



## **ÚJABB TÁMADÁS A NEMZETI SZUVERENITÁS ELLEN**

**A vétójog jelentősége és elvételének esélyei  
az EU külpolitikai döntéshozatalában**

**2021. június 16.**

## Összefoglaló

Az elmúlt hónapokban Magyarország többször is kifejezésre juttatta a Külügyek Tanácsában azon álláspontját, hogy nem ért egyet az Európai Bizottság és az Európai Parlament által megszabott uniós külpolitikai irányokkal. Hazánk Oroszország, Kína és Izrael vonatkozásában is kompromisszumkészebb és pragmatikusabb megközelítést szorgalmazott, elutasítva az uniós intézmények kioktató, számonkérő hozzáállását. Az uniós válasz nem maradt el: a megbélyegzés mellett a baloldali német külügyminiszter, Heiko Maas kilátásba helyezte az uniós szerződésekben a közös külpolitika terén biztosított egyhangú döntéshozatal kivezetését, és ezáltal a vétőjog elvét, mely a nemzeti hatáskörök és szuverenitás további csökkentését jelentené.

Nem újkeletű szándék az uniós intézmények részéről, hogy az egyhangúsági követelményt enyhítsék. Már a Jean-Claude Juncker vezette Bizottság részéről is voltak ilyen törekvések, Ursula von der Leyen pedig egyenesen ebbe az irányba mutató mandátumot adott Josep Borrellnek, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének 2019-ben. Az uniós testület német vezetőjének szándéka összhangban van azzal a politikai szerepfelfogással, melyet 2014 óta követ a Bizottság, és melynek értelmében nyílt és lopakodó hatáskörelvonásnak egyaránt szemtanúi lehetünk az uniós intézmények javára, a tagállamok rovására. A Bizottság ezirányú, a tagállamok mozgásterét, hatáskörét csökkenteni szándékozó törekvését a leginkább föderalista uniós intézmény, az Európai Parlament is támogatja.

Az uniós külügyek terén jelentkező hatásköri vita részben arra is szolgál, hogy elfedje a Bizottság – és részben az EP – nemzetközi szerepvállalásának kudarcát. A Juncker-Bizottság hivatalba lépése óta eltelt közel hét évben egyre nyilvánvalóbb, hogy nem találja a helyét az EU a külügyek és a nemzetközi diplomácia világában. Az Oroszországgal szemben 2014-ben bevezetett szankciók eredeti céljukból semmit nem értek el, ellenben európai cégek és mezőgazdasági termelők tömegének okoztak eurómilliárdokban kifejezhető kárt. Látványosan nem tudott mit kezdeni az uniós diplomácia Donald Trump elnökségének négy évével sem, mely a szépen hangzó, de üres frázisként ható transzatlanti partnerség jelszava helyett az amerikai érdekeket helyezte előtérbe. Mindezt tetézte az elmúlt időszakban a Kínával, sőt Izraellel megromló viszony.

Az elmúlt években az uniós diplomácia a valós európai érdekek helyett egy ideológiai alapokon nyugvó, az egyesült államokbeli demokrata külpolitikai gyakorlatra hajazó emberi jogi központú megközelítést alkalmaz. Mindez konkrét kárt okozott az európaiaknak: egyrészt gazdasági károkat a szankciókat előtérbe helyező politika révén, másrészt a koronavírus járvány elleni védekezés során emberéletekben is kifejezhető veszteséget. A keleti vakcinák ideológiai-politikai alapon történő elutasítása nagyobbak az uniós veszteségek és lassabb a kilábalás.

A Bizottság külpolitikai irányításának dilettantizmusát jól példázta Josep Borrell idén februári moszkvai látogatásának kudarca, melynek során képtelen volt az uniós érdekek megfogalmazására és hatékony képviselésére. A Szergej Lavrovval folytatott kétoldalú

megbeszélései olyan megalázóra sikerültek, hogy azt követően az Európai Parlament több tagja írásban kérte a Bizottság elnökét a spanyol diplomata felmentésére.

A Bizottság diplomáciai balsorozatához az Európai Parlament nyilatkozat- és állásfoglalásdömping révén teszi hozzá a magáét, melyekben előszeretettel minősíti és ítéli el a világ bármely országát, mely nem a brüsszeli elit által propagált „liberális állam” elvei szerint kívánja élni az életét.

2019 decemberében a „geopolitikai Bizottság” ígéretével lépett hivatalba a von der Leyen vezette Bizottság, melynek értelmében egy, a globális politika színpadán aktív, befolyásos, az európai érdekeket szem előtt tartó Európai Bizottság képét vázolta fel az uniós testület német vezetője. Bő másfél évvel a Bizottság hivatalba lépését követően mélypontra vannak az Unió Oroszországgal és Kínával ápolt kapcsolatai, megosztott az Unió az Izraellel való kapcsolatokat illetően, nem történt érdemi előrelépés a migráció szempontjából kulcsfontosságú afrikai országokkal való kapcsolatokban.

Az Unió külpolitikai kudarcra egyértelműen az európai baloldal kudarcra. 2014 óta az európai baloldal kisajátította az uniós diplomácia irányítását. 2014-2019 között Federica Mogherini, az olasz baloldali Demokrata Párt tagja töltötte be az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői pozícióját, aki mindössze nyolc hónap olasz külügyminiszteri „tapasztalattal” a háta mögött lett az EU „külügyminisztere”. 2019 decemberétől pedig a már említett Josep Borrell, a spanyol szocialista párt politikusa tölti be ezt a pozíciót.

Heiko Maas közelmúltbeli, Magyarországot támadó megjegyzése jól illeszkedik az európai baloldal hazánkkal szembeni támadássorozatába. Nem múlik el hét, hogy az Európai Parlament szocialista, liberális vagy zöld frakciójának valamelyik tagja ne hazánk kritizálásával, támadásával szeretne több médiafigyelmet kiharcolni magának a brüsszeli politikában. A legdurvábban azonban kétségkívül Vera Jourová, az Európai Bizottság értékekért és átláthatóságért felelős alelnöke támadja hazánkat, leginkább a jogállamisági jelentésnek álcázott politikai zsarolási folyamat keretében.

Maas kirohanása mögött azonban belpolitikai megfontolások is meghúzódnak: az idén szeptemberi németországi választások főpróbájának is tekintett, június eleji szász-anhalti tartományi választásokat fölényesen nyerték meg a kormányzó kereszténydemokraták, míg a német külügyminiszter pártja, a szociáldemokraták történelmi mélypontra kerültek, a szavazatok mindössze 8,4%-át kapták.

A német külügyminiszteri javaslat esetében azt is meg kéne vizsgálni, hogy a többségi döntéshozatal bevezetése a külpolitikában hogyan érintené Németországot, mint geopolitikai szereplőt. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett minősített többségi döntéshozatal egy olyan rendszert generált, amely alapvetően a nagy országoknak kedvez: nem csak a tagállamok 55%-ának támogató szavazata kell az elfogadáshoz, de ezen tagállamoknak az EU népességének legalább 65%-át is képviselniük kell. Amennyiben tehát Németország és Franciaország egy kérdéssel nem ért egyet, népességük méretének köszönhetően már majdnem blokkoló

kisebbséget jelentenek. Mit eredményezne ez egy minősített többséggel meghatározott uniós külpolitika esetében? Hogy csak a német-francia érdekeknek megfelelő döntések mehetnének át a rostán. Más szakpolitikákkal ellentétben a külpolitika minden nemzet identitásának a részét képezi, földrajzi fekvése, történelmi múltja alakította, szuverenitásának fontos jelképe. Fontos a közös fellépés, de nem azon az áron, hogy az a szerteágazó, egymással gyakran szemben álló nemzeti érdekek egybemosását eredményezné. Az egyhangúság pedig pont azt garantálja, hogy a kisebb nemzetek is meg tudják védeni álláspontjukat és ezáltal nem kell olyan döntéssel együtt élniük, amely alapjaiban változtatna egy EU-n kívüli országgal ápolt viszonyukon.

Fontos leszögezni, hogy Magyarország mindig jogszerűen, a vonatkozó szerződéseket betartva jár el az uniós intézményekben, jelen esetben a tanácsi döntéshozatal során. Az érvényben lévő döntéshozatali, szavazási szabályokat megváltoztatni csak valamennyi tagállam egyetértésével, szerződésmódosítás keretében lehet. A közelmúltban indult Európa jövője konferenciasorozat keretében arra is lehetőség nyílik, hogy valamennyi érintett erről a kérdéstről is kifejtse a véleményét.

## Jogi háttér

A Tanács jelenleg 10 formációban ülészik, ebből egy a Külügyek Tanácsa (KÜT). A Külügyek Tanácsa rendszerint havonta legalább egyszer ülészik.

A KÜT felel az Európai Unió külső tevékenységéért, amely számos területet érint: ide tartozik

- a külpolitika,
- a biztonság- és védelempolitika,
- a kereskedelem,
- a fejlesztési együttműködés és
- a humanitárius segítségnyújtás is.

Tagjai a külügyminiszterek, elnöke az EU biztonságpolitikai főképviselője. A napirend függvényében részt vehetnek rajta más miniszterek is (pl. védelmi stb.).

Az Európai Unió Tanácsában általában minősített többséggel (kettős többséggel) szavaznak, de pont a külpolitika (KKBP) területe kivételt képez. Ezen a területen egyhangúságra van szükség, azaz, minden tagállamnak támogatnia kell a javaslatot.

Fontos, hogy a tartózkodás NEM minősül vétónak (konstruktív tartózkodás: EUMSZ 238. cikk (4) bek). A nemleges szavazat viszont vétót jelent, amíg egyetlen tagállam is fenntartja a nemleges szavazatot, a javaslat nem kerülhet elfogadásra.

Van néhány kivételes terület a KKBP-n belül is, ahol amúgy elég a többségi döntéshozatal:

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

Létezik az ún. konstruktív tartózkodás lehetősége is:

A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja ezen albekezdés szerint egy formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerül elfogadásra. (EUSZ 31).

## Magyar külügyi vétók a közelmúltban

### Izrael

Idén májusban Magyarország megvétózta az Európai Unió közös uniós nyilatkozatát az izraeli-palesztin konfliktus ügyében. Magyarország álláspontja szerint az elfogadásra terjesztett nyilatkozat-tervezet nem vette kellőképpen figyelembe Izrael biztonsági aggályait és egyoldalúan a palesztin fél narratíváját kívánta képviselni. Magyarország kifogásolta, hogy a dokumentum Izraelt teszi felelőssé a konfliktus kialakulásáért, vagy egyenlő félként kezeli Izraelt és a Hamász nevű terrorcsoportot, vagy közvetett módon legitimálja az utóbbi szervezetet.

A hazánkkal szemben felmerülő kritikákra válaszolva a magyar miniszterelnök elmondta, hogy Magyarországot nem lehet európaiatlansággal vádolni, amiért élt a szerződésben adott (vétó)jogával. Azt is hozzátette, hogy az izraeli-palesztin konfliktusban a nyugat-európai uniós tagállamok belpolitikai megfontolások, politikai haszonszerzés miatt állnak egyre inkább a palesztin oldalra: a jelentős számú muszlim vallású bevándorlóra a baloldali pártok potenciális szavazóként tekintenek, akiknek a jóindulatát nem szeretnék elveszíteni az Izrael melletti kiállással.

Ennek előzményeként Magyarország 2019-ben megakadályozta, hogy az EU olyan állásfoglalást fogadjon el, amely a Ciszjordániában létesített izraeli telepeket kritizálja. A Trump-adminisztrációval ápolt jó hazai viszonyára tekintettel hazánk azt is megvétózta, hogy az EU elítélje az Egyesült Államokat, amiért az elismerte a többség szerint illegális telepeket. Magyarország akadályozta meg azt is, hogy azzal kapcsolatban közös elítélő nyilatkozat születhessen, hogy a Trump kormány elismerte Jeruzsálemet Izrael fővárosának.

## **Kína**

Az elmúlt hónapokban Kína kapcsán két esetben is sor került magyar vétóra. Elsőként április közepén hazánk megvétózta azt az uniós állásfoglalást, melyben a tagállamok bírálták volna a Kína által Hongkongban bevezetett nemzetbiztonsági törvényt. A 2020 júniusában elfogadott törvény alapján szeparatizmus, felforgatás és terrorizmus, valamint más országokkal való összejátszás miatt is elítélhetnek hongkongiakat akár életfogytiglani börtönbüntetésre. Magyarország álláspontja szerint azonban Kínával pragmatikus, a kölcsönös előnyökön nyugvó viszonyt kell kialakítani, egymás belügyeibe való beavatkozás nélkül. Hazánk álláspontja szerint az uniónak már így is sok vitája van Kínával, melyet nem kell tovább terhelni. Május elején ugyanebben a szellemben hazánk megakadályozta egy Kínát elítélő határozattervezet napirendre tűzését, amiben a tagállamok közös állásfoglalásban ítélték volna el Kína Hongkonggal kapcsolatos lépéseit.

Ugyan nem uniós eset, de Magyarország 2018 őszén a visegrádi négyek–Japán csúcstalálkozó zárónyilatkozatának módosítását kérte, mert azt akarta elérni, hogy kivegyék a Kínának kellemetlen utalásokat a szövegből – Japán viszont ragaszkodott a szóban forgó mondatokhoz.

## **Oroszország**

Az EU Oroszországgal való viszonya a Krím-félsziget megszállást követő szankciók 2014-es bevezetése óta fagyos. Idén januárban az Európai Unió elítélte volna, hogy az orosz rendvédelmi szervek erőszakkal próbálnak véget vetni az országszerte zajló tüntetéseknek. A nyilatkozatot csak 26 ország írta alá, Magyarország nem. A tüntetéshullám azért indult, mert az orosz hatóságok letartóztatták Alekszander Navalnij ellenzéki politikust. A 26 tagország szerint a tüntetések erőszakos feloszlására tett kísérlet, a több mint 3800 ember – köztük

újságírók – letartóztatása több nemzetközi egyezményt sért. A tagországok felszólították az orosz hatóságokat, hogy azonnal engedjék szabadon a letartóztatott tüntetőket. Magyarország álláspontja szerint azonban az EU-nak Oroszországra stratégiai szövetségesként kellene tekintenie, és az EU érdeke, hogy konszolidálódjanak az EU-orosz kapcsolatok. Hazánk szerint Oroszországgal inkább tárgyalni kellene.

### **Más tagállamok vétói**

Az EU tagállamai számos esetben éltek a vétó lehetőségével, amennyiben nemzeti érdekeikkel ellentétes állásfoglalást fogadott volna el a Külügyek Tanácsa vagy más tanácsi formáció.

Még 2008 decemberében Szlovénia blokkolta a csatlakozási tárgyalásokat Horvátországgal a két állam közötti határvita miatt. Szintén 2008-ban Hollandia vétója miatt hiúsult meg a korábban a stabilizációs és társulási egyezmény aláírása Szerbiával.

Franciaország, Görögország és Bulgária huzamosabb ideje blokkolja a csatlakozási tárgyalásokat Észak-Macedóniával, Lettország és Szlovénia érzékeny neveteket vetetett le a belarusz szankciós listáról, míg Svédország ugyanezt tette Irán esetében. Németország az Oroszországgal szembeni, a Navalnij letartóztatásáról szóló közös nyilatkozatokat vizezte fel.

2020 szeptemberében Ciprus ellenállása miatt nem tudott szankciókról dönteni az uniós külügyminiszterek tanácsa a belarusz vezetés ellen. A szigetország ugyanis ragaszkodott ahhoz, hogy Törökországra is vessenek ki szankciókat. Itália is élt már a tiltakozás e formájával, 2017-ben, amikor az EU-s külügyminiszteri tanácsülésen megakadályozta az embercsempészet ellen indított, Sophia nevű földközi-tengeri művelet mandátumának meghosszabbítását.