

EURÓPAI FÜZETEK 8.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI

TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



Dr. Balázs Péter
Az Európai Unió külpolitikája
magyar szemmel

Kül- és biztonságpolitika

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati
Stratégiai Elemző Központ és a
Külgyminisztérium közös kiadványa

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ
és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós,
Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörccsik Richárd, Inotai András,
Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső,
Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám,
Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Bulyovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Lektor: Győri Péter

Kézirat lezárva: 2003. március 3.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Fényképek: HVG Fotó – Horváth Szabolcs; Audiovisual Library European Commission

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2003.



Kedves Olvasó!

A nyugat-európai integráció jogi tökéletessége sikeresen oldotta meg a XX. század második felének politikai és gazdasági feladványait. Az államok közötti érdekharmónizálásnak ez a békés, ugyanakkor rendkívül hatékony modellje méltán kelt tiszteletet szerte a világban. Ám milyen fejlett a belső együttműködés, oly mostohán kezelt területe az integrációnak a külső kapcsolatok alakítása. Így jöhetett létre az a helyzet, hogy a külvilág jóval nagyobb jelentőséget tulajdonít az Európai Uniónak a nemzetközi kapcsolatokban, mint a saját tagállamai, habár ez utóbbiak is elismerik, hogy az „unió gazdasági óriás és politikai törpe”. Kérdés, hogy mihez mérjük az integrációs külpolitikával szemben támasztott igényeket? A tagállamok szintjéről szemlélve például a közös külkereskedelmi politika hatalmas vívmány, amely megsokszorozta az akciók hatékonyságát és megnövelte az unió tekintélyét a világban. Ha viszont egy föderatív állam a modell, akkor valóban fájó hiánynak, sőt mulasztásnak minősülhet az, hogy az uniónak a mai napig nincs közös külügyminisztériuma és közös hadserege. Kétségtelen tény, hogy a nagy múltú nyugat-európai államokat, köztük nemzetközi súlyú középhatalmakat tömörítő Európai Unió közös külpolitikai fellépései általában



csekély eredménnyel jártak, sőt olykor látványos kudarcokba fulladtak.

A globalizálódó világban az uniónak is egyre fontosabb a sikeres külpolitikai fellépés. Magyarország szempontjából pedig – egyebek között – azért is lényegbe vágó az Európai Unió nemzetközi viszonyainak hatékony működése, mert hazánk minden valószínűség szerint az integráció egyik előretolt bástyája lesz Kelet-Közép-Európában. Magyarország számít az Európai Unióra a saját nemzetközi tekintélyének megerősítése és kapcsolati rendszerének kitágítása területén, az unió pedig számíthat a magyar tapasztalatokra és találékonyagra külkapcsolati rendszerének továbbfejlesztése során.



I. A közös kül- és biztonságpolitika

A XX. század második felében az Európai Közösség megalakulásával a nemzetközi közjogi kapcsolatoknak új és sajátos alanya keletkezett. Az Európai Közösség olyan sikeres nemzetközi szervezetként jelent meg Európában, amely a megalakulásakor mutatott jellemzőihez képest fokozatosan továbbfejlődött. Egyes időszakokban az integráció újabb területekre terjedt ki, azaz mélyült, máskor a bővülés, vagyis további államok felvétele növesztette a szervezetet. A szervezet az állandó mozgásból, a szüntelen növekvő, szerveződő, gazdagodó integrációs folyamatból szinte megszakítás nélkül lendületet merített. Eközben kiépültek a közösség nemzetközi kapcsolatai, és az Európai Unió a világpolitika tekintélyes és meghatározó szereplőjévé vált.

A XXI. század elején mind a *szervezet bővítése*, mind az *integráció további fejlesztése* immár napirendre került. A két kérdés egymással is szorosan összekapcsolódik. Az integrációs fejlődés eközben olyan csúcsteljesítményeket mutatott fel, amelyek felvetik a sajátos tartalmú és formájú nyugat-európai együttműködés végső céljainak meghatározását. Ilyen fontos kérdés például az, hogy van-e még tere a további gazdasági integrációnak az egységes belső piac és a közös pénz megvalósítása után. A gazdasági sike-

rek irányították rá a figyelmet a politikai integráció továbbfejlesztésének érzékeny problémáira, elsősorban arra, hogy milyen fokozatig hajlandók a tagállamok a magas fokon integrált, habár alapvetően kormányközi szerkezetű uniót a közös külpolitika és a védelmi politika szolgálatába állítani, illetve milyen hatáskörrel kívánják felruházni a belügyek és az igazságügy közös intézését illetően.



Az Európai Unió külkapcsolatainak összességében a Közösségnek, illetve az uniónak egyedül, valamint a tagállamaival együtt kötött *nemzetközi szerződéseit*, más *nemzetközi szervezetekben* egyedül, illetve tagállamaival együtt *való részvételét* és a mindezekkel kapcsolatos *közösségi jogalkotást* értjük. Az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépését követően az unió egésze is megjelent az integráció külkapcsolatainak alanyaként. Az Európai Unió külkapcsolatainak gerincét



azonban ma is az Európai Gazdasági Közösség által kötött nemzetközi szerződések és azok jogi háttere képezi.

1. „Gazdasági óriás, politikai törpe”

Az Európai Unió nemzetközi szerepének és megjelenítésének egyik kritikus területe a Európai Unióról szóló szerződés úgynevezett második pillére, a közös kül- és biztonságpolitika. Nem állítható, hogy az egyébként eredményes nyugat-európai integráció ezen a területen sikeres lett volna. Noha ezt a pillért csupán a Maastrichti Szerződés illesztette az integrációhoz a 14. cikk alapján, a külpolitikai együttműködés a hetvenes évek eleje óta folyt, és bőséges tapasztalattal szolgált a tagállamok ez irányú készségét illetően. Megállapítható, hogy ezen a speciális területen az integráció története során nem sikerült számottevően előrehaladni.

Tény, hogy *az Európai Uniónak félév-századnyi fejlődés után sincsen integrált külpolitikája*. Gyakran hallható az unió vezetőinek szájából, hogy a szervezet „gazdasági óriás és politikai törpe”. Ebben a megállapításban van igazság, mégis hamis. Az ítélet mércéje ugyanis nem az unió saját cél- és közrendszerére és nem is valamely más, vele összehasonlítható integrációs szervezet teljesítménye, hanem bizonyítha-

tóan az „állam” működése: elsősorban az egyes EU-tagállamok, illetve a kívülálló nagyhatalmak mint versenytársak klasszikus tevékenysége. Nem kétséges, hogy az integrációs szervezet gazdasági súlya az unió egyes tagországaihoz – köztük akár a legnagyobbakhoz – mérve is hatalmas. Ezzel a súllyal arányos a világgazdaságban elfoglalt tekintélyes helye, ebből következik a külvilágra gyakorolt erős hatása és sikeres gazdasági érdekérvényesítő képessége. Mindez nagyban felülmúlja bármelyik tagállamának esélyeit. Ugyanakkor igaz az, hogy a „nagypolitika” területén, azaz a klasszikus diplomáciai lépések eldöntése, megvalósítása és kiváltképpen a katonai eszközök alkalmazása, vagy a rájuk való hivatkozás összefüggéseiben az Európai Unió a tagállamaihoz – köztük akár a kisebbekhez – viszonyítva is „törpe”. Hasonló a helyzet, ha az integrációs szervezet külpolitikai képességeit kívülálló államokéval vetjük egybe. Márpedig az unió hajlamos arra, hogy a világpolitika legnagyobb állami aktoraihoz mérje önmagát: elsősorban az Amerikai Egyesült Államokhoz, korábban pedig a Szovjetunióhoz.

Kérdés, hogy helyes és igazolható-e ez a fajta összehasonlítás. E szerint a logika szerint az integráció sikerének fő kritériuma az lenne, hogy mennyiben működik *szuperállamként*, vagyis rendelkezik-e mindazokkal



a tulajdonságokkal és képességekkel, amelyek a klasszikus iparosítási-polgárosodási-modernizációs folyamatban az európai mintájú nemzetállamok szintjén és kereteiben kifejlődtek. A XX. század végéhez közeledve, amikor egyre nyilvánvalóbbá vált az államok hatalmának lemorzsolódása a globális dimenziókban ügyesebben manőverező, más nemzetközi szereplőkkel – óriásvállalatokkal, mozgalmakkal, vallásokkal stb. – szemben, a nyugat-európai integráción sokan a meggyöngyült vagy elveszített állami funkciók regionális reprodukálását kérték számon. Ennek a gondolkodásnak és politikai törekvésnek az eredménye többek között az Európai Unióról szóló szerződés, amely a nagyra nőtt gazdasági pillér mellé felsorakoztat másik két fontos állami funkciót: egyrészt a kül- és biztonságpolitikát, másrészt a belügyet és igazságügyet.

Az integrációs szervezet újfajta nemzetközi és államok fölötti aktor. Fontos jellemzője az, hogy regionális – európai – dimenziót öltött, és ezen a szinten keresi a helyét és sajátos funkcióit az államok, a nemzetközi szervezetek és a globális térség más tényezői között. Ezek közé a funkciók közé tartozik a külpolitika és vele szoros összefüggésben a biztonságpolitika, beleértve annak katonai eszközeit is. Az integrációs szerveződésnek ez az ága sajátos pályát járt be.

2. A külpolitikai együttműködés lépcsőfokai

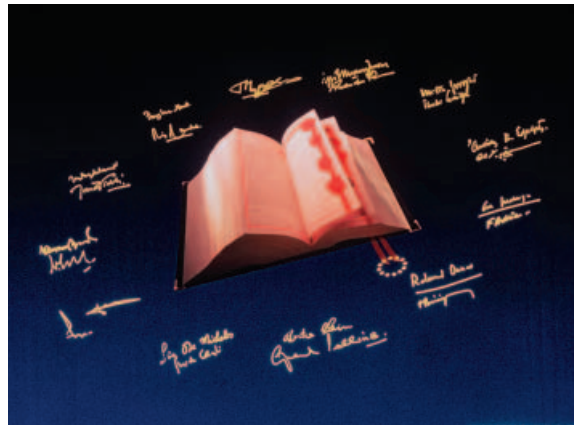
Kétségtelen tény, hogy a nyugat-európai integráció kezdeti lendülete az ötvenes évek elején erős biztonságpolitikai indítékokból táplálkozott. Az első sikeres integrált struktúra, az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) nyíltan hadiipari karakterű volt: az egymással megbékélt ősi ellenfelek, Németország és Franciaország tartós jó viszonyát a megelőző világháború legfontosabb hadiiparának, a kohászatnak az egyesítése garantálta. 1952-ben, az ESZAK létrejöttét követően azonnal formát öltött egy nemzetek fölötti, közös kül- és védelempolitikát célul kitűző új szervezet, az *Európai Védelmi Közösség* terve. Ennek a közösségnek ugyanaz a hat állam lett volna a tagja, amely az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) alkotta. A javasolt szervezet központi eleme egy európai hadsereg, amelyet teljesen integrált európai védelmi minisztérium irányít. A francia kezdeményezés végül is furcsa módon a francia szenátusban bukott meg 1954-ben. Ilyen előzményekkel kezdődött el a további európai közösségek alapító szerződéseinek megfogalmazása az ötvenes évtized közepén. Nem csoda, ha alapvetően „civil” struktúra jött létre az Európai Gazdasági Közösség képében. A kiinduló politikai szándékokat tekintve a gazdasági



integráció afféle „vigaszágnak” tűnhetett az alapító „hatok” számára, amelyek eredetileg a közös kül- és védelmi politikával próbálkoztak. Mégis a gazdasági integrációs pálya hozta a legtöbb sikert és képezte alapját – egyebek között – a kifejlődő közösség, majd unió világméretű nemzetközi kapcsolatrendszerének.

Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása után néhány évvel, 1961-ben Franciaország újabb kísérletet tett a „hatok” körében közös külpolitika létrehozására. A Fouchet-terv a kormányközi együttműködés szintjén javasolta a külpolitika koordinálását. Tartalmazta egy *Európai Politikai Bizottság* felállítását, amelynek Párizs lett volna a székhelye. Az Európai Közösség tagállamai azonban a francia hegemonisztikus törekvések újabb megnyilvánulását gyanították a tervben, és elvetették azt. Ezután következett 1970-ben az úgynevezett luxemburgi jelentés, amely ugyancsak kormányközi szinten, tehát a tagállamok szuverenitásának teljes tiszteletben tartásával kezdeményezte az *Európai Politikai Együttműködés* beindítását. Ezúttal az elképzelés nem tartalmazott semmiféle intézményi keretet, hanem csupán arra vonatkozott, hogy a tagállamok a külpolitika koordinálásával és a kormányközi együttműködés eszközeivel adjanak politikai irányt és tartalmat az Európai Közösség nemzetközi kapcsolatainak.

Az Európai Politikai Együttműködés ettől kezdve informális keretek között működött az Európai Közösségen belül. Az együttműködést formális rendben csupán tizenhat évvel később, 1987-ben az *Egységes Európai Akta* irányozta elő. A közös tevékenység ezután is



megmaradt kormányközi szinten, de állandó titkárságot kapott. Az Európai Politikai Együttműködés Titkársága azonban nem minősült közösségi intézménynek, hanem a tagállamok által közvetlenül delegált munkatársakból állt. Az Európai Politikai Együttműködés keretében a tagállamok külügyminiszterei és a Bizottság képviselője legalább évente négy alkalommal találkoztak. Ezen kívül az Általános Ügyek Tanácsa ülései alkalmával, ahol a külügyminiszterek vesznek részt, eszmecserét folytattak fontos és aktuális külpolitikai kérdésekről. Az együtt-



működés nyilvánvaló célja az volt, hogy az Európai Közösség tagállamai a világpolitika lényeges ügyeit illetően lehetőség szerint azonos vagy hasonló álláspontot foglaljanak el. Ez a törekvés azonban csak viszonylag ritka esetben járt teljes sikerrel. Az Európai Politikai Együtműködés tapasztalata éppen azt világította meg a tagállamok számára, hogy felfogásuk és érdekeik rendkívül különbözök lehetnek a világpolitika fejleményeinek megítélésében és a reagálás módját, eszközeit vagy mértékét illetően.

Az Egységes Európai Akta után mindössze négy évvel, 1991 decemberében a *Maastrichti Szerződés* nagy lépést tett az unió közös külpolitikájának megvalósítása felé. Való igaz, hogy a maastrichti csúcs közeledtével sokasodtak a világpolitikai kihívások az Európai Unióval és tagállamaival szemben. Az Európai Unió közvetlen szomszédságában ment végbe az a hatalmas erjedő folyamat, amely a szovjet világbirodalom összeomlása nyomán egyrészt viharos ütemű rendszerváltások sorát eredményezte Közép- és Kelet-Európában és annak ázsiai kiterjesztésében, másrészt nemzetközi méretekben is veszélyes destabilizációs örvényeket kavart a Balkánon és a volt Szovjetunió periférikus déli területein. Ezzel párhuzamosan, 1990–91-ben a Kuvaitot ért iraki támadás nyomán kitört az öbölháború. Ilyen háttérrel fogalmazták meg az Európai

Unió tagállamai a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzéseiket és kötelezettségeiket.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 2. cikke az unió célkitűzései között a második helyen – a gazdasági és társadalmi haladást elősegítő tevékenység után – hangsúlyozza: az unió célja, hogy „megerősítse identitását a nemzetközi szintéren, nevezetesen egy közös kül- és biztonságpolitika gyakorlása révén, amely felöleli a közös védelmi politikára való esetleges kiterjesztését, mely utóbbi idővel elvezethet a közös védelemig”.

A közös kül- és biztonságpolitikával az EUSz V. címe alatt a 11–28. cikkek foglalkoznak. A tárgykörhöz egy sor nyilatkozat is kapcsolódik. Ez utóbbiak jogi sajátossága, hogy – kormányközi együttműködésről lévén szó – értelmezésükben az Európai Bíróság nem illetékes. Ugyanakkor az Európai Unióról szóló szerződés sehol nem definiálja a *külpolitika* vagy a *biztonságpolitika* fogalmát. Márpedig egyáltalán nem evidens vagy egyértelmű az, hogy az unió szintjén követendő kül- és biztonságpolitika az állami – vagy ha úgy tetszik, nemzeti – kül- és biztonságpolitika pontos mása, integrációs szintű összegzése, egyfajta „kinagyítása” lenne. Az Európai Politikai Együtműködés például olyan módon fejlődött, hogy az Európai Közösség felfogása szerint a biztonság politikai és gazdasági aspektusaival foglalko-



zott, azonban katonai dimenziója nem volt. Ehhez képest az unió második pillérét képező kül- és biztonságpolitika terjedelme lényegesen tágabb, ha az EUSz. 11. cikkének ambiciózus megfogalmazását tekintjük, amely szerint az „unió biztonságával összefüggő minden kérdést felölel...”. Az itt



felsorolt célkitűzések valóban megfelelnek egy állami külpolitika célrendszerének. Legfeljebb azon lehet eltöprengeni, hogy például kivel szemben kellene megvédeni az unió függetlenségét.

Habár a közös kül- és biztonságpolitika nem közösségi, hanem kormányközi szinten működik, a *közös* jelző kétségkívül nagyobb elkötelezettségre utal az unió keretében folytatandó külpolitika iránt, mint a megelőző *együttműködés*. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóan a tagállamok, illetve a Tanács feladatait leíró EUSz 12. cikk megfogalmazásai is határozottabbak és minden korábbinál keményebb kötelezettségeket sejtetnek.

3. A közös kül- és biztonságpolitika működése

Az a tény, hogy a közösnek nevezett kül- és biztonságpolitika a valóságban csupán kormányközi mélységű, azaz nem az első, közösségi pillér szintjén integrált tevékenységet takar, a működési szabályok tekintetében is következményekkel jár. Az unió intézményei másképpen funkcionálnak, ha közösségi és másképpen, ha kormányközi jellegű feladatok teljesítésére veszik őket igénybe.

Az állam- és kormányfőkből álló, kezdetben informális csúcsertekezletet, az *Európai Tanácsot* a Maastrichti Szerződés legitimálta. Az EUSz 17. cikke szerint a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóan az Európai Tanács dolga, hogy „meghatározza az elveket és az általános irányvonalakat”. E tevékenységbe beleértendő az EUSz 11. cikkének 3. bekezdésében szereplő „közös akciók” számára történő útmutatás is. A szerződésben kodifikált eljárás e tekintetben nem különbözik az Európai Politikai Együttműködés keretében folytatott korábbi gyakorlattól.

A Tanács szerepére vonatkozóan lényeges új elemek sorakoznak az EU-szerződésben. A Tanács, mint ismeretes, eredetileg és elsősorban a tagállamok külügyminisztereinek vagy helyetteseinek a szerve. Mármost ha



a közös kül- és biztonságpolitika kérdései szerepelnek napirenden, akkor szükségessé válhat a védelmi miniszterek bekapcsolása, sőt akár külön ülése is. Mindazonáltal külön védelmi miniszteri tanács nem létesült. Az EUSz 18. cikke alapján a Tanács feladata, hogy az unió csúcsszerve, az Európai Tanács



iránymutatásai alapján, egyhangú döntéssel „meghozza a szükséges döntéseket a közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és végrehajtása céljából”. A tagállamok a Tanács fórumán tájékoztatják egymást és konzultálnak egymással. Ugyancsak a Tanács feladata az EUSz 12. cikkének 1. és 2. bekezdése alapján, hogy „közös álláspontot” alakítson ki, amennyiben ezt „szükségesnek találja”. Ezek után az EUSz 11. cikkének 4. bekezdése szerint a tagállamok köteleessége, hogy „aktívan, fenntartások

nélkül, a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás szellemében támogassák az unió közös kül- és biztonságpolitikáját”, továbbá „tartózkodjanak minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes az unió érdekeivel, vagy alkalmas arra, hogy gyengítse az unió mint összetartó erő hatékonyságát a nemzetközi kapcsolatokban”.

A közös kül- és biztonságpolitika nemzetközi képviseletét az Európai Unióról szóló szerződés nem a Bizottságra bízta, hanem megerősítette a Tanács rotációs elnökségének szerepét. Ebben a tevékenységben az elnökségnek segédkezhet a „trojka” másik két tagja, vagyis a megelőző és a következő elnökséget betöltő tagállam. A Bizottság „teljes mértékben társul” ezeknek a feladatoknak a végrehajtásához. Kezdetben a négy tagú csapat volt feljogosítva arra, hogy a közös kül- és biztonságpolitikát fontos nemzetközi ügyekben a külvilág előtt megjelenítse és képviselje.

A Tanács munkáját a tagállamok külügy-minisztériumainak politikai igazgatóiból álló Politikai Bizottság segíti: figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet, véleményt dolgoz ki a számára, és nyomon követi a közösen megállapított politika végrehajtását. Ha a közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása valamely közösségi teendőt is érint (például a közös költségvetésből történő finanszírozást), akkor a végrehajtásába bekapcsolód-



hat a tagállamok Állandó Képviselőinek Tanácsa (COREPER) is.

A közös kül- és biztonságpolitika megvalósításában fontos szerepet kapott a Tanács Titkársága. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 28. számú nyilatkozat, amely a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásával kapcsolatos „gyakorlati rendelkezésekről” szól, az Európai Politikai Együttműködés Titkárságát beolvasztotta a Tanács Titkárságába, mint a főtitkár közvetlen felügyelete alá tartozó, önálló egységet. A közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó speciális egység közvetlenül a Tanács elnökségének tesz jelentést.

A Bizottság szerepe a közös kül- és biztonságpolitika területén merőben más, mint a közösségi szinten működő első pillér ügyei-ben. Itt ugyanis a tagállamok mellett foglal helyet, sőt azok után következik. Például az EUSz 18. cikkének 3. bekezdése így rendelkezik: „Bármely tagállam vagy a Bizottság benyújthat a Tanácsnak bármely kérdést, amely a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik, és javaslatot tehet a Tanács számára”.

A Bizottság belső szervezetében 1993-ban az I. Külkapcsolati Főigazgatóság mellett megjelent a közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó főigazgatóság. Megváltozott a Bizottság tagjainak munkamegosztása is a külkapcsolatok felügyeletét illetően.

A közös kül- és biztonságpolitikáért viselt felelősségben attól fogva a Bizottság elnöke és a külkapcsolatokért felelős bizottsági tag osztozott. Ezután új területi felosztás alakult ki az egyes bizottsági tagok között: más-más bizottsági tag felügyelte a Közép- és Kelet-Európához és a volt Szovjetunióhoz, a fejlett országokhoz, illetve a fejlődő világ-hoz fűződő kapcsolatokat.

Az Európai Parlament szerepe a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban erősen korlátozott. A Tanács elnökségének a dolga az EUSz 17. cikke szerint, hogy „konzultáljon az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika fő aspektusairól és alapvető választásairól, és gondoskodik arról, hogy az Európai Parlament nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék.” A Tanács elnökségének és a Bizottságnak a közös feladata az Európai Parlament tájékoztatása a közös kül- és biztonságpolitika alakulásáról. Az Európai Parlament általában arra törekszik, hogy a közös kül- és biztonságpolitika ügyeiről ne csak utólagos tájékoztatást kapjon, hanem módja nyíljon a menet közbeni, sőt előzetes véleménynyilvánításra. Ez a szándéka azonban felveti azt az elvi kérdést, hogy egyáltalán szert tehet-e az Európai Parlament nagyobb befolyásra a külügyekben (vagy bármely más ügyben), mint a nemzeti parlamentek. Az Európai Parlament a közös kül- és biztonságpolitika finanszírozásában is illetékes lehet.



Az Európai Bíróság jogosítványai ugyancsak jóval korlátozottabbak a közös kül- és biztonságpolitikát illetően, mint a közösségi első pillér területén. Az EUSz 46. cikke kifejezetten kivonja az Európai Bíróság hatásköre alól a közös kül- és biztonságpolitikát. Közvetett módon azonban a Bíróság mégis megjelenik a „szerződések őrének” klasszikus szerepében. Arra ugyanis ügyelnie kell, hogy a közös kül- és biztonságpolitika ürügyén az alapszerződések ne sérüljenek. Eszerint a Bíróság a pillérek közötti határvonalak tiszteletben tartását felügyeli, és így közvetve illetékes a közös kül- és biztonságpolitika tárgyi terjedelmének figyelemmel kísérésében.

4. A közös kül- és biztonságpolitika eszközei

A közös kül- és biztonságpolitika keretében az Európai Unió tagállamai „közös akciókat” valósítanak meg. Az Európai Tanács már jóval az Unió Szerződés hatályba lépése előtt kifejezte azt az óhajt, hogy a közös külpolitika ne csak reagáljon a külvilág eseményeire, hanem aktívan kapcsolódjék be a nemzetközi politikai életbe. Minthogy azonban a közös kül- és biztonságpolitika nem tartozik a közösségi első pillérhez, a kapcsolatok integrált eszköztára sem áll rendelkezésre. Ez idő szerint ugyancsak

kizárt, vagy rendkívül körülményes nemzetközi egyezmények kötése, tekintettel arra, hogy az Európai Uniónak nincs saját jogi személyisége.

Az uniónál szűkebb Európai Közösségnek kívülről álló államokhoz és más nemzetközi szervezetekhez fűződő kapcsolatai azon a körülményen alapulnak, hogy a tagállamok a közösséget jogi személyiséggel ruházták fel. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 281. cikke kimondja: „A közösség jogi személy.” Ugyancsak a jogi személyiséget támasztják alá az alapító szerződéseknek azon rendelkezései, amelyek szerint a közösség nemzetközi szerződéseket köthet.

A következő integrációs fokozaton, a többféle természetű és mélységű együttműködést vegyítő Európai Unió esetében azonban a szervezet jogi személyiségét sem az 1993-ban életbe lépett Maastrichti, sem pedig az 1997. évi Amszterdami Szerződés nem ismeri el kifejezetten. Az Európai Unió jogi személyiségének bizonyos korlátai abból a körülményből fakadnak, hogy az Európai Unió nem állam. Az unió mint a tagállamaitól függetlenül létező és őket bizonyos tekintetben meghaladó aktor létét ugyanakkor bizonyítja mindenekelőtt a tagállamok közötti kapcsolatokra vonatkozóan az a feladata, hogy a Maastrichti Szerződés 1. cikke szerint „koherens és szolidáris módon szervez-



ze a viszonyt a tagállamai és népei között.” Ugyanezen szerződés 11. cikke kimondja: „az unió és tagállamai közös kül- és biztonságpolitikát határoznak meg és alkalmaznak...”, amely a tagállamok módszeres együttműködésén alapszik, és amelynek célja fokozatosan közös akciók megszervezése.

A fentiekből fakadóan az Európai Unió kapcsolataiban a Maastrichti Szerződés óta bizonyos kettősség tapasztalható. A nyugat-európai államok túlnyomó részét – köztük tekintélyes nukleáris hatalmakat, az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjait stb. – tömörítő országcsoporthoz egy kettős struktúrában jelenik meg a világ számára, ami önmagában nem probléma, sőt akár még a nemzetközi fellépés súlyát is növelheti. Ez a sajátos struktúra különféle formákban érvényesíthető az eredendően tagállami szuverenitást: olyan módon és elosztásban, ahogyan azt az unió tagállamai az adott esetben a saját érdekei megjelenítése céljából szükségesnek és célszerűnek ítélik.

Az unió önállóságának növelését illetően általában a tagállamok bizonyos visszafogottsága tapasztalható. Az a tény, hogy az Európai Uniót sem a Maastrichti, sem az Amszterdami Szerződés nem ruházta fel kifejezetten és minden kétséget eloszlatóan jogi személyiséggel, az integrációs szándékok korlátait, és ezen felül a tagállamok érdekeinek differenciáltságát mutatja.

Az Európai Unió jövőbeli alkotmányos szerződésének kialakítása céljából életre hívott Európai Konvent – amelyben hazánk már kvázi teljes jogú tagként vesz részt – eddigi tevékenysége alapján megállapítható, hogy az új szerződés deklarálni fogja az unió egységes jogi személyiségét. Ez elősegíti a jogbiztonságot és az EU hatékony működését,



valamint lehetővé teszi az unió tevékenységének áttekinthetőségét és megérthetőségét, nem pusztán harmadik államok, de az európai polgárok számára is.

Az unió jogi személyként való deklarálása nem eredményezi önmagában a közösségi és nemzeti hatáskörök, sem pedig az egyes EU-intézmények hatáskörének és eljárási rendjének megváltoztatását, különösen a nemzetközi megállapodások megtárgyalásának megkezdése, tárgyalása és megkötése tekintetében. Ugyanakkor az unió egységes



jogi személyiségének kimondásával az unió kötheti meg majd a nemzetközi megállapodásokat, és ennek kapcsán a jövőben egy-egy tagállam számára nem áll fenn annak a lehetősége, hogy nemzeti alkotmányos eljárásai szabályaira hivatkozva az unió által megkötött egyezményt ne tartsa hatályosnak.

A fentiek tükrében az uniónak két fő esz-koze marad a közös kül- és biztonságpolitika megvalósítására. Az első a tagállamok közötti együttműködés megszervezése, amely a közös álláspontok kialakításában ölt testet. A közös álláspontokat kifejezhetik az unió szintjén elfogadott politikai nyilatkozatok vagy pedig a Tanács határozatai. A második eszköz a közös akció, amely ugyancsak a Tanács határozatán kell, hogy nyugaljon.

A tagállamok közötti együttműködés az Európai Politikai Együttműködés tapasztalatait és gyakorlatát fejlesztette tovább. Az EUSz 12. cikke szerint a tagállamok a Tanácsban minden olyan kérdésről tájékoztatják egymást, és konzultációt folytatnak, amely „általános érdekekkel” kapcsolatos. Mármost előfordulhat, hogy egy egyébként nagy horderejű külpolitikai kérdést egyes tagállamok nem ítélnék általános érdekességűnek. Az EUSz 18. cikkének 2. bekezdése szerint a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiben, az eljárási ügyeket kivéve, egyhangúan kell állást foglalni. Ezért bármely tagállam megteheti, hogy a maga szempontjából érdeke-

lennek minősít egy olyan témát, amely a többiek számára fontos, és így az unió szintjén nem kerülhet sor eszmecserére.

A közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos tájékoztatás az úgynevezett *európai levelezők* hálózatán keresztül történik. Az európai levelező az Európai Unió tagállamaiban egy külügyminisztériumi vezető tisztviselő, aki a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos információcserét irányítja. Ezen a hálózaton hatalmas volumenű információáramlás indult meg a tagállamok között. Becslések szerint átlagosan mintegy napi háromszáz hír érkezik be egy-egy tagországhoz. Az információkat az európai levelező szervezeti egysége gyorsan szétosztja a külügyminisztériumon, illetve az államigazgatáson belül, de érdemi hasznosításuk erősen kétséges.

Az EUSz 12. cikke alatt elfogadott *közös álláspontok* száma évről évre nő. A közös kül- és biztonságpolitika bevezetését követően született közös álláspontok témái között volt például a gazdasági kapcsolatok csökkentése Líbiával, fegyverembargó Szudánnal szemben, fegyverexport a volt Jugoszláviába, a biológiai fegyverek tilalmát kimondó konvenció negyedik felülvizsgálati konferenciája stb.

A közös akció, amelynek elfogadásáról és megvalósításáról az EUSz 13. cikke részletesen rendelkezik, új eleme a külpolitikai



együttműködésnek. A közös akciók elfogadására is vonatkozik az egyhangú döntéshozatal követelménye. Az együttesen eldöntött közös akció azután az összes tagállamot kötelezi. A témák szelekciója valójában már a kölcsönös tájékoztatás szintjén eldől. Az Európai Tanács a Maastrichti Szerződés ratifikációjának idején megpróbált elébe menni a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos gyakorlat várható problémáinak: az 1992. évi, lisszaboni csúcson meghatározta a *fontos közös érdek* leglényegesebb kritériumait. A fontos közös érdek fő ismér-

vei a következők: a földrajzi közelség, a kérdéses régió vagy ország politikai vagy gazdasági stabilitásához fűződő érdek, az unió biztonságának fenyegetése. Ugyancsak a lisszaboni csúcst fogadta el a közös akciók specifikus céljainak listáját, amelyek között a demokrácia, a stabilitás, a konfliktusmegelőzés, a terrorizmus elleni küzdelem stb. szerepeltek. 1993-ban az Európai Tanács brüsszeli ülése meghatározta az *európai biztonság* általános céljait is, ezek a következők: az Európai Unió területi integritása és politikai függetlensége, demokratikus



jellege, gazdasági stabilitása, valamint a vele szomszédos régiók stabilitása. Megjegyzendő, hogy ezek a célok semmiben sem különböznek bármely állam józan érdekeinek megfogalmazásától. A közös akciók száma is gyorsan nőtt, az elsők között jó néhány foglalkozott például Bosznia-Hercegovina segélyezésével, Mosztár városának közgazgatásával, az oroszországi parlamenti választások megfigyelésével, a közel-keleti békefolyamattal stb.

A közös kül- és biztonságpolitika nemzetközi megjelenítésének szándékával, francia javaslatra létrehozták a közös politikát megismélysító megbízott („Mr./Mrs. CFSP”) posztját, amelyre elsőként a NATO előző főtítkárát, Javier Solanat kérték fel. A közös kül- és biztonságpolitika *magas képviselője* az integráció szervezetében egyben a Tanács főtítkárának feladatkörét is betölti. A „magas képviselő” intézményesítése egyúttal véget vetett a három egymást követő elnökséget átfogó „trojka” külpolitikai szereplésének. Az EUSz 18. cikkének 8. bekezdése szerint „szükség esetén” a következő elnökséget adó tagállam képviselője csatlakozhat a folyó elnökséghez. Az „intézményi memória” letéte-

ményese ezentúl nem a trojka volt harmadik tagja, vagyis a megelőző elnökség, hanem a külpolitikai feladatokra feljogosított főtítkár.

Az előbbiekben részletezett döntéshozatal és eljárási kötétségek, a meglehetősen bonyolult intézményi háttér és legfőképpen a tagállamoknak a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos vonakodó magatartása az oka annak, hogy „Mr. CFSP” nemigen hasonlít egy uniós szintű európai külügyminiszterre, hanem inkább a Tanács, a Bizottság és a tagállamok közötti közvetítőként tűnik fel, aki külföldön kénytelen sokadmagával – a Tanács elnökségeivel, a Bizottság képviselőjével stb. együtt – megjelenni és képviselni az uniót. Ilyen körülmények között az adott hatásköri korlátokat a legkiválóbb diplomáciai képességekkel sem lehet áthidalni vagy ellensúlyozni. A közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott közös álláspontokból, az együttesen indított akciók témáiból és horderejéből és e politika nemzetközi megjelenítéséből egyaránt kitűnik, hogy a tagállamok által csupán erős hatásköri fenntartásokkal támogatott, korlátozott politikai jelentőségű, kormányközi tevékenységről van szó.



II. A közös külpolitika katonapolitikai aspektusai

1. A biztonságpolitika jelentősége a közös külpolitika szempontjából

Midőn a hetvenes évek elején új lendülettel megindult az Európai Politikai Együttműködés, elhangzott a figyelmeztetés: a formálódó Európai Unió ne váljék „militarizált szuperállammá”. Két évtizeddel később, a Maastrichti Szerződés kapcsán a kérdés ismét napirendre került. A kilencvenes évtized elején a jugoszláviai válsághelyzet szinte tálcán kínálta az esélyt az Európai Unió számára, amely azonban képtelen volt úgy cselekedni, „mint egy hagyományos szuperhatalom”. A balkáni kudarc is azt látszott alátámasztani, hogy az Európai Unió világpolitikai pozíciójának kulcsa a katonai képességek fejlesztése lenne. Ezt a tételt megfordítva: a katonai eszközök hiánya az oka annak, hogy az Európai Unió kevéssé tudja elérni kitűzött külpolitikai céljait. Ennek az összefüggésnek a hangsúlyozása eredményezte az EUSz 14. cikkében megjelenő erős ambíciókat.

A rendkívül összetett kérdéskomplexum a NATO-n belüli *európai identitás* (ESDI) problémakörét is felöleli. Katonai szövetségek eredményes működése általában lehetséges közös külpolitika nélkül. Ehhez egyrészt

eltökélt politikai akaratra van szükség, másrészt ki kell alakítani a katonai jellegű cselekvés döntési és vezetési mechanizmusait. A fenti tételt megfordítva ugyanakkor nem állítható az, hogy közös külpolitika folytatható lenne megfelelő katonai háttér nélkül. A hiteles külpolitikának ugyanis a megbízható védelmi, illetve adott esetben az érdekvéonyesítéshez (fenyegetéshez) szükséges támadási potenciál megléte elengedhetetlen feltétele.

A biztonság hagyományos felfogása szerint az unió katonai képességeinek három fő feladat megoldására kellene alkalmasnak lenniük: először az unió területének védelmére; másodsor az unió határain kívül lezajló, de számára fontos konfliktusokba való beavatkozásra; harmadsor a stabilitás és biztonság megteremtésére a széles értelmezett Európában. Mármint mindezeket a funkciókat a NATO tökéletesen betölti. A kilencvenes évek elején az Európai Unió tagállamai – egy kivételével – a NATO tagjai voltak, illetve a NATO tagállamainak többségét – mintegy kétharmadát – az EU tagországai alkották. Eszerint a „kemény”, azaz *katonai* biztonság tekintetében az Európai Unió nyugodtan hagyatkozhatott a NATO-ra. Az unióhoz egyébként is jobban



illik a „lágy biztonság” építése: fejlesztési támogatások, humanitárius segélyek stb. nyújtása révén stabilizálni a hozzá kötődő tágabb térségeket. A közvetlen szomszédságában az Európai Unió leghatásosabb biztonságpolitikai eszköze a befogadás valamely fokozata, mint az EU-tagság, az EGT-tagság vagy a társulás.

2. A Nyugat-Európai Unió

A kétpólusú világrendszer összeomlásakor, a kilencvenes évtized elején Nyugat-Európa a védelmi identitás keresése során felélesztett egy szunnyadó szervezetet: a Nyugat-Európai Uniót (NYEU). 1954-ben, az Európai Védelmi Közösség kudarca után a NYEU a nyugat-német újrafelfegyverzés végrehajtásának céljaira létesült. Alapját ugyanaz a Brüsszeli Szerződés képezte, amelyből tulajdonképpen a NATO is származott. A módosított Brüsszeli Szerződés öt alapító tagállamához ekkor csatlakozott Nyugat-Németország és Olaszország. Ezután három évtizeden keresztül a NYEU Csipkerózsika álmát aludta: a tizenhat NATO-tagból hétnek szolgált formális keretül, vagyis az összesen tizen-négy európai NATO-tagország felének. A felélesztésére vonatkozó első javaslat 1984-ben hangzott el. A hidegháború végét jelző általános enyhülés légkörében megélenkült az európai védelmi képesség önálló fejleszté-

sének gondolata is. A Nyugat-Európai Unió 1987-ben elfogadta az *európai biztonsági érdekekről* szóló, úgynevezett Hágai Plat-formot, amelynek bevezetője kimondja, hogy az integrált Európa építése mindaddig befejezetlen marad, amíg a biztonságot és a védelmet nem foglalja magában.

Ugyanekkor meghívták a NYEU-ba Spanyolországot és Portugáliát, amelyek 1990-ben csatlakoztak a szervezethez. Csatlakozási szándékát jelezte négy további európai NATO-tagállam: Görögország, Törökország, Norvégia és Izland is. Ilyen szervezeti háttérrel kezdődött meg az Európai Unióról szóló szerződés szövegezése. A 14. cikk első bekezdésében szerepel a rendkívül óvatos és homályos utalás „egy esetleges védelmi politikára”, amely „idővel elvezethet a közös védelemig”. Ugyanabban a cikkben az Európai Unió felkéri a NYEU-t, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az unió védelemmel kapcsolatos határozatait és akcióit.

Az Európai Unióról szóló szerződéshez a NYEU tíz tagországa által csatolt Nyilatkozat I. része a Nyugat-Európai Unióról kimondja, hogy az „az Európai Unió védelmi komponense” és egyben „az Atlanti Szövetség európai pillére erősítésének eszköze”. Ugyanennek a Nyilatkozatnak a II. részében a NYEU tagjai felhívják az Európai Unió többi tagállamát, hogy a módosított Brüsszeli Szerződés IX. cikke szerint csatlakozzanak



a Nyugat-Európai Unióhoz, vagy legyenek *megfigyelők* a szervezetben. Ez a felhívás mindössze két EU-tagállamnak szólt: a semleges Írországnak, valamint a NATO-tagok közül Dániának, amely tudatosan maradt távol a NYEU-tól. Mindkét ország a megfigyelői státust választotta. Ugyancsak megfigyelői minőségben tagozódott be a NYEU szervezetébe az Európai Unióhoz 1995-ben csatlakozott három semleges állam, Ausztria, Svédország és Finnország. A fent idézett II. Nyilatkozat a többi, vagyis az Európai Unión kívüli NATO-tagállam számára *társult tagságot* ajánlott a Nyugat-Európai Unióban, amely státus „lehetőséget nyújt számukra, hogy teljes mértékben részt vegyenek a NYEU tevékenységében”. Ez a felhívás akkor

három országra vonatkozott, ezek: Törökország, Norvégia és Izland. Miután az Európai Unió 1994-ben megnevezte az általa tagjelöltnek tekintett közép- és kelet-európai országokat, a kiválasztott tíz ország a Nyugat-Európai Unióban *társult partneri* státust kapott. Közülük három – Csehország, Lengyelország és Magyarország – 1999-ben belépett a NATO-ba.

A Nyugat-Európai Unióban való részvétel négyféle lehetséges minősége tulajdonképpen a NATO-tagság és az EU-tagság kettős kritériumrendszerének alkalmazásából született. A teljes NYEU-tagság csak azoknak az országoknak jár, amelyek mindkét euróatlanti szervezetnek tagjai. Azok az európai államok, amelyek „csak” NATO-tagok, a



NYEU-ban csupán társult tagok lehetnek. A tapasztalat szerint ez, az előbbieken idézet nyilatkozat ellenére, egyáltalán nem teszi lehetővé a NYEU tevékenységében való teljes körű részvételt. Az Európai Uniónak a közös védelmi politika keretében mindedig nem sikerült ötvöznie, azaz tartalmilag összekapcsolnia az EU- és a NATO-tagságot. Azok az európai országok, amelyek csupán vagy az egyik, vagy a másik szervezetnek a tagjai, nem rendelkeznek a kétféle kül- és védelmi politikai együttműködési rendszert szervesen egybekapcsoló struktúrával, holott mindkettő azonos szinten, nevezetesen a kormányközi együttműködés jogi keretei között működik. Ugyanakkor tény, hogy mindkét szervezet bizonyos párbeszédet kezdett a kívülálló országokkal, különösen figyelve azokra, amelyek a másik tagsági köréhez tartoznak. Az Európai Unió igyekszik együttműködni a NYEU társult tagjaival, a NATO pedig több műveletébe is bevonta az Európai Unió semleges tagállamait.

A NYEU Tanácsa 1992. június 19-én kiadta az úgynevezett *Petersbergi Nyilatkozatot*, amely lefektette, milyen esetekben lehet szükség a NYEU szerepvállalására. A nyilatkozatban szereplő *petersbergi feladatoknak* nevezett célok a következők: humanitárius és mentési feladatok; békefenntartás; harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést is.

A Nyugat-Európai Unió az 1994. évi Miniszterek Tanácsának ülésén megkísérelte egy *közös európai védelmi politika* körvonalazását. Tartalmi előrelépés (például az *alapvető érdek* fogalmának közös definiálása) helyett azonban főleg formai változásokra került sor (a NYEU székhelyét Londonból Brüsszelbe helyezték át, az elnökségi periódust az Európai Unióhoz hasonlóan a korábbi egy évről fél évre csökkentették stb.) További szervezeti intézkedésekkel szorosabbra fűzték a kapcsolatot a NYEU szervezete, az EU-Tanács Titkárságának „CFSP-egysége” és az Európai Unió Bizottságának IA Főigazgatósága között. Ugyancsak létrejött 1993-ban a NYEU tervezési egysége, majd a korábbi (1991-ben a német-francia tandárbból létrehozott, majd spanyol és belga egységekkel kiegészített) Eurocorps-ból a NYEU-nak felelős első katonai egység.

A NATO az 1994. évi, brüsszeli csúcserőkezleten a maga részéről ugyancsak megfogalmazta az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás (European Security and Defence Identity – ESDI) koncepcióját, amely azonban egyértelműen a szövetség keretein belül helyezkedik el. Ugyanekkor a NYEU – mint a NATO „európai pillére” – támogatása céljából megalkotta a NYEU-parancsnokság alatt a NATO eszközeivel végrehajtandó katonai műveletek szervezeti keretét. Az Amszterdami Szerződés tovább erősítette az EU-



NYEU kapcsolatot, és a 17. cikk kifejezetten hivatkozik a NYEU petersbergi feladataira. Mindemellett a Nyugat-Európai Unió sem a NATO keretében, sem azzal párhuzamosan nem tudott érdemi és működőképes katonai erőt kialakítani.

Az 1999. június 3–4-i, kölni ülésen az Európai Tanács lefektette azokat a kereteket, amelyek meghatározták az európai biztonság- és védelempolitikának (European Security and Defence Policy – ESDP) nevezett együttműködést. A kölni nyilatkozat célja: képessé tenni az Európai Uniót, hogy eleget tegyen a közös biztonságpolitika területén deklarált feladatainak. Fél évvel később, 1999 decemberében, Helsinkiben az Európai Unió tagállamainak állam- és kormányfői az önálló katonai képesség kiépítése érdekében döntöttek arról, hogy a tagállamoknak 2003-ra fel kell állítaniuk egy 50–60 ezer fős, a petersbergi feladatokat ellátni képes, úgynevezett gyorsreagálású katonai erőt, amely 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven keresztül fenntartható. A gyorsreagálású haderő nem egy „európai hadsereg”, hanem szükség esetén bevethető többnemzetiségű haderő. Helsinkiben emellett a Tanácson belül létrejött az európai biztonság- és védelempolitika megvalósítását biztosító intézményi és működési háttér, ezek: a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság és a Katonai Törzs. 2000

júniusában Feirában döntés született egy 5 ezer fős rendőri alakulat felállításáról, amelyet nemzetközi missziók részeként válságok megelőzésében és válságkezelési műveleteknél kívánnak bevetni. A kölni Európai Tanács ülésén elindított folyamat új alapokra helyezte az európai biztonsági és védelmi politika kereteit, amely legfőképp válságkezelési feladatok ellátására és nem a közös védelem biztosítására hivatott. Az európai biztonság- és védelempolitika sikeres megvalósításából komoly politikai tőkét kovácsolhat az Európai Unió a nemzetközi szintén, ami pozitívan járulna hozzá a közös kül- és biztonságpolitika fejlődéséhez. A NYEU Miniszteri Tanácsának 2002. november 13-i ülésén, Marseille-ben úgy határozott, hogy 2001. július 1-jével megszünteti a NYEU érdemi működését, elkerülve a szervezet névleges felszámolását, mivel a módosított Brüsszeli Szerződés érvényben marad.

A XXI. század elején az Európai Unió tagállamait nem fenyegeti a területvédelem eszközeivel elhárítható veszély. Annál nagyobb a nem hagyományos biztonságpolitikai kockázatok (szervezett bűnözés, terrorizmus, migráció stb.), amelyek ellen a belügyi és igazságügyi együttműködés erősítése nyújthat védelmet. A nem hagyományos, illetve nem katonai jellegű kockázatok elleni védekezésben való részvétel érdekeltégi köre azonban nem szűkíthető le az Európai



Unió tagállamaira. Katonai tekintetben a területvédelem helyett a kívülálló országokban való, „területen kívüli”, béketeremtő, részben preventív beavatkozás került előtérbe. Az ilyen műveletek végrehajtásában és sikerében ugyancsak szélesebb vagy más összetételű koalíciók lehetnek érdekelték, mint akár az Európai Unió, akár a NATO tagsága.

3. Szervezeti divergencia az Európai Unió és a NATO között

Az Európai Unióban a valóban közös és hatékony kül- és biztonságpolitika kialakításának ez idő szerint a következő főbb akadályai látszanak:

- Az Európai Unió tagállamait felölelő katonai szövetség (NATO) a gazdasági integrációt közel egy évtizeddel megelőzve jött létre, annál jóval szélesebb körben. A NATO katonai és politikai súlypontja ma is kívül esik az Európai Unión.
- Az Európai Unió védelmi dimenziója a gazdasági integrációhoz képest mintegy 35–40 évvel később kezdett formát ölteni.
- Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájából már a kezdet kezdetén „kikéredzkedett” az egyik – ráadásul a NATO-hoz tartozó – tagállam.

- Az Európai Unió tudatosan megtörte a saját „NATO-homogenitását”, és 1995-ben felvett három semleges országot.
- A NATO bővítése nem az Európai Uniót követte, hanem 1999-ben három uniós kívüli országot (EU-tagjelöltet) vett fel. 2002 végén a NATO újabb hét EU-tagjelölt ország felvételét határozta el a prágai NATO-csúcson.
- A kétpólusú világ nyílt konfliktus nélkül, a Szovjetunió csendes összeomlásával ért véget, ezért az orosz-USA viszonyban a kibékülés és egy új kezdet helyett kölcsönösen a régi hidegháborús reflexek rögzültek.

Az Európai Unió és a NATO közötti szervezeti divergencia azért zavaró, mert az EU külkapcsolataiban a kül- és biztonságpolitika területén is nyilvánvalóan a saját szervezet tagsági státusa a meghatározó. Arról van szó, hogy a nem EU-tagok (köztük az EU-tagjelöltek) akkor is másfajta – értelemszerűen a tagállamokénál hátrányosabb – kezelésben részesülnek az unió részéről, ha történetesen NATO-tagok. Ugyanakkor négy EU-tagország nem tagja a NATO-nak, ám az unió közös európai kül- és biztonságpolitikájában teljes joggal vesz részt.

A NATO és az Európai Unió tagsága közötti eltérések ténylegesen a kilencvenes évtized közepén jelentek meg és azóta nőnek, holott az európai biztonság ügyét



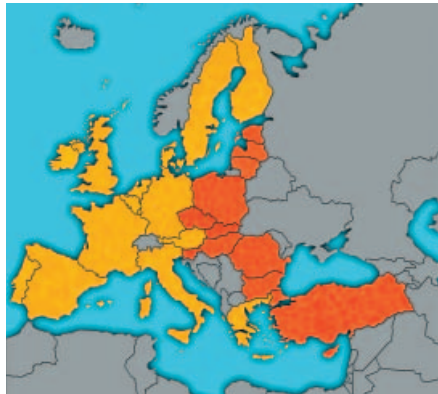
éppen az ellenkező tendencia szolgálná. A küszöbönálló NATO- és EU-bővítés nyomán a különállás foka mérséklődhet, ami megkönnyítheti a reális cél- és eszközrendszerre épülő európai védelmi politika és identitás kialakítását. Továbbra is kérdéses marad azonban az Európai Unió keretében megvalósítható közös kül- és biztonságpolitika tárgyi terjedelme és integrációs intenzitásának fokozata.

4. Új biztonságpolitikai erőtér 2001. szeptember 11. után

Időközben lényegesen megváltozott az a biztonságpolitikai erőtér is, amelyben az Európai Unió elsősorban érdekelt és cselekvőképes. A 2001. szeptember 11-i, amerikai merényletsorozat megrázó élménye, politikai-pszichológiai hatását tekintve, megkésett és külső effektusként pótolta az USA és a Szovjetunió, illetve a NATO és a Varsói Szerződés között elmaradt végső ütközet katarzisélményét. A volt ellenfelek kölcsönös viszonya attól a naptól kezdve megváltozott: megbékélten tekintenek egymásra, és a tegnapi terhektől megszabadulva, megkönnyebülten segítik egymást a közös ellenség, a radikális iszlám gyökerű, szervezett nemzetközi terrorizmus elleni harcban.

Európában a szovjet összeomlás, majd pedig a német egyesülés nyomán a kilenc-

venes évtized elejére véglegesen eltűnt a korábbi hidegháborús frontvonal. A tényleges orosz-amerikai megbékélés azonban a fenti okokból csupán egy évtizeddel később következett be. 2001 őszén Oroszország és a FÁK egy csapásra az USA és a NATO barát-



ja és potenciális szövetségese lett. Ebben a kontextusban már hitelesen hangzik, hogy a „NATO bővítése nem ellenük irányul”.

2001. szeptember 11-ét követően az Európai Unió kikerült a korábbi fő világpolitikai konfliktus közepéből. A szomszédságában zajló balkáni válság a terrorizmus legújabb fenyegetéséhez képest mellékhadszíntérre fokozódott le. Ezzel egyidejűleg viszont kitágult az unió biztonságpolitikai mozgástere, és célrendszere is átvértékelődött. Azonban az EU-tagállamok belpolitikájában közvetlen célja és hozadéka nem a tágabb rádiuszú, világpolitikai szerepválla-



látnak, hanem elsősorban a belső biztonság gyors megerősítésének van. Ezen a területen nem mellőzhetők teljesen a katonai eszközök, azonban kézenfekvő a belügyi-igazságügyi együttműködés megerősítése. 2001. szeptember 11. után az Európai Unióban tapasztalható volt a harmadik pilléres együttműködés felgyorsulása.

A kissé formális és olykor öncélú külpolitikai együttműködési kísérletekhez képest a belső biztonság javítása az Európai Unióban is valódi és közvetlen érdekeket szolgál. Látható, hogy a külpolitika autonómiáját minden tagállam, így az Európai Unió tagállamai is féltékenyen őrzi. A külpolitika a külvilággal szemben egy összeforrott közösség (állam, nemzet) szintetizált érdekeit képviseli. A rendkívül komplex szerkezetű külpolitikai érdekszintézisen belül az „áldozat” vagy a „nyereség” meghatározása minden esetben belpolitikai gyökerű döntést igényel. Az Európai Unió sajátos belső alkufolyamataiban az integrált vagy közös cselekvés külpolitikai hozadékának számos eleme jelen van (például a gazdaságpolitika, közlekedés, környezetvédelem stb.), a *meghatározó döntéseket* azonban mind a mai napig a *tagországok kormányai hozzák*. Tagállami meghatalmazás alapján a külpolitika bizonyos, nem lényegtelen részterületeit (például a külgazdasági politika jelentős részét) lehetséges a közösség szintjén egyesítve eredményesen

képviselni a külvilággal szemben, azonban az állami identitás fennmaradásával egyidejűleg a külpolitika egészének szintetizálása az Európai Unió nevében és égisze alatt lehetetlennek látszik. Az Európai Unió kibővítésével, a szereplők számának gyarapodása és érdekeik divergenciája folytán a külpolitikai együttműködés esélyei – legalábbis átmenetileg – tovább romlanak.

A fentieknek nem mond ellent az, hogy az aktuális kihívások tükrében, beleértve a bővülést is, az Európai Unió biztonságpolitikai dimenziója a következő időszakban „sikerágazattá” léphet elő. Ehhez bizonyos fokig már adottak az unióban a szakmai és a szerződéses alapok. A belügyi és igazságügyi együttműködés elmélyüléséből is kifejlődhetnek közös diplomáciai akciók, ha nem is a „nagypolitika”, hanem a külképviseletek konzuli tevékenysége területén. Eközben folytatódhat a tagállamok között az Európai Politikai Együttműködéssel megalapozott és a közös kül- és biztonságpolitika keretében továbbfejlesztett kölcsönös külpolitikai tájékoztatás, az álláspontok összehangolása és esetenként közös akciók megszervezése. Azon tendencia további erősödésére lehet számítani, amely szerint – a tagállamok akaratából – bizonyos, kormányközi szinten induló együttműködési szegmensek átcsúsznak az integráció első pillérébe és ott a közösségi módszerek szerint kezdenek



működni. Erre azonban továbbra is nagyobb esély látszik a belső biztonsággal összefüggő, harmadik pilléres témák, mint a klasszikus külpolitika területén.

A munkáját előreláthatólag 2003 közepén lezáró Európai Konvent tevékenysége alapján előrejelezhető, hogy az Európai Unió alkotmányos szerződése deklarálni fogja az unió jogi személyiségét. Nem várható ugyanakkor jelentős előrelépés az unió közös kül- és biztonságpolitikája vonatkozásában. A Konvent munkájának lezárása előtt valószínűsíthető, hogy létrejön az európai külügymi-

niszteri poszt a közös kül- és biztonságpolitika „magas képviselője” és a külkapcsolati biztos funkcióinak egyesítésével. Emellett várható, hogy az Általános Ügyek Tanácsából kiváló Külkapcsolatok Tanácsában általános szabállyá válik a minősített többségű szavazással történő döntéshozatal, felváltva az esetek nagy részében alkalmazott egyhangú szavazást. A biztonságpolitika és a védelem területén ugyanakkor fennmarad a konszenzusos döntéshozatal, és várhatóan lehetővé válik a megerősített együttműködés módszerének alkalmazás a védelmi kérdésekben.



III. Magyarország külpolitikájának új dimenziói

1. Betagozódás az Európai Unió külkapcsolatai rendszerébe

Az Európai Unió nemzetközi kapcsolatait illetően Magyarország a XXI. század elején még mindig átmeneti helyzetben van. 2003. április 16. után a csatlakozási tárgyalásokat folytató, kívülálló ország státusából a szerződés aláírásával a ratifikációs fázisba kerülhet, majd az EU-tagság életbelépésével megkezdí a belső felzárkózási időszakot. Az EU-csatlakozással Magyarország az uniónak mint nemzetközi aktornak és jogalanyak is szerves részévé válik. A belépéssel járó kötelezettségek közé tartozik a terjes külkapcsolati *Acquis Communautaire* átvétele, ami alapvetően módosítja az új tagállamok nemzetközi kapcsolatrendszerét. Ez a joganyag erősen fejlődik, több okból is. Először is a külvilág kihívásaira válaszolva történtek és történnek lényeges változások az unió külkapcsolataiban, az egyes partnerekhez és partner régiókhoz fűződő szerződéses viszonyaiban. A keleti irányú bővítéssel párhuzamosan gyökeresen átalakul az Európai Unió mediterrán politikája, változóban van az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni

országokhoz fűződő kapcsolatrendszer, új minőségű elemekkel gazdagodik a transzatlanti viszony stb. Másodszor kialakulóban vannak a belső integráció legújabb területeihez és eredményeihez – például a közös kül- és biztonságpolitikához, a közös pénzhez, a schengeni övezethez stb. – illeszkedő nemzetközi dimenziók. Végül a jelentős területmű bővítéssel az unión kívülre kerülnek a jelenlegi tagjelöltekhez (illetve azok nagyobb részéhez) fűződő kapcsolatok, beleértve egymás közötti viszonyait is. Ez utóbbi részeként – a korábbi bővülésekhez hasonlóan – az új tagállamok saját nemzetközi kapcsolatrendszere is hozzáadódik az unió külső dimenziójához, gazdagítva és egyben tovább bonyolítva a különféle hatásköri és cselekvési szinteket.

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerébe való betagozódás és az erre vonatkozó *Acquis Communautaire* átültetése nyomán az új tagország külpolitikája óriási változáson esik át. Ezzel összefüggésben Magyarországot mint leendő EU-tagállamot főként három kérdés érdekelheti:

- Milyen belső alkupozícióra tehetünk szert az Európai Unió érdekarmonizálási folyamataiban, és miként érvényesíthetjük ezál-



tal az unió keretében és nevében külügyi érdekeinket és törekvéseinket?

- EU-tagként miként alakulnak kapcsolataink a közvetlen és regionális szomszédainkkal, mennyiben sikerül sajátos érdekeink szerint formálni és újabb elemekkel gazdagítani az unió szomszédságpolitikáját?
- Milyen tágabb mozgásteret nyit számunkra az unió nemzetközi kapcsolatrendszerre, mennyiben bővíti, illetve mennyiben korlátozza a globális térségben való manőverezésünket külpolitikánknak ez az új dimenziója?

2. Várható szervezeti és hatásköri változások

Az Európai Unió és a külvilág kapcsolatrendszerét meghatározó módon befolyásolja a hatáskörök elosztása az integrációs szervezet és a tagállamok között. Az Európai Közösség szintjén, gyakorlatilag homogén integrációs modellben is egymás mellett léteztek a közösségi, a tagállami és az úgynevezett vegyes hatáskörök. Mindezek továbbélése mellett a Maastrichti Szerződés újabb pillérekkel gazdagította az integrációt, majd pedig az integrációs szervezet és a tagállamok közötti, illetve a tagországok körén belüli koncepcionális és érdekütközések tarka képletét. Számunkra sem közömbös tehát, hogy milyen eredményeket produkál

az unió belső reformjainak újabb szakasza, amely a 2002-ben az Európai Konventtel kezdődött, amelyben Magyarország is részt vesz. A hatáskörök pontosításának és elhatárolásának kérdése egyike a legfontosabb feladatoknak, ennek politikailag kezelhető és a gyakorlat próbáját is kiálló megoldása sokat lendíthet az integráció hatékonyságán. A rendkívül összetett problémacsomagnak a külkapcsolatok csupán az egyik, ám Magyarország számára különösen fontos részterületét képezik.

Az Európai Unió bővítésével párhuzamosan az integráció mindhárom pillére olyan területekre terjed ki, amelyek sajátos módon fejlesztik tovább az unió nemzetközi kapcsolatrendszerét. Például a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik fázisának elérése felveti az Európai Unió és a nemzetközi monetáris és gazdasági szervezetek viszonyának problémáját, a Gazdasági és Monetáris Unió külső képviseletének tartalmi és módszerbeli kérdéseit. A schengeni megállapodás beemelése az EU-szerződésbe, valamint két kívülálló állam (Norvégia és Izland) bekapcsolódása ugyancsak előnyösen hat az unió külső kapcsolataira. A közös kül- és biztonságpolitika egyelőre megrekedt a kormányközi együttműködés szintjén, ugyanakkor az Európai Unió gazdasági súlya, az integrációs sikerek által keltett tekintélye mindinkább megszilárdítja nemzetközi identitását és erősíti akcióképességét.



Az integráció további tökéletesítését (mélyítését) illetően az Európai Unió közeledik a „csúcsokhoz”. Egyrészt a nyugat-európai integráció olyan vívmányokat valósított meg, amelyek nem állnak távol az egyáltalán elérhetőtől. Ilyen például a gazdasági integráció területén az egységes belső piac és a közös gazdasági és monetáris politika meg-



valósítása, vagy a személyek szabad mozgásával összefüggésben a schengeni szabályrendszer. Más szempontból az Európai Unió azokhoz a határokhoz is közelít, amelyeken túl az integrációs tevékenység a tagállamok számára már nem eredményez pozitív externáliákat a belpolitikai (nemzeti) célok eléréséhez. Ezeken átlépve pedig meredeken csökken a résztvevő országok érdekeltsége a közös szervezet működtetésében, finanszírozásában és közös fejlesztésében.

Az integrációs újabb mélyítése során valószínűleg meg kell békélni a való élet olyan tényeivel, amelyek több évtized elszánt erőfeszítései után is az integráció továbbfejlesztésének bizonyos korlátait jelzik. Ilyen objektív körülmény például az egyes integrációs szegmensek eltérő akciórádiusza. Két szélsőséges példán bemutatva: az integrációs alapszabadságok (vagyis az áru- és szolgáltatáskereskedelem, a tőkeforgalom és bizonyos tekintetben a munkaerő mozgása) területén a regionális integráció a globális folyamatokat próbálja a saját területén belül kezelhetővé és átláthatóvá tenni („internalizálni”); ezzel szemben a kül- és biztonságpolitikát éppenséggel a „nemzetállami” csigaházából szeretné előcsalogatni és működőképes regionális rendszerré szervezni. Ez két ellentétes irányú és tartalmú feladat. Semmiképpen nem indokolt tehát olyan integrációs modellben gondolkodni, amely a hagyományos állami funkciók egyszerű lineáris kivetítésével regionális szinten is az államhoz fogható, azonos szervezettségű, kohéziójú stb. integrációt tételez fel és tűz ki célul az élet minden területén. Az Európai Unió nemzetközi hatásköre és szerepe az integráció egyes szegmenseiben valószínűleg különféle formákat ölt és eltérő módszereket igényel.

Magyarországnak mint közepes méretű, újdonsült tagállamnak az lesz az érdeke,



hogy a táguló és egyre gazdagabb tevékenységet folytató Európai Unióban világosan definiált és pontosan elhatárolt hatáskörök szerint folyják az érdekegyeztetés. Az is fontos számunkra, hogy növekedjék az Európai Unió nemzetközi tekintélye és befolyása, erősödjék jogi személyisége, ezáltal váljék hatékonyabbá a szervezet külső képviselete és akcióképessége.

3. Átalakuló külpolitikai mozgástér

Magyarország nemzetközi kapcsolatai számára az EU-csatlakozás mindenekelőtt az alábbi fő következményekkel fog járni.

EU-tagként Európa nagyobb részével, az unió tagállamaival az Európai Unió belső kapcsolati rendszerében, illetve azt szem előtt tartva ápoljuk majd a viszonyt. Az unión belüli érdekharmónizálási és alufolyamatok nemcsak a tizenöt jelenlegi EU-tagállammal fogják meghatározni kapcsolatainkat, hanem a velünk együtt csatlakozó országokkal is, amelyek száma elérheti a kilencet. A Németországhoz, Franciaországhoz és a többi jelenlegi EU-tagállamhoz fűződő kétoldalú viszonyunk középpontja a csatlakozási szerződés aláírását követően az Európai Unión belüli együttműködés kerül a középpontba. A kétoldalú miniszteri találkozók első számú témáinak egyike valószínűleg a

Tanács következő ülésének napirendje lesz, a közös érdekek számbavétele, a várható ellenállás lokalizálása a tagállamok között, a szavazás eldöntését befolyásoló koalíció kialakítása stb. Az Európai Unió kívüli világra vonatkozó eszmecsere sem nélkülözheti majd az integrációs szempontok és eszközök figyelembevételét. Külügyminiszteri találkozókra például mérlegelni lehet közös uniós akció kezdeményezését, mint külpolitikai eszközt. Más szakminiszteri – például ipari, környezetvédelmi, közlekedési stb. – megbeszéléseken szóba jöhet nemzetközi szervezetekben vagy konferenciákon való közös uniós fellépés kezdeményezése. Amilyen mértékben az uniós szabályok és normák betartása újfajta korlátokat állít a magyar külpolitikai cselekvésnek, olyan mértékben bővül majd a felhasználható eszközök tárháza és nő a latba vethető erő az unió nemzetközi kapcsolatainak és tekintélyének hasznosítása révén.

Az Európai Unió kibővítése és Magyarország csatlakozása után a magyar külkereskedelmi forgalom mintegy 80 százaléka az unión belül fog lebonyolódni. Ezáltal a kivitel és a behozatal túlnyomó része végképp mentesül a nemzetközi kereskedelem szabályai és esetleges korlátai alól. A jelenlegi tizenöt EU-taggal és a velünk együtt csatlakozó országokkal folytatott kereskedelemre és egyéb gazdasági kapcsolatokra az Európai



Unió belső rendje, főképpen az egységes belső piac szabályai lesznek az irányadók. Magyarország EU-tagként közelebb kerül a külgazdasági viszonyait megszabó normák alakításában a döntési lehetőségekhez, mint az Európai Unió kívül. Az Európai Unió azonban önmagában is egy zárt és rendkívül részletes kormányközi alkufolyamat, amely a bővülés által még bonyolultabbá és összetettebbé válik. Ebben az érdekharmozási folyamatban azonban egyrészt komplex érdekek szembesülnek egymással, ami változatos alkukra és koalíciókra kínál lehetőséget. A magyar külkereskedelemnek az unió kívül álló országokkal lebonyolódó mintegy 20 százaléka az unió közös kereskedelempolitikájának hatáskörébe kerül. Ez azt jelenti, hogy például a vámok alakítása, esetleges védőintézkedések bevezetése, a kereskedelmet és a hozzá kapcsolódó gazdasági viszonyokat fejlesztő nemzetközi megállapodások kötése és végrehajtása unió hatáskört fog képezni. Magyarországnak alkalmazkodnia kell a közösség tágabb érdekeihez: támogatnia kell olyan lépéseket is, amelyekhez esetleg nem fűződik közvetlen érdeke azért, hogy adandó alkalommal kivívhasssa a többi tagállam együttérzését és cselekvő támogatását a saját érdekében álló lépések megvalósításához.

Szomszédságpolitikánk az EU-csatlakozás után új módon szegmentálódik. Magyar-

ország hét közvetlen szomszédja között az „EU-tag–tagjelölt–más harmadik ország” megoszlásának aránya jelenleg az unión kívüli súlypontot mutat (1:3:3). Ez az arány megváltozik, az Európai Unió belüli államhatáraink a három unió tag szomszédunk esetében könnyedén átjárhatóvá válnak. Ezek a határok az államhatár teljes hosszának körülbelül a felét teszik majd ki. Az unión belül elhelyezkedő, „légiesített” határok mentén újfajta regionális együttműködés bontakozhat ki, régóta elszakított tájegységek egyesülhetnek ismét és valósíthatnak meg az Európai Unió belül – sőt annak segítségével – gazdasági, infrastrukturális, környezetvédelmi és más közös terveket. A belső határok átlépése az unió állampolgárok részére természetesen szabaddá válik. A Közép-Kelet-Európában hajdan szorosabb közösségben együtt élő szomszéd népek ismét felfedezik majd egymás nyelvét, kultúráját és országát. Ezzel egyidejűleg kölcsönösen akadálytalanra válik a nemzeti kisebbségek és az anyaországok kapcsolata, beleértve a munkavállalás és a letelepedés integrációs jogait is.

Magyarország esetében fájó történelmi sebeket gyógyít az európai integráció, ami-dőn – első lépésben – a szlovákiai, a burgenlandi és a szlovéniai magyarsággal mindenféle kötöttségtől mentesen lehet majd ápolni a napi kapcsolatokat az élet valamennyi



területén. Nem szabad megfeledkezni az Európai Unió tágabb területén élő, nyugati szóránymagyarságról sem. Rájuk vonatkozóan ugyan nincsen igazán megbízható statisztika, de számuk több százezerre tehető. Az emigrációban felnőtt második-harmadik nemzedék identitása változhat, ám az Európai Unió belüli kapcsolatok szabadsága és egyáltalán Magyarország uniós tagságának ténye sokkal inkább teszi vállalhatóvá és gyakorolhatóvá a magyar identitást, mint annak előtte bármikor.

Az Európai Unión kívül maradók, közvetlenül határos országokhoz és a Magyarország számára fontos közép- és kelet-európai régióhoz való viszonyt alapvetően fogja meghatározni az unió velük kiépített kapcsolatrendszere. Ebbe a kapcsolatrendszerbe Magyarország az EU oldalán lép be. A magyar-román viszonylatban (csakúgy, mint a magyar-horvát, magyar-jugoszláv vagy a magyar-ukrán kapcsolatokban) egy sor kétoldalú megállapodás érvényét veszti, és a helyükbe az Európai Uniónak a felsorolt



országokkal kötött megállapodásai lépnek. Például Magyarország EU-csatlakozása után a magyar-román kapcsolatok fejlesztésének egyik legfontosabb fóruma és eszköze az EU-román társulási megállapodás lesz. Az EU-román Társulási Tanács ülésein Magyarország az Európai Unió oldalán, annak részeként fog megjelenni. A magyar külpolitika egyik legfontosabb törekvésevé válik az unió többi tagállamának megnyerése – például – az unió és Románia közötti együttműködés kibontakoztatásához és bőkezű finanszírozásához, tekintettel arra, hogy az EU-román határvonal egybe fog

esni a magyar-román határral. Hasonlóképpen fontos lesz Magyarország számára az uniónak a többi szomszédunkkal, továbbá Bulgáriával és más balkáni országokkal, Oroszországgal és a többi FÁK-állammal ápolt kapcsolatainak tartalma. A magyar külpolitika minden esetben azt fogja vizsgálni, hogy saját törekvéseinknek és érdekeink érvényesítésének mennyiben nyitnak mozgásteret és adnak támogatást az Európai Unió külkapcsolatai.

A külkapcsolati Acquis átültetése a világ tágabb köreivel is befolyásolja majd kapcsolatrendszerünket, köztük az Európai Unió által a preferenciális elbánás különféle formáiban részesített fejlődő – mediterrán, afrikai és más – országokkal, Észak-Amerikával és a csendes-óceáni térséggel. Megváltoznak jogaink, kötelezettségeink és képviselőnk egy sor nemzetközi szervezetben. A közösségi hatáskörbe tartozó kérdésekben Magyarország helyét és képviselőjét az Európai Unió veszi át.

Általában átalakul a magyar diplomáciai képviselők tevékenysége. A számunkra fontos partnerországok jelentékeny része már nemcsak katonai szövetségesként érdemli ki a szorosabb, bizalmas viszony, hanem az Európai Unió sokszínű együttműködési rendszerében is egyazon közvetlen és barátságos érdekharmozási rendszer részévé válik. Ebben a rendszerben az érdekek konfron-



tációjának helyébe az előnyök kölcsönös cseréje lép. A NATO-beli szövetségeseink és az EU-tagok száma, mindkét szervezet várható bővítését és az átfedést is figyelembe véve, összesen mintegy harminc országot fog kitenni. Ez a kör a külgazdasági kapcsolatok közel 90 százalékát reprezentálja. Az Európai Unió külkapcsolati rendszerén kívül a magyar állam kizárólagos hatáskörében maradó külpolitikai teendők minimálisak

lesznek. Külkapcsolataink oroszlánrészé az Európai Unió belső viszonyaivá alakul át, egy másik, jelentős szegmense pedig beépül az unió kívül álló országokkal ápoltságolatainak rendszerébe. Magyarország mint az Európai Unió tagja egy tekintélyes, a saját érdekeit hatékonyan érvényesítő nemzetközi aktor alkotórészeként léphet majd fel a világban, ami megsokszorozza erejét és lehetőségeit.



IV. További információforrások

Európai Tanács

<http://ue.eu.int/en/summ.htm>

Európai Bizottság

http://europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/index_en.htm

Külkapcsolatok Főigazgatósága

http://europa.eu.int/comm/dgs/screlex/index_en.htm

Nyugat-Európai Unió

<http://www.weu.int>

Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

<http://www.osce.org>

Külügyminisztérium

www.kum.hu

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerébe való betagozódás és az erre vonatkozó Acquis Communautaire átültetése nyomán az új tagországok külpolitikája óriási változáson esik át. Ezzel összefüggésben Magyarországot mint leendő EU-tagállamot főként három kérdés érdekelheti:

- Milyen belső alkupozícióra tehetünk szert az Európai Unió érdekharmonizálási folyamatában, és miként érvényesíthetjük ezáltal az unió keretében és nevében külügyi érdekeinket és törekvéseinket?
 - EU-tagként miként alakulnak kapcsolataink a közvetlen és regionális szomszédainkkal, mennyiben sikerül sajátos érdekeink szerint formálni és újabb elemekkel gazdagítani az unió szomszédságpolitikáját?
 - Milyen tágabb mozgásteret nyit számunkra az unió nemzetközi kapcsolatrendszere, mennyiben bővíti, illetve mennyiben korlátozza a globális térben való manőverezésünket külpolitikánknak ez az új dimenziója?
-



Dr. Balázs Péter
államtitkár
Külügyminisztérium