

Tárnok Balázs

Soros elnökség és külpolitika – békemisszió mint „láthatatlan prioritás”?

Bevezetés

Orbán Viktor a magyar EU-elnökség második napján „békemisszióra” indult, amelynek keretében találkozott többek között az ukrán, az orosz és a kínai elnökkel. A magyar miniszterelnök körútját komoly támadások érték szinte valamennyi EU-tagállam és az uniós intézmények vezetői részéről, különösen a moszkvai találkozó kapcsán. Valóban megsértette az uniós (jog)szabályokat a magyar miniszterelnök? Mi a soros uniós elnökség mozgástere a külpolitika terén? Lehet a békemisszió a magyar elnökség „láthatatlan prioritása”?

Magyarország július 1-jén vette át az EU Tanácsának soros elnökségét Belgiumtól. Orbán Viktor miniszterelnök aktívan töltötte az uniós elnökségi ciklus első hetét: július 2-án Kijevben találkozott Zelenszkij ukrán elnökkel, július 5-én meglepetéstárgyalásra érkezett Moszkvába Putyin elnökhöz, egy nappal később részt vett a Türk Tanács ülésén, július 8-án Pekingbe utazott Hszi Csin-ping elnökhöz, ezt követően pedig az Egyesült Államokba utazott, ahol megbeszéléseket folytatott az orosz–ukrán háborúról, többek között Recep Tayyip Erdoğan török elnökkel, részt vett a NATO 75 éves fennállása alkalmából szervezett washingtoni csúcstalálkozón, továbbá Floridában Donald Trump korábbi elnökkel, jelenlegi elnökjelölttel is találkozott.

Unió felháborodás – politikai kitekintés

Július 10-én, az uniós nagykövetek találkozóján a tagállamok képviselői keményen bírálták a magyar kormányt a miniszterelnök Ukrajnával kapcsolatos egyéni diplomáciai kezdeményezése miatt.¹ 25 tagállam nagykövetei sorra adtak hangot felháborodásuknak a magyar békemisszió miatt (Szlovákia kivételével), kifejtve, hogy a magyar miniszterelnök kezdeményezése

¹ BRZOWSKI 2024.

összeegyeztethetetlen azzal, hogy az ország jelenleg az EU soros elnöki tisztségét tölti be.

Az uniós intézmények vezetői szintén hangoztatták, hogy a soros elnökséget betöltő Magyarország miniszterelnöke nem az EU képviselőjében járt el, nem volt mandátuma az EU tagállamaitól és intézményeitől a tárgyalásra. Charles Michel, az Európai Tanács elnöke hangsúlyozta, hogy a soros elnökségnek nincs mandátuma arra, hogy az EU nevében kapcsolatba lépjen Oroszországgal, és hozzátette: az Európai Tanács álláspontja alapján Ukrajna nélkül nem lehet tárgyalásokat folytatni Ukrajnáról.² Álláspontját a magyar miniszterelnöknek küldött levelében később megerősítette, hangsúlyozva, hogy az EU Tanácsa soros elnökségének nincs szerepe az unió nemzetközi szintén való képviselőjében.³

Josep Borrell, az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője július 5-én közleményt adott ki, amelyben leszögezte: a soros elnöki tisztség „nem jelent semmiféle külső képviselőt az unió nevében, amely az Európai Tanács elnökének állam- vagy kormányfői szinten, illetve az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének miniszteri szinten a feladata. Orbán Viktor miniszterelnök nem kapott semmiféle mandátumot az EU Tanácsától, hogy Moszkvába látogasson. Az EU álláspontja Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújáról számos európai tanácsi következtetésben tükröződik. Ez az álláspont kizárja az EU és Putyin elnök közötti hivatalos kapcsolatokat. Így a magyar miniszterelnök semmilyen formában nem képviseli az EU-t.”⁴

Orbán Viktor július 5-i Kossuth rádióban adott interjújában elismerte, hogy a soros elnöki tisztség nem jogosít fel arra, hogy a tagállam az EU nevében tárgyaljon.⁵ Kifejtette, hogy nem tárgyal az EU nevében az orosz elnökkel, nem képvisel uniós álláspontot, csupán megbeszélnek bizonyos kérdéseket, ehhez pedig nincs szüksége mandátumra. Hozzátette: a misszió során a célja a háborúban álló felek álláspontjainak és szándékának megismerése, a békével kapcsolatos vörös vonalak felmérése, amelyekről tájékoztatni fogja az uniós vezetőket (a kiszivárgott információk szerint ez meg is történt).⁶

A magyar kormány és az uniós intézmények vezetői, illetve a tagállamok látszólag eltérő állásponton vannak azzal kapcsolatban, hogy meddig mehet el a soros elnökséget betöltő tagállam külpolitikai téren. Figyelemmel arra,

² MICHEL 2024.

³ HALMAI 2024.

⁴ EEAS Press Team 2024.

⁵ Miniszterelnöki Kabinetiroda 2024.

⁶ MOLNÁR 2024.

hogy a magyar miniszterelnök Moszkvában leszögezte, hogy a következő fél év a békemisszióról fog szólni,⁷ érdemes jogi szempontból megvizsgálni az uniós jog biztosította külpolitikai mozgásteret, áttekinteni, hogy a Szerződések milyen korlátokat állapítanak meg az EU közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) kapcsán.

A soros elnökség és a külpolitika – jogi kitekintés

A lisszaboni szerződés hatályba lépése előtt a soros elnökség nagyobb relevanciával bírt, ideértve különösen a KKBP-t. 2009 óta, az Európai Tanács uniós intézménnyé válásával ez a szerepkör jelentősen csökkent; a hatályos szerződések szerint a soros elnökséget betöltő tagállamnak formálisan nincs szerepe a KKBP-ban.

A Szerződések szerint az unió külső képviseletét a KKBP-hoz tartozó ügyekben az Európai Tanács elnöke (EUSz 15(6)) és az EU közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője (EUSz 27(2)), a nem KKBP-hoz tartozó ügyekben az Európai Bizottság elnöke látja el (EUSz 17(1)). Fő szabály szerint a KKBP-t az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg, és hajtja végre, a tagállamokkal közösen, az Európai Unió Bírósága pedig rendkívül korlátozott hatáskörrel rendelkezik a KKBP-ra vonatkozóan (EUSz 24(1)). A Tanács és az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője biztosítja az unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét (EUSz 26(2)).

Az Európai Tanács megállapítja az unió stratégiai érdekeit, meghatározza a KKBP célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, meghozza a szükséges határozatokat. Ezek a határozatok az unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre is vonatkozhatnak (EUSz 22; EUSz 26(1)). Ezen rendelkezésekhez kapcsolódhatnak Charles Michel, az Európai Tanács elnökének kijelentései, miszerint az Európai Tanács álláspontja alapján Ukrajna nélkül nem lehet tárgyalásokat folytatni Ukrajnáról. Az EUSz 32. cikke továbbá leszögezi, hogy „a tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban”. A korábban ismertetett politikai nyilatkozatokból az tűnik ki, hogy a magyar kormány egyéni kezdeményezésének kritikusai szerint ez a rendelkezés is sérült, különösen a moszkvai út előtt,

⁷ MTI 2024.

amely bár semmiképp sem tekinthető kötelezettségvállalásnak, nemzetközi szintű fellépésnek igen.

A Szerződések szerint a tagállamok jogosultak saját külpolitikát folytatni, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének a tagállami külpolitikának uniós jogból fakadó korlátai. Az EUSz 24(3) szerint a „tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét. A tagállamok [...] tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, illetve ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban” (lojális együttműködés elve). A miniszterelnöki békemissziót követően kiszivárgott információk szerint a Tanács jogi szolgálata véleményt bocsátott a tagállamok rendelkezésére, amelyben kifejti, hogy a magyar kormányfő lépései ezt az elvet sértették.⁸

Wahl főtanácsnok szerint a KKBP *lex imperfecta* (olyan jogi rendelkezés, amely kötelezettséget ír elő vagy magatartást tilt, de nem ír elő a megsértésével kapcsolatos szankciót).⁹ A Szerződések ugyanis nem írnak elő kifejezetten a jogsértések esetén alkalmazandó, végrehajtásra irányuló bírósági eljárást és szankciókat, így aligha lehet biztosítani az e szabályoknak az együttműködést megtagadó tagállamok általi tiszteletben tartását (főtanácsnoki indítvány, 39. pont).

Lehet a békemisszió a magyar elnökség láthatatlan prioritása?

A jogi természetű korlátozások tudatosítása mellett azt is érdemes figyelembe venni, hogy a KKBP végrehajtásában a tagállamoknak is szerepük van. A közös iránymutatásokat és szabályokat figyelembe kell venniük, de a közös uniós külpolitika formálásából a tagállamok nem zárhatók ki. Magyarország azzal érvel, hogy a békemisszió célja csupán az álláspontok felmérése volt, a miniszterelnök nem képviselt uniós álláspontot a találkozókra. A béke előmozdítása ráadásul közös európai érdek, Budapest érvelésében pedig Magyarország az egyetlen szereplő, akivel valamennyi, a konfliktus fennállása szempontjából releváns aktor hajlandó tárgyalni, ahogy ezt a békemisszió is demonstrálta. A magyar

⁸ FOY-SCHWARTZ-TAMMA 2024.

⁹ C455/14. P. sz., H kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság-ügy, Nils Wahl főtanácsnok indítványa 2016.

kormányfő ezen képessége nem kapcsolódik a soros elnöki tisztséghez, azonban Magyarország olyan időben látja el ezt a feladatot, az EP-választásokat követően, az amerikai elnökválasztás fél évében, több mint két év hadviselés után, amikor a felek számára egyre szükségesebbek a tárgyalások.

A magyar miniszterelnök békemissziója ráadásul pozitív reakciókat váltott ki tagállami szinten.¹⁰ Emmanuel Macron francia elnök a NATO-csúcson kifejtette: teljesen legitim volt, hogy Orbán Viktor Magyarország miniszterelnökeként utazzon Oroszországba és Kínába, és találkozási nagyon hasznosak voltak. Giorgia Meloni olasz miniszterelnök pedig úgy fogalmazott: teljesen természetes, hogy az országok vezetői tárgyalnak egymással, és ha egy kezdeményezés reményt ad a békére, akkor azt meg kell szervezni.

Ezzel együtt a tagállamok és az uniós intézmények vezetői látszólag úgy érzik, hogy Magyarország túlterjeszkedett soros elnökségi feladatain, és a békemisszió gyengítette az unió fellépésének egységességét. A KKBP szabályainak vélt vagy valós megsértése – az Európai Unió Bíróságának korlátozott hatásköre miatt is – a gyakorlatban kevésbé jogi, inkább politikai relevanciával bír, és mint ilyen, negatív politikai következményeket vonhat maga után.

Ezen politikai következmények a békemissziót követően gyorsan elkezdtek kirajzolódni. A magyar kormány lépéseire válaszul az uniós intézmények és tagállamok részéről felmerült, hogy bojkottálni fogják a Budapest által szervezett informális miniszteri szintű üléseket. Az iparügyi miniszterek informális budapesti találkozásánál csupán hét tagállami miniszter volt jelen.¹¹ Az Európai Bizottság pedig egyenesen azt javasolja a biztosoknak, hogy ne vegyenek részt a magyar elnökség által szervezett informális üléseken.¹²

2024. július 18.

Felhasznált irodalom

- BRZOWSKI, Alexandra (2024): EU Member States Lash Out at Hungary Over Rogue Ukraine Diplomacy. *Euractiv*, 2024. július 10. Online: www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-member-states-lash-out-at-hungary-over-rogue-ukraine-diplomacy/
- C455/14. P. sz., H kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság-ügy, Nils Wahl főtanácsnok indítványa, 2016. április 7. Online: <https://curia.europa.eu/juris/>

¹⁰ M1 Híradó 2024.

¹¹ VERHELST 2024.

¹² MOENS-HAECK 2024.

- document/document.jsf;jsessionid=6D0557D40B3A38FAA7FFE85287765D7E?text=&docid=175624&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=829879
- EEAS Press Team (2024): Russia: Statement by High Representative on the Visit of Prime Minister Orbán to Moscow. *EEAS*, 2024. július 5. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/russia-statement-high-representative-visit-prime-minister-orban-moscow_en
- FOY, Henry – SCHWARTZ, Felicia – TAMMA, Paola (2024): Viktor Orbán's Trip to Moscow in Breach of EU Treaties, Legal Service Says. *Luxembourg Times*, 2024. július 11. Online: www.luxtimes.lu/world/viktor-orban-s-trip-to-moscow-in-breach-of-eu-treaties-legal-service-says/15796091.html
- HALMAI Katalin (2024): Charles Michel pontról pontra cáfolja Orbán Viktor állításait. *Népszava*, 2024. július 16. Online: https://nepszava.hu/3243297_charles-michel-bekemisszio-orban-viktor-ukrajna-cafolat
- M1 Híradó (2024): Meloni és Macron is kiállt Orbán Viktor békemissziója mellett. *Hirado.hu*, 2024. július 13. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/07/13/meloni-es-macron-is-kiallt-orban-viktor-bekemisszioja-mellett/>
- MICHEL, Charles [@CharlesMichel] (2024): The EU Rotating Presidency Has No Mandate to Engage with Russia on Behalf of the EU. The European Council is Clear: Russia Is the Aggressor, Ukraine Is the Victim. No Discussions About Ukraine Can Take Place Without Ukraine. *X*, 2024. július 4. Online: <https://twitter.com/charlesmichel/status/1808901878140330222?s=61&t=e9dADYbf8QXtMknDuTbPnA>
- Miniszterelnöki Kabinetiroda (2024): Orbán Viktor interjúja a Kossuth rádió „Jó reggelt, Magyarország!” című műsorában. *Orbán Viktor*, 2024. július 5. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-2024-07-05/>
- MOENS, Barbara – HAECK, Pieter (2024): Commissioners Should Skip Hungary's Meetings, European Commission Says. *Politico*, 2024. július 15. Online: www.politico.eu/article/viktor-orban-hungarian-presidency-peace-mission-hungary-washington-moscow-putin-ukraine-war/
- MOLNÁR Zoltán (2024): Unió vezetőinek írt levelében tolmácsolta Putyin érveit Orbán. *Telex*, 2024. július 9. Online: <https://telex.hu/kulfold/2024/07/09/pravda-orban-viktor-moszkvai-ut-bekemisszio-level-unios-nagykovetek-putyin-haboru>
- MTI (2024): A következő fél év a békemisszióról szól. *Orbán Viktor*, 2024. július 5. Online: <https://miniszterelnok.hu/A-KOVETKEZO-FEL-EV-A-BEKEMISSZIOROL-SZOL/>
- VERHELST, Koen (2024): Isolated, Hungary Calls for Open Competition with Chinese Electric Cars. *Politico*, 2024. július 9. Online: www.politico.eu/article/isolated-hungary-calls-for-open-competition-with-chinese-electric-cars-marton-nagy/