpolitikák és a tagállami együttműködés biztosítása

Az általános iránymutatáson és a határozatok elfogadása mellett a tagállamok közötti ‘rendszeres együttműködés’ is a közös kül- és biztonságpolitika megvalósításának elsődleges eszközei közé tartozik, aminek erősítése az Unió alapszerződési feladata.<sup>44</sup> Habár ez inkább a KKBP általános és elengedhetetlen működési feltételének tűnhet, konkrétabb értelmet és kifejezést nyer későbbi cikkek rendelkezéseiben. A közös uniós álláspontok vagy fellépések előkészítésének, kidolgozásának, elfogadásának és egységes, következetes végrehajtásának ugyan még nem biztosítéka, de elengedhetetlen feltétele, hogy a tagállamok külügyminiszterei az Unió KKBP főképviselőjének elnökletével a Külügyek Tanácsában ‘összehangolják tevékenységeiket’. Ennek érdekében a tagállamoknak az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi fellépésük vagy kötelezettségvállalásuk megtétele előtt az alapszerződés előírásai szerint külügyminiszteri vagy állam- és kormányfői szinten egyeztetniük kellene a többi tagállammal.<sup>45</sup>

Ezen túlmenően és a külpolitikai gyakorlatuk terepén a tagállamok számára uniós alapszerződési egyeztetési és összehangolási követelményként jelenik meg nemzetközi diplomáciai képviselőik,<sup>46</sup> valamint nemzetközi fórumokon fenntartott diplomáciai jelenlétük<sup>47</sup> működésének egyeztetése és ‘szinkronizálása’ azért, hogy nemzetközi szinten érvényre juttassák az Unió érdekeit és értékeit. Tehát a rendszeres együttmű-

<sup>40</sup> EUSZ 25. cikk a) pont.

<sup>41</sup> EUSZ 26. cikk (1) bek.

<sup>42</sup> Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia, Doc. 11492/12, 15 June 2012.

<sup>43</sup> Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Doc. 11205/12, 15 June 2012.

<sup>44</sup> EUSZ 25. cikk c) pont.

<sup>45</sup> EUSZ 32. cikk.

<sup>46</sup> EUSZ 32. és 35. cikk.

<sup>47</sup> EUSZ 34. cikk.



ködés elvárása, illetve előírása hatékony közös külpolitika eszközévé válik, amint a tagállamok saját nemzeti külpolitikái eszköztárának használata során általános és folyamatos kötelezettségként jelenik meg.

#### 6.4. Határozat válságkezelő műveleti fellépésről

Az Unió műveleti fellépései képezik a KKBP gyakorlati végrehajtásának és operatív 'lefordításának' elsődleges eszközét. Ezek feladatok és tevékenységek széles körét fedik le a nemzetközi megfigyelők küldésétől, a válságkezelő műveleteken, demokratizálódási és államépítési folyamatok támogatásán át egészen a kézi- és könnyű fegyverek, valamint tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni nemzetközi intézkedésekig.

A közös kül- és biztonságpolitika eltérő tartalmú és célú tanácsi határozatainak megkülönböztetése szempontjából meghatározó, hogy műveleti fellépésről szóló KKBP határozat elfogadására két okból kerülhet sor.<sup>48</sup> Az egyik, amikor az Unió közös forrásainak, illetve eszközeinek igénybe vételével indul válságkezelő fellépés. A másik esetben az Unió nevében eljáró tagállamok felhatalmazása szükséges valamely polgári vagy katonai célú uniós nemzetközi szerepvállalás céljából.<sup>49</sup> Az Unió közös biztonság- és védelempolitikájának részeként 2003 óta a katonai és civil válságkezelő műveletek egész sorát hajtották végre államok (uniós tagországok és külső partnereik) változó koalíciójú uniós határozatok alapján, az EU intézményes részvételével. Az uniós válságkezelő műveletek megkezdése óta az ezekre vonatkozó határozatok képezik az Unió katonai és polgári válságkezelési fellépéseinek uniós belüli jogi alapját.

Az alapszerződés egyértelműen rendelkezik az uniós műveleti fellépésekre vonatkozó KKBP határozatok joghatásáról<sup>50</sup> a tagállamokat ezek a határozatok mind az általuk kialakított és képviselt álláspontjaikban, mind külpolitikai tevékenységükben kötik.

### 7. Záró megállapítás

Az Unió KKBP-jának jogi, intézményi és eljárási szempontok szerinti megkülönböztető jegyeinek fentebbi rövid áttekintése is szemlélteti azokat a legfontosabb eltéréseket, amik egyértelműen külön alrendszerként jelölik ki a KKBP helyét az uniós politikák szervezeti és működési rendszerén belül. Habár a KKBP jelentős átalakuláson ment keresztül 1992-es alapszerződési bevezetése óta kérdésköreinek mélységét, terjedelmét és végrehajtási módszereit illetően, intézményi és eljárási rendjét, valamint megvalósításának jogi eszközeit tekintve, sajátos és elkülönült kormányközi integrációs dimenzióként működik tovább az EU-n belül a tagállamok szándékával összhangban.

<sup>48</sup> EUSZ 28. cikk (1) bek.

<sup>49</sup> EUSZ 44. cikk.

<sup>50</sup> EUSZ 28. cikk (2) bek.