

Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe – út a szorosabb európai integráció felé?

Jelige: Kalliopé

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. Külpolitika az európai integrációban – a második világháborútól az Európai Politikai Együttműködésig.....	3
3. Az Európai Politikai Együttműködés?	6
4. A közös kül- és biztonságpolitika megjelenése a Maastrichti Szerződésben	8
5. A második pillér néhány problémája.....	10
6. Az Európai Unió külkapcsolati rendszere a Maastrichti Szerződést követően.....	12
a) Az Amszterdami szerződés rendelkezései a főképviselőről	13
b) A Nizzai Szerződés rendelkezései a főképviselőről	14
7. A Lisszaboni Szerződés közös kül- és biztonságpolitikát érintő reformjai	16
a) Az Európai Unió jogi személyisége	16
b) Az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője	17
8. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ).....	19
a) Az EKSZ felépítésére vonatkozó elképzelések.....	19
b) Az EKSZ összetétele	22
c) Az EKSZ feladatai	26
d) A Főképviselő és az EKSZ együttműködése az Unió intézményeivel és más szerveivel.....	27
e) Probléma az EKSZ struktúrájában – a fejlesztési alapok példája	32
f) Utópia.....	34
9. Következtetések	35

1. Bevezetés

Az Európai Unió számára hatalmas kihívást jelent, hogy ebben a változó világpolitikai helyzetben meg tudja őrizni világgazdasági potenciálját és egyben a növekvő bizonytalansági tényezők mellett tudja növelni világpolitikai helyzetét. Az Európai Unió felismerte, hogy a megoldás kulcsa, amely mindenképpen előre viszi, viheti a jövőben az egyre súlyosabb problémákkal szembekerülő Uniót, az egy ugyancsak egyre összetartóbb és radikális változást igénylő kül- és biztonság politika. Azonban az út, ami a felismerésig, s később a tényleges cselekvésig vezetett, rögzös és hosszú volt. A dolgozatom célja, hogy egyrészt megválaszoljam a címben feltett kérdést és ezzel együtt bemutassam azokat a szorosabb politikai integráció iránt tett erőfeszítéseket, melyeknek végeredményeként beszélhetünk a mára már megalakult Európai Külügyi Szolgálatról (továbbiakban EKSZ).

2. Külpolitika az európai integrációban – a második világháborútól az Európai Politikai Együttműködésig

Számos elméleti-politikai irányzat látott napvilágot a második világháború után az európai integrációt illetően. Három fő irányzat vitázott egymással: a realizmus, mely a nemzetközi kapcsolatok elemzésének egyik klasszikus iskolájának tekinthető; a föderalizmus, mely a Victor Hugo által megálmodott „Európai Egyesült Államok” jelszavát hirdette; és az euroföderalisták, akik az Egyesült Európát, mint az európai hagyományokat hordozó nemzeti intézmények korlátozások nélkül a kontinens egészére kiszélesíthető logikáját követték.

Az integráció fejlődésének eredményében ez utóbbi teória képviselői igazolva látják feltevéseiket, elsősorban a jogharmonizáció és a közös intézmények vonatkozásában. Ugyancsak e logikában értelmezhető az egymást követő integrációs szerződések alkotmányos dokumentumként való kezelése is, amelyek ily módon egy föderális állam alkotmányos struktúrájának elemeiként jelentek meg.¹

A második világháború borzalmai után világosan látszódott, hogy Európa kettévált. Ez a szétszakadás, mind a politikai, mind a gazdasági életet illetve ezek integrációját és fejlődési irányait is meghatározta. Világosan látszott az is, hogy bármilyen integrációról is legyen szó, az csak a vasfüggönyig terjedhet. Mivel a cél az volt, hogy függetlenedjenek az Amerikai

¹ Gazdag Ferenc (2000): Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, Osiris kiadó, Budapest, 24-25. oldal.

Egyesült Államoktól, így sor került 1957-ben a Római Szerződés aláírására, amely létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget. Ez a szerződés ugyan hallgat a külpolitikáról, de ahhoz, hogy politikai integrációról egyáltalán szó lehessen államok között, törvényszerű az azt megelőző gazdasági összefonódás.

A folyamatosan globalizálódó világunkban egyre szélesebb körben felismert tény, hogy még a legnagyobb tagországnak is viszonylag nehéz egyedül formálnia saját külpolitikáját, ha van egy elérendő cél, akkor ehhez össze kell fogniuk másokkal. Európai kontextusban a „mások” csak az Európai Uniót jelentheti. Az EU jelentős külpolitikai sikert ért el a közép- és kelet európai bővítésben és ezzel a folyamattal járó demokrácia és stabilitás kialakulásában, a kontinens keleti felén. A legfőbb oka a közös külpolitikai megállapodások bukásának, külső és belső tényezők kombinációja.² Azonban, hogy melyek ezek a külső és belső tényezők, arról a későbbiekben ejtek szót.

A Lisszaboni Szerződés jelentőségét tehát az adja, hogy a külkapcsolatokkal összefüggő defekteket tisztázza, de természetesen nem képes politikai akarat létrehozására. Ha mindenki együttműködik mindenkivel, akkor az megteremti azt a kedvező feltételt, hogy megjelenjen a politikai akarat.

Miután a már fent említett Római Szerződés megszületett, az ezt követő évek igen sikeres gazdasági fellendülésről számoltak be. A sikerek után a tagállamok úgy érezték, hogy készen állnak egy magasabb szintű együttműködésre is. Azokat a botladozó lépéseket kívánom a továbbiakban bemutatni, amelyek eredményeként született meg az Egységes Politikai Együttműködés, amelynek nagy szerepe volt az Európai Külügyi Szolgálat megalakulásában. Számos terv, szerződés volt, amelyek többsége ugyan nem jött létre, bukásukkal azonban a politikai integrációt segítették elő.

A politikai integráció első lépését a tagállamok 1951. május 27-én tették meg, amikor az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) tagjai aláírták az Európai Védelmi Közösséget (EVK) létrehozó szerződést Párizsban, amelynek alapját a Pleven-terv adta. Az ötven évre kötött szerződésben a felek vállalták az Európai Hadsereg felállítását, és hogy szárazföldi illetve légi erőiket a közös hadsereg rendelkezésére bocsátják.³ Az EVK szerződés 18. cikkében az Európai Hadsereget a NATO Európai Főparancsnoka utasításainak rendelik alá. Az EVK szerződés 38. cikke értelmében az Európai Parlament megkezdte az úgynevezett Európai Politikai Közösség kidolgozását. Az EVK sorsa a tagállamok parlamentjeinek

² Brian Crowe (2008): The European External Action Service, Royal Institute of International Affairs, 9. oldal

³ Gazdag Ferenc (2000): i.m., 74. oldal.

ratifikációjától függött, de a Francia Nemzetgyűlés elutasításának köszönhetően erre soha nem került sor. Fontosnak tartom, hogy az EVK a maga nemében, mint az európai védelem "megteremtője" nem jelentett mérföldkövet, hiszen a NATO részét képezte, aminek köszönhetően jelentősége lassan elhalványult, viszont az a bizonyos fokú politikai integráció, amelyet kiváltott, az igenis mérföldkövet jelentett a későbbi fejlődésben.

A Római Szerződés által kijelölt folyamatban De Gaulle hatalomra kerülése hozott éles fordulatot. A tábornok külpolitikai elgondolásai előterében az „európai Európa” mint az Egyesült Államoktól való nagyobb függetlenedés víziója állt. De Gaulle szerint, ez teheti lehetővé Európa jelentősebb szerepét a világpolitikában és ez által „Európa realitássá válik mind politikai, mind gazdasági és kulturális téren (1958. augusztus)”. Ez a cél viszont csak a demokratikus legitimitációból következő erővel érhető el, ami azt jelenti, hogy a szuverén nemzetállamok szabad akaratán alapuló együttműködésen kell nyugodnia, mert nem a szupranacionális testületek, hanem a nemzetállami kormányok rendelkeznek ezzel.⁴

A következő lépcsőfokot a Fouchet-terv jelentette, amelyből kettő is volt, az elsőt 1961. október 19-én terjesztették elő. A célja egy közös kül- és védelmi politika kiépítése „együttműködve más szabad nemzetekkel”. Ez az elgondolás egy szélesebb spektrumú együttműködésre sarkallt, méghozzá a tudomány, a kultúra és az emberi jogok területén.

A második Fouchet-tervet, amelyet 1962. január 18-án terjesztettek elő, viszont De Gaullenak, az Egyesült Államokra vonatkozó radikális módosításának köszönhetően a tagállamok elutasították, így a Fouchet-terv megbukott. Tisztán látszik, hogy az együttműködés, melyet az EGK kezdetek kezdetén célul tűztek, egyszerűen nem volt összhangban De Gaulle elképzeléseivel, aki visszautasította, hogy Európa külpolitikája egy európai szupranacionális testület attribútuma legyen. Ezt a széles szakadékot, amely a tagországok és Franciaország elképzelése között tátongott, háromszori nekilendülés ellenére is lehetetlen volt átugrani, így szinte egyértelmű volt, hogy ez is csak egyike volt a „füstbe ment terveknek”.

A Davignon-jelentést 1970-ben a külügyminiszterek fogadták el Luxemburgban. Ekkor született meg az Európai Politikai Együttműködés (továbbiakban EPE). Az 1972. októberi párizsi csúcstalálkozó napirendre tűzött témái között ott találhattuk a Közösségek külkapcsolatai témát is. Ebben az utóbbi témában jegyezték meg a tagállamok, hogy az EPE és a Közösségek intézményei között szorosabb kapcsolatot kell fenntartani, ahogyan a Párizsi Nyilatkozat fogalmaz, azokban a kérdésekben, amelyek közvetlenül érintik, a Közösségek

⁴ i.m. 98. oldal.

tevékenységét, szoros kapcsolatot kell fenntartani a Közösség intézményeivel. További kiegészítéseket és fejlesztéseket követően 1986-ban az Egységes Európai Okmány kodifikálta és intézményesítette a tagállamok külpolitikai egyeztetésére hivatott Európai Politikai Együtműködés rendszerét.⁵

Összegzésként elmondhatjuk, hogy született egy roppant egyszerű, egységes struktúra a közös külpolitikáról, mely "csak" annyit jelentett, hogy minden fontos külpolitikai kérdés előtt a tagállamok konzultálnak egymással. A fent tett ígéretemhez híven itt emlitem meg, hogy melyek voltak azok a külső illetve belső tényezők, amelyek az egységes külpolitika elé álltak/állnak. Külső tényező, hogy még a közös európai politikák sem mindig sikeresek a világpolitikában, sőt sokszor még egyesítve sem elég erős az EU ahhoz, hogy nagy befolyásra tegyen szert. Belsőleg a fő ok a politikai akarat hiánya, ami szükséges lenne a közös politikához, a kompromisszumok meghozatalához. Ez a kínai és oroszországi külkapcsolatokra különösen igaz. Nincs egységes szereplő Brüsszelben, pont az a hatalom van szétszétva, amely az EU érdekeket vezetheti.⁶

Eljutott a közösség arra a fejlettségi szintre, amikor már igényelte a tagállami külpolitika, a közös ügyekben való minimális egyeztetést, de a tagállami szuverenitás még nem engedte a szorosabb integrációt. Viszont ez is lazulni látszott, amikor már megerősödött a politikai mechanizmus és a miniszteri találkozók számát évi egyről négyre emelték, a Politikai Bizottság összejöveteleit – amely az EPE folyamatos kapcsolattartását és mindennapos működését jelentette – pedig „igény szerintire” változtatták. A Politikai Bizottságot felhatalmazták munkacsoportok felkérésére.⁷

3. Az Európai Politikai Együtműködés?

Felépítését tekintve ez egy több szinten működő intézmény, amelynek a legfőbb fóruma az állam- és kormányfők szerve, az Európai Tanács. A fontos kérdésekről kiadott nyilatkozatokat itt fogadták el. A második szint, ahol megfogalmazták és kidolgozták a közös álláspontokat, a Külügyminiszterek Tanácsa volt. A folyamatos működésről a már említett Politikai Bizottság gondoskodott. A következő szintet a harmadik országokba akkreditált nagykövetek találkozói jelentették. Az akkoriban bevezetett soros elnökséget is fontos

⁵ i.m. 105. oldal.

⁶ Brian Crowe (2008): The European External Action Service, Royal Institute of Institutional Affairs, 10. oldal

⁷ Gazdag Ferenc (2000): i.m. 106. old.

megemlíteni, hiszen a posztot betöltő ország lett felelős a tagországok politikai képviselőiért. Utolsó szintként meg kell említeni az EPE Titkárságát.

Abban az esetben, ha valaki mégsem a pusztán fizikai felépítésére kíváncsi, hanem arra a belső, megfoghatatlan, szabad szemmel nem látható motorra, amely valóban hajtja az Európai Politikai Együttműködést, akkor az imént feltett kérdésre adott választ nem találja kielégítőnek. Gyakorlatilag a Koppenhágai-jelentés volt az, amely beindította az EPE motorját és ez annak volt köszönhető, hogy tisztán fogalmazta meg a politikai együttműködés célját és kötetelmeit. Már megtanulhattuk, hogy az európai intézmények elnevezései tudatos névválasztáson alapulnak és így az „Együttműködés” elnevezés sem véletlen. Ez magában hordozza azt a bizalmat, jóhiszeműséget illetve szolidaritást, amely a közös álláspontok elérése érdekében elengedhetetlen. Tehát mindazt, ami hiányzott az uniós külpolitikát érintő együttműködésből.

Az Európán kívül zajló események nagy hatással voltak az EPE-re. Az 1973. októberi arab-izraeli háború jól példázza, hogy az EPE létrejötte egy kedvező elgondolás volt tagállami szinten, amely kisebb európai problémák megoldására megfelelő volt, és amíg az ENSZ-ben hatékony volt az együttműködés, ugyanakkor a Közösség nem volt képes egységesen fellépni, amikor egy harmadik országban válság alakult ki.⁸

Újabb fordulatot 1986-ban az Egységes Európai Okmány (továbbiakban EEO) hozott, mely érintette az Európai Politikai Együttműködést. A politikai együttműködés egészen idáig az intézményi kereteken kívül folyt, de az EEO megváltoztatta ezt az informálisan működő mechanizmust és beemelte a Közösség jogi keretébe. Véleményem szerint ez a dokumentum fontos változást jelentett az együttműködést illetően. Ezt támasztja alá az is, hogy az EEO rögzített olyan pontokat is, amelyekkel ugyan megtartja az EK és az EPE közötti különbséget, de közelíti őket. Például rögzíti, hogy a Bizottság érdekelt az EPE munkájában vagy, hogy az EPE-nek rendszeresen tájékoztatni kell a Parlamentet és ki kell kérnie a véleményét. Az EEO lényegében az eddig kötött integrációs egyezményeket harmonizálta, s ugyanakkor kiszélesítette az EK hatáskörét.

Elérkeztem dolgozatom azon pontjához, amely véleményem szerint a meghatározó volt az Európai Unió külpolitikájának fejlődésében. Az EGK/EK fejlődését semmi nem zavarhatta meg, a legerősebb katonai-politikai szövetség védelmét élvezhette közel negyven évig. Ennek a kommunista rendszerek összeomlása vetett véget. Az a biztonságérzet, amely azelőtt

⁸ Fergus Carr - Andrew Massey (2006): Wither Europe?, Public Policy and the New European Agendas, 34-44. oldal.

körbevette az EK-t, szétfoslott és hirtelen olyan helyzettel kellett szembenézniük, amely radikális változásra sarkallta az EK teljes felépítését és rendszerét. Németország újraegyesült és így az NDK területe automatikusan az EK részét képezte. Gorbacsov hatalomra kerülésével megkezdődött egy új szovjet irányvonal, amelyet az EK lelkesen üdvözölt. Az új Közöségi struktúrának megteremtése érdekében egymással párhuzamosan folyt az 1990. júniusi dublini értekezlet és kormányközi konferencia Rómában, amely majdnem egy évig tartott. Ezek eredményeként született meg 1992. február 7-én a Maastrichti Szerződés, amely 1993. november 1-jén hatályba lépett.

A Maastrichti Szerződés kapcsán ki kell emelni, hogy az aláírók mind egyetértettek abban, hogy az integrációt el kell mélyíteni, még hozzá a gazdasági és monetáris unió megteremtésével együtt lépéseket kell tenniük a politikai unió felé. A Maastrichti Szerződés preambuluma tanúskodik a célokról, melyek áthidalták az egyes tagállamok közti ellentéteket.⁹

4. A közös kül- és biztonságpolitika megjelenése a Maastrichti Szerződésben

A Maastrichti szerződés egy hárompilléres rendszert állított fel. Az első pillér magába foglalja az európai integrációt megteremtő legelső szerződéseket: az Európai Gazdasági Közösség szerződést, a Montánunió-szerződést és az Euratomot. A második pillér az Unió a közös kül- és biztonságpolitikája (továbbiakban KKBP), a harmadik pillér a bel- és igazságügyi együttműködés.¹⁰ A dolgotat szempontjából a második pillér keretében megvalósult együttműködés természetének vizsgálata bír jelentőséggel.

A KKBP a közösségi pillértől eltérő módon csupán kormányközi alapú együttműködésként jött létre. A Maastrichti szerződés 3. cikke szerint a KKBP célkitűzéseit egyfelől az „együttműködés szisztematikus erősítésével”, másfelől pedig a „közös akciók fokozatos növelésével” kell megvalósítani. Ez a gyakorlatban szinte ugyanazt jelenti, mint amit az EPE mechanizmusa is mond, tehát hogy a tagállamok a jelentősebb kül- és biztonságpolitikai kérdésekről tájékoztatják egymást, egyeztetik magatartásaikat, illetve egyik tagállam sem tesz jelentősebb külpolitikai lépést a többi tagállam tudta vagy beleegyezése nélkül, amely esetlegesen az egész Unióra kihatással lenne.¹¹

⁹ Gazdag Ferenc (2005): Európai integráció és külpolitika, Budapest, Osiris Kiadó, 236. oldal.

¹⁰ Az amszterdami szerződésmódosítást követően büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés.

¹¹ i.m. 239. oldal.

A tagállamok egy egységes intézményi szervezetre törekedtek, hogy megoldják és összehangolják a Tanács, a Bizottság és a Parlament munkáját és egyfajta egyensúlyt hozzanak létre közöttük. Az Európai Tanács definiálja a KKBP-t érintő elveket és az általános orientációt. A Miniszterek Tanácsa hozza a szükséges döntéseket a KKBP gyakorlati működtetéséhez, amelyek megfelelnek az Európai Tanács orientációinak, azokkal ellentétes nem lehet a működésük. Felügyeli az egységet, a koherenciát és a hatékonyságot. A Bizottság a tagállamokéhoz hasonló kezdeményezési joggal rendelkezik. A Bizottság képviselői az EU tagállamainak harmadik országokban akkreditált nagyköveteik közös kül- és biztonságpolitikáról szóló konzultációba is bekapcsolódnak.¹²

Mindezek ellenére felmerül, hogy a KKBP miért diszfunkcionális. Az 1957-es Római Szerződés nem tartalmazott utalást az akkori EGK nemzetközi ügyeivel kapcsolatban, csupán a kereskedelmet illetően. Az integráció kibővülésének eredménye hogy az Unió külkapcsolati rendszere kifejlődött, ugyanis az eredeti elképzelés szerint az tagállami hatáskörben maradt volna. 1970-től informális rendszerek alakultak ki, hogy külpolitikával foglalkozzanak az EPP intézménye keretében. Ugyanis a tagállamok úgy vélték, hogy az európai szinten való együttműködésük javítja a nemzetközi közösségben való érvényesülés képességét. Ezeket az informális rendszereket nem formalizálták az 1986-os Egységes Európai Okmányig, amely lefektette a KKBP alapjait¹³

Desmond Dinan ezt a folyamatot úgy írja le, hogy az EPE úgy alakult át KKBP-vé, ahogy egy hernyó pillangóvá. „Viszont a KKBP nem olyan, mint egy gyönyörű pillangó, mert nehézkes, színtelen és nehezebbre esik leszállni a földre.”¹⁴

Szeretném kiemelni, hogy miért volt szükség reformra az Európai Unióban, melynek egy lényeges eleme az EKSZ megalapítása volt. Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság 2004-ben kezdett tárgyalásokat Iránnal a nukleáris fegyverkezési programjáról, de a tárgyalások az EU keretein kívül folytak. A 2004. decemberi Európai Tanácson a tagok felismerték, hogy kollektíven fellépve többet érhetnek el, mint tagállamok egy csoportja. Az iráni sikert emlegetik a reform kritikusai, hogy rámutassanak arra, hogy a szerződés módosításai nem szükségesek. Viszont ennek az ellenkezőjére is rámutatott az iráni eset, a

¹² i.m. 241. oldal.

¹³ Brian Crowe (2008): The European External Action Service, Royal Institute of Institutional Affairs, 11. oldal

¹⁴ Desmond Dinan, in *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2nd edition (Basingstoke: Palgrave, 1999), p. 508. Dinan provides a useful, if somewhat critical account, of the evolution of EU foreign policy

már meglévő megállapodások zűrzavarára, melyet mára szerencsésen leküzdöttek.¹⁵ Véleményem szerint a Maastrichti Szerződés meghatározó újításai vezettek ahhoz, hogy az Unió ténylegesen meghatározó szerepet tölthessen be a nemzetközi közösségben. Annak ellenére, hogy a KKBP kormányközi együttműködésként jött létre, a Maastrichti Szerződés mégis jogi kötelezettséget rótt a tagállamokra azzal, hogy a külpolitikai együttműködés is alapító szerződési rangra emelkedett. Azáltal hogy megteremtette az uniós szintén való közös fellépés lehetőségét, nagyon sokat tett a későbbi politikai integráció előrelépéséhez, mélyítéséhez.

Egy olyan világméretű hatalom, amely békés úton jött létre, annak fennmaradása számára nem elég csupán, hogy egyszerre létrejöjjön és egy bizonyos pillanatban létrejött hatalmi helyzetét a hatalom mindenkor ingatag eszközeivel fenntartsa, hanem létre kell hoznia és fenn kell tartania a folyamatos, egyetemes, tárgyszerű és eredményes működés feltételeit. Ezen feltételek alapjait rakta le a Maastrichti Szerződés. Ehhez pedig mindenekelőtt egy egységes közszellemmel és szolgálati hivatástudattal rendelkező adminisztratív apparátusra s azon belül is egy feltétlenül lojális, erős és hatékony hatalomra van szükség. Ezt megteremteni nagyon nehéz, a ma is működő egyes világhatáskörű szervek esetében is lehet tapasztalni, hogy csak bizonytalanul tudnak támaszkodni személyzetükre azok honi lojalitásának vonásai miatt.¹⁶ Az alábbiakban láthatjuk majd, hogy ezt a bizonytalanságot az EKSZ esetében is próbálták elkerülni és az apparátust úgy összeválogatni, hogy annak munkáját ne befolyásolja a nemzetiség.

5. A második pillér néhány problémája

Dolgozatomban e fejezetében a második pillért közvetlenül érintő, a Lisszaboni Szerződés előtti problémákról írok, amelyek az Európai Unió külpolitikáját tekintve megoldásra vártak. Megvizsgálom, hogy általában véve a közös kül- és biztonságpolitikának milyen hiányosságai voltak az Unió külső tevékenysége terén, majd ezeket összevetem a Lisszaboni szerződéses reform megoldásaival.

Az Unió maastrichti reform után sem volt képes egységesen képviselni álláspontját a külvilág felé. A Maastrichti Szerződés által megteremtett KKBP megoldások és a pilléres rendszer nem jelentettek végső megoldást a jelentkező kihívásokra.

¹⁵ Brian Crowe (2008): i.m., 14. oldal

¹⁶ Bibó István: Összegyűjtött munkái 4., Szerkesztette: Tóth János, Az önrendelkezési elv kritikái és apológiája, Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1020 -1027. oldal

A tény, hogy az Uniónak nem volt egységes képviselte, több vetületben is hátrányt jelentett, például szétagoltta és átláthatatlanná tette külkapcsolati rendszerét a külvilág számára. A legszembetűnőbb a „Közösség” megnevezés megtartása, amelynek üzenete, hogy még mindig nem rendelkezik nemzetközi szinten „elkötelezettségi képességgel” (de *capacité d’engagement*). Fokozza a zavart, hogy míg a Bizottság képviseli az Uniót bizonyos nemzetközi tárgyalásokon az első pillérbe tartozó területeken, addig a KKBP szinten (a Tanács elnöksége) teszi ugyanezt.¹⁷ Emellett a tagállamok külpolitikai képviseltei, amelyek külön-külön is megjelentek.¹⁸

A KKBP esetében nem beszélhetünk igazán precíz célkitűzésekről és még kevésbé hatékony eszközökről. Az eszközök felettébb limitáltak, míg a feladatszabás – legalábbis papíron – szinte korlátlan: a második pillér ugyanis az Unió feladatává teszi a „demokrácia és a béke elősegítését”.¹⁹ A második pillér jogi aktusai: *általános iránymutatások, közös stratégiák elfogadása, együttes fellépések, közös álláspontok*.²⁰

A felsoroltak nem igazán jogi eszközök, alapvetően kormányközi eszközök, tagállami végrehajtás lététől illetve sikerességétől függ alapvetően az érvényesülésük, amelyből egyenesen következik az a tény, hogy ilyen formán nem minden esetben hatékonyak. Éppen ezért az Uniót amiatt bírálták, hogy célokat tűz ki maga, illetve a tagállamai elé, amelyeknek nem tud megfelelni – a fenn felsorolt eszközök közül csupán az utóbbi kettő esetében beszélhetünk jogi aktusról –, képtelen teljesíteni azokat a gyakorlatban. Hatalmas szakadék tátong az Unió által felállított elvárások és a valódi képessége között.²¹ Jacques Delors a KKBP-t egy olyan Ferrari versenyautóhoz hasonlította, amelybe mindössze egy fűnyíró motorját építették be.²²

¹⁷ Gazdag Ferenc (2000): A második pillér: van-e az Európai Uniónak külpolitikája? Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 43. oldal.

¹⁸ Álláspontom szerint már ekkor láthatóvá vált, hogy a külkapcsolati hatáskörök központosítása hozzájárulna az Unió egységességéhez. Így megválaszolhatóvá válna Henry Kissinger méltán híressé vált kérdése: „Hol és milyen számon lehet felhívni Mr. Európát?” (New treaty will not create ‘one phone number’ for Europe, www.euobserver.com/foreign/29010, Letöltés ideje: 2012.10.09.)

¹⁹ Gazdag Ferenc (2000): A második pillér: van-e az Európai Uniónak külpolitikája? Budapest, Védelmi tanulmányok, , 44. oldal.

²⁰ Szerződés az Európai Unióról (1992) J. 2. és J. 3. cikkek.

²¹ Christopher Hill (1993): ‘The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role’, *Journal of Common Market Studies* 31: 3.

²² Club de Florence, Europe: l’impossible statu quo. Paris. 1995.

6. Az Európai Unió külkapcsolati rendszere a Maastrichti Szerződést követően

Annak az oka, hogy Franciaország és Hollandia nemmel szavazott az Alkotmányos Szerződésre 2005 tavaszán, nem az Alkotmányos Szerződés külpolitikára vonatkozó reformjaival szembeni ellenállásban keresendő. Sőt mi több, az EU működését értékelő közvélemény folyamatosan szorgalmazza a közös fellépést, jobb együttműködést a tagállamok között nemzetközi ügyekben, az Unió érdekeinek és értékeinek védelme érdekében.²³ Ezért lehetett gyakorlatilag változtatás nélkül átemelni az Alkotmányos Szerződés a külpolitikáról szóló részét a Lisszaboni Szerződésbe.

Az Európai Unió külkapcsolati rendszere két különböző út és minta szerint fejlődött ki a kezdetektől a napjainkig. Egyrészt az Európai Bizottság fokozatosan épített ki egy szolgálati hálózatot, hogy támogassa és végrehajtsa a fejlesztési segélyprogramjait harmadik országokban, gyakran ezt összekapcsolták kedvezményes kereskedelmi egyezményekkel. A gyakorlatban ez úgy nézett ki, hogy növekvő számú EU delegáció alakult ki, melyek lefedték az összes kontinenst és néhány nemzetközi szervezetet. Másrészt először az európai politikai koordináció intézményesülésével, majd a KKBP megalakulásával létrejött egy Főtitkárság, amely a külkapcsolatokkal foglalkozott. Ezek úgy váltak ismertté, mint az európai külpolitika két pillére.²⁴

A Bizottság hivatali apparátusának szerkezetében a Maastrichti Szerződés aláírása átszervezést tett szükségessé. Az átszervezés egyik célja az volt, hogy a bizottsági apparátus szerkezete illeszkedjen KKBP rendszeréhez. Ennek eredményeként jött létre a DGIA (külső politikai ügyek) megkülönböztetve ezt a DGI-től (külső gazdasági ügyek) valamint 1994-ben az Egységes Külügyi Szolgálat (Unified External Service), egy külön biztos irányítása alatt, a növekvő számú harmadik országbeli EU delegációkra tekintettel.

A külkapcsolatokért felelős új főigazgatóság 1994-ben alakult Brian Crowe irányítása alatt. Crowe-nak két helyettese volt, az egyik helyettese vezette az új KKBP egységet, míg a másik a külgazdasági kapcsolatokért volt felelős. Amikor az európai biztonsági és védelmi politika elindult 1999-ben, akkor a DG-t kiterjesztették külső politikai és katonai ügyekké (External and Politico Military Affairs) Robert Cooper irányítása alatt. Ezen új struktúrák

²³ Antonio Missiroli (2007): The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy, Introduction: A tale of two pillars and an arch. EPC Working Paper, No.28., 75. oldal

²⁴ Antonio Missiroli (2007): 29. oldal

mellett számos informális fórum, funkció, előkészítő szervezet és csoport formálódott az évek során.²⁵

a) Az Amszterdami szerződés rendelkezései a főképviselőről

Jogszabályi alapjainak Maastrichti Szerződéssel történt megteremtését követően a KKBP - a fejlődésével párhuzamosan - egyre nagyobb végrehajtó és tervező apparátust kívánt. Ezt a háttérrel a Tanács Főtitkársága jelentette, amely e feladata révén a Bizottság mellett fontos végrehajtó szerepet játszott. Az Uniót ugyanakkor a kül- és biztonságpolitika terén az egymást váltó elnökségek képviselték, ami nem tette lehetővé a szükséges egységességet, folyamatosságot és láthatóságot. Ennek érdekében, valamint a hangsúlyosabb fellépés és az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében az Amszterdami Szerződés megteremtette a főképviselő intézményét. A főképviselő a Tanács alárendeltségében működő, azt döntései előkészítésében, valamint végrehajtásában támogató intézményi tényező, aki egyúttal a Tanács Főtitkára is. Az Amszterdami Szerződés szerint (151. cikk) a Tanács főtitkára ellátja a KKBP-főképviselőjének feladatkörét, akit a Tanács Főtitkárságáért felelős főtitkárhelyettese segít tevékenységében. Ezzel tehát, a Tanács Főtitkárságának adminisztratív irányítását és a Tanács külpolitikai döntéshozatalához kapcsolódó teendőket egyértelműen elválasztották egymástól.²⁶

Az Amszterdami Szerződés módosításai a főképviselő helyét és szerepét az EUSz. V. címén belül egyrészt a Tanács elnökségének feladatait meghatározó szabályokhoz (18. cikk) kapcsolták, másrészt egy teljes egészében új rendelkezés (26. cikk) beillesztésével külön is meghatározták a KKBP-főképviselő működésének célját és részvételének lehetséges módozatait.²⁷

A fejezet célja bemutatni, hogy az új státusz (főképviselő) megjelenése hogyan formálta, alakította a KKBP keretében folytatott együttműködés sikerességét és hogy a főképviselő intézménye milyen változásokon ment keresztül az évek során.

Az EUSz amszterdami szerződéssel módosított J.8. cikke az alábbiak szerint határozza meg az elnöké és a főképviselő feladatkörét a KKBP megvalósításában: „A közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli. Az elnökség felel

²⁵ i.m., 13. oldal

²⁶ Osztovits András (2008): Az Európai Unió Alapító Szerződéseinek Magyarázata, Budapest, Complex Kiadó, 1913. oldal

²⁷ i.m., 1913. oldal

az e cím alapján meghozott határozatok végrehajtásáért; ebben a minőségében alapvetően ő képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és konferenciákon. Az elnökséget a Tanács főtitkára segíti, aki a KKBP-főképviseelőjének feladatát látja el.” A főképviseelő feladata az elnökséget segíteni, amely képviseli az Uniót KKBP ügyekben, és nem a Tanácsot illetve az Európai Parlamentet kell tájékoztatnia a KKBP területén folytatott együttműködés végrehajtásáról. Az EUSz. amszterdami szerződés módosított J.16. cikke határozza meg a főképviseelőnek azokat a feladatait, amelyeket a Tanács irányába volt köteles tenni: „A Tanács főtitkára, a KKBP-főképviseelője segíti a Tanácsot a KKBP hatálya alá tartozó kérdésekben, különösen azáltal, hogy részt vesz a politikai döntések kialakításában, előkészítésében és végrehajtásában, valamint adott esetben az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat.”

Azonban, gyakran nehéz volt a kooperáció az egymást követő elnökségek és a főképviseelők között, mivel az elnökségek voltak felelősek a KKBP irányításáért, de nem volt intézményi hatalmuk és külföldi képviseletük.

A Tanács főtitkárának és a KKBP főképviseelőjének Javier Solanat nevezték ki. A poszt létrehozásával kapcsolatos egyik legfőbb probléma az volt, hogy a főképviseelő kompetenciaütközésbe kerülhetett a Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjával, és a soros elnökség külügyminiszterével is. Chris Patten, a külkapcsolatokért felelős biztos pragmatikus hozzáállása segített zökkenőmentes kapcsolat kialakításában az új szereplővel, Javier Solanával. A közöttük lévő együttműködés és a személyzet által kialakított *modus vivendi* megakadályozta, hogy nehéz időkben az európai külpolitikába beépített dualizmus negatívan érintse a működést.²⁸ Mindez végső soron támogatta az intézményi reformokról szóló tárgyalásokat, ami végül egy olyan javaslatához vezetett, mely szerint nevezzenek ki csupán egy személyt az „Unió külügyminiszterének” ötvözve Solana és Patten posztját vagy, ahogy nevezik „kalapját”.²⁹

b) A Nizzai Szerződés rendelkezései a főképviseleőről

Később a Nizzai Szerződésben a KKBP terén is bevezetett és megerősített együttműködést szabályozó újítások egyes elemei a 27d. cikkben tovább bővítették a főképviseelő feladatkörét: „Az elnökség, illetve a Bizottság hatásköreinek sérelme nélkül a

²⁸ Patten és Solana közötti együttműködést tréfásan csak „Pattana”-ként emlegetik.

²⁹ For a first formulation from outside the institutions see G. Andreani, C. Bertram, C. Grant, (2001) *Europe's Military Revolution*, London: CER. The idea was embraced and developed by a Convention Working Group.

Tanács főtitkára, a KKBP-főképviseelője gondoskodik különösen arról, hogy az Európai Parlamentet és a Tanács valamennyi tagját teljes körűen tájékoztassák a KKBP területén folytatott megerősített együttműködés végrehajtásáról.”

A KKBP főképviseelője feladatainak ellátását támogató intézményi háttér a Tanács Főtitkárságára épült. Ahogy azt a Nizzai Szerződés 121.cikk (2) bekezdéséből is kitűnik, a KKBP főképviseelője tehát a Tanács Főtitkárságának apparátusa segítségével, elsősorban az ott végzett folyamatos döntés előkészítő és javaslattevő tevékenység révén tudja segíteni a mindenkori elnökség munkáját: „A Tanácsot a főtitkár irányítása alatt álló Főtitkárság segíti; a főtitkár egyben a KKBP-főképviseelője, akit a Főtitkárság működtetéséért felelős főtitkár helyettes segít. A főtitkárt és a főtitkárhelyettest a Tanács nevezi ki minősített többséggel. A Főtitkárság szervezetét a Tanács határozza meg.” A Főtitkárság meghatározó befolyást képes gyakorolni a tagállamok által elfogadott határozatok végső tartalmára, mintegy a KKBP motorjaként is funkcionál.³⁰ A főtitkári és a KKBP főképviseelője egyesített posztok, az amszterdami szerződés óta nem változtak, ugyanúgy egy ember látja el feladatát. Mind a főtitkárt, mind pedig a KKBP főképviseelőjét a Tanács nevezi ki minősített többséggel.

A Nizzai Szerződéssel bevezetett változások részeként a főképviseelő kötelezettsége az EUSz. 18. cikk (3) bekezdésében és a 26. cikkben általánosan meghatározott sokrétű hatásköreinek egy újabb külön nevesített feladattal történő kiegészítését jelentette. A KKBP-főképviseelő számára kijelölt tájékoztatási feladat azonban nem mentesíti sem az elnökséget, sem a Bizottságot a rájuk vonatkozó kötelezettség alól. Az EP továbbra is igényt tarthat a KKBP egészére vonatkozó értesítésekre és magyarázatokra mind a közösségi politikához, mind a kormányközi második pillérhez kapcsolódóan. További sajátosságként jelentkezik, hogy a főképviseelőnek a megerősített együttműködés kivitelezésére vonatkozó „teljes körű” híradásokat nem csupán az Európai Parlamenthez, hanem a Tanács valamennyi tagjához is el kell juttatni. A KKBP-főképviseelő által készített tájékoztatás felöleli a megerősített együttműködés értékelését is.³¹

Összefoglalva az Amszterdami Szerződésben bevezetett változtatások a döntéshozatal kulcsfontosságú kérdései (EUSz. 23. cikk) mellett érintették a KKBP döntéseinek végrehajtását és az Unió nemzetközi képviseletét is. Az újítások központi elemét jelentette egy addig ismeretlen intézményi szereplő létrehozása. A KKBP feladatainak ellátásában megjelent annak főképviseelője, mint a Tanács alárendeltségében működő, azt döntései

³⁰ i.m., 1913. oldal

³¹ i.m., 1924. oldal

előkészítésében, valamint végrehajtásában támogató intézményi tényező. Az amszterdami módosítások eredményeként (151. cikk) a Tanács főtitkára ellátja a KKBP-főképviselőjének feladatkörét, akit a Tanács Főtitkárságáért felelős főtitkárhelyettese segít tevékenységében. Ezzel tehát a Tanács Főtitkárságának adminisztratív irányítását és a Tanács külpolitikai döntéshozatalához kapcsolódó teendőket, egyértelműen elválasztották egymástól.³² Láthatjuk, hogy eme folyamattal jutott el az Unió odáig, hogy létrehozza az EKSZ-t, amely intézmény ma támogatja a főképviselőt, jelentősen kibővült, kibővített feladatkörének ellátásában.

7. A Lisszaboni Szerződés közös kül- és biztonságpolitikát érintő reformjai

A Lisszaboni Szerződés számos olyan kérdésben jelent komoly eredményt és előrelépést, amelyben a tagállamok már hosszú évtizedek óta nem jutottak megállapodásra. A Lisszaboni Szerződés újításai illeszkednek az európai integráció építkezési folyamatába, amelyben világosan tetten érhető az európai reformfolyamatokat korábban is jellemző szempont: az integráció további elmélyítése és az együttműködés fejlesztése.³³ A Lisszaboni Szerződés számos újítást hozott; ezek közül az alábbiakban az Európai Unió jogi személyiségét, illetve a KKBP főképviselői tisztséget érintő reformokat mutatom be.

a) Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződést megelőzően csak az EK rendelkezett jogi személyiséggel, az EU nem. Az EK-Szerződés 281. cikke az Európai Közösséget jogi személyiséggel ruházta fel, de magáról az Európai Unió jogi személyiségéről a korábbi Szerződések nem rendelkeznek. Ennek nagy a jelentősége, mert míg az Európai Közösség nemzetközi szerződéseket köthetett, és önállóan léphetett fel harmadik országokkal való kapcsolatokban azokon a területek, ahol hatáskörrel rendelkezik, ezt a Lisszaboni Szerződés előtt nem, illetve csak korlátozottan, a tagállamokat csak megfelelő megerősítő aktusok esetén, kötelező módon tehetette meg az Európai Unió.³⁴ A Lisszaboni Szerződés előtt hatályos EU-Szerződés a második és harmadik pillér területén a 24. cikk (1) és (6) bekezdésében illetve a 38. cikke szerint biztosít bizonyos szerződéskötési képességet az Unió számára. Az Európai Uniót azonban a Szerződés nem ruházta fel kifejezetten jogi személyiséggel.

³² i.m., 1881-1882. oldal

³³ Horváth Zoltán - Ódor Bálint (2010): Az Európai Unió szerződéses reformja Az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 46. oldal.

³⁴ Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010): i.m., 76. oldal.

Az Európai Unió jogi személyisége³⁵ immár alapító szerződési szinten is elismerést nyert és a Közösség elnevezést az „Unió” váltotta fel., Ezen egységes megnevezés már egységet és önálló nemzetközi szereplőt feltételez a 'nagyvilág' színpadán. A reformfolyamat során számos fontos kérdés felmerült, így például az is, hogy az Unió képes-e közös célokat közösen meghatározni, vagy különböző elképzelések, jövőképek fogalmazódnak meg az Unión belül. Ezen közös célok megvalósítására hozták létre az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét, illetve az ő munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálatot, amely fontos előrelépést jelent az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának megerősítése irányába, és hozzájárul ahhoz, hogy az Unió hatékonyabban³⁶ és valóban egy hangként szólhasson bele abba a bizonyos képzeletbeli telefonba, ha Henry Kissinger véletlenül felhívna Európát. Ezzel a lépéssel, úgy gondolom a kérdést megválaszolták, miszerint az Unió igenis már „képes elkötelezni” magát egy egységes jövőkép érdekében.

Az egységes jogi személyiség biztosítása végett az EK-Szerződést a Lisszaboni Szerződés átnevezi az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssé, amelyben a Közösségek elnevezést mindenhol Unióra változtatja és a Lisszaboni Szerződés 1. cikke kimondja, hogy „az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja”. Ezzel megszünteti a megosztottságot és megerősíti az Unió súlyát a nemzetközi szinten.³⁷

b) Az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője

A lisszaboni szerződéssel módosított EUSz 27. cikkének (2) bekezdése értelmében „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.” A külügyi és biztonságpolitikai főképviselője ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét és egyben a Bizottság alelnöke.³⁸

A pozíció bevezetésének főleg intézményi jelentősége van, a főképviselő ugyanis – mint ahogyan a fenti rendelkezésből láthatjuk – a Bizottság alelnöke is egyben, vagyis megszűnik a munkaköri kettősség a főképviselő és a külügyekért felelős biztos között.³⁹

³⁵ EUSz. 47. cikkében kimondja, hogy az Európai Unió jogi személy.

³⁶ i.m., 47. oldal.

³⁷ Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010): i.m., 77. oldal.

³⁸ EUSz 18. cikk (3) és (4) bekezdés.

³⁹ Törke András István (2010): i.m.

A Lisszaboni Szerződés (reformszerződés) gyakorlatilag megtartotta az Alkotmányszerződés gondolatait, de az „Unió külügyminisztere” megnevezést átkeresztelték az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjévé, illetve kihangsúlyozták, hogy az új elgondolás – beleértve az EKSZ-t – nincs hatással a tagállamok felelősségére sem saját külpolitikájuk alakításban, sem pedig a nemzeti képviselőikre harmadik országban és nemzetközi szervezetekben. Ezek az új elgondolások nem érintik a tagállamok biztonsági és védelmi politikáját, sem pedig a Biztonsági Tanács és tagjainak elsődleges felelősségét a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában.⁴⁰ Vagyis a tagállamok beleegyezése nélkül az Unió továbbra sem tehet külpolitikai lépéseket. A korábbi „miniszteri” cím megváltoztatása szimbolikus, mivel célja, hogy eloszlassa azokat a félelmeket, melyeket ez a kifejezés kiválthatna.⁴¹

Az első kérdés az új intézményi környezettel kapcsolatosan merült fel, amiben a főképviselő és/mint a Bizottság alelnöke működik. Valójában a kettős „kalappal” és azáltal, hogy vége szakadt a félévente változó EU-s elnökségi rendszer külkapcsolatokban meghatározó szerepének, a fragmentációval és dualizmussal kapcsolatos problémák megoldódni látszanak. Így már nem lesz többé kettő vagy akár három külön Európai Unió képviselő a nemzetközi találkozókra és nem lesz többé új személy az EU képviselőiben minden hat hónapban. Ahogy az Alkotmány Szerződés előre jelezte, a reformszerződés bevezetett egy új intézményi szereplőt, nevezetesen az Európai Tanács elnökét. Az elnök átvesz néhány feladatot a Tanács főtitkárától, illetve valamilyen formában biztosítja az EU csúcstalálkozókkal kapcsolatos külső koordinációt és képviselést. Ennek eredményeképpen a Főképviselőnek intenzíven és szorosan együtt kell működnie ezzel az új intézményi szereplővel minden olyan kérdésben, ami az Európai Tanács döntéseinek előkészítésével kapcsolatos. Itt kitapintható egyfajta duplikáció, átfedés a két intézmény személyzetében.⁴²

2009 novemberében Catherine Ashton brit bírónőt nevezték ki az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének posztjára, akit – José Manuel Barroso bizottsági elnök

⁴⁰ EUSz 30 és 31. cikkek

⁴¹ Az eredetileg tervezett uniós külügyminiszteri poszttal szemben Nagy-Britannia jelezte fenntartásait. Ezeket figyelembe véve született meg az „Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője” pozíció, melynek tartalma nem, csupán az elnevezése változott.

⁴² Antonio Missiroli (2007) i.m., 19. oldal

második csapatával együtt – 2010. február 9-én az Európai Parlament is megerősített tisztségében.⁴³

8. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)

a) Az EKSZ felépítésére vonatkozó elképzelések

Az Európai Külügyi Szolgálat felállítását az Európai Parlament 2000 óta szorgalmazza, tehát ez a kezdeményezés is – akárcsak az állandó strukturált együttműködésre irányuló törekvések – (legalább) évtizedes múltra tekint vissza.⁴⁴ Az EKSZ felállításáról alapító szerződési szinten legelőször a hatályba nem lépett Alkotmányszerződés rendelkezett.

2004 szeptemberében az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét, Javier Solanát az Európai Tanács az Alkotmányszerződésnek megfelelően megbízta egy olyan jelentés (előrehaladási jelentés) elkészítésével, amely egy európai szintű szolgálat megteremtésének lehetőségéről szólt. Miután megtörténtek a parlamenti meghallgatások, a tagállamok külügyminisztériumai és a tanácsi munkacsoportok is megvitatták a jelentés tervezetét és értékelték azt, a 2005-ös uniós csúcson Solana előterjesztette jelentését.⁴⁵

Az EKSZ előkészítése azonnal elindult volna, mihelyt az Alkotmányszerződés hatályba lép. Miután a franciák "non"-t, a hollandok pedig "nee"-t mondtak az Alkotmányszerződésre 2005 tavaszán, hibernálódott a tárgyalási folyamat az EKSZ-ről.⁴⁶

Legfőképpen az osztotta, illetve osztja meg máig is a tagállamok EKSZ-hez való viszonyát, hogy kis vagy nagy országokról van-e szó. Az EKSZ-re vonatkozóan a kisebb tagállamok lelkesebbnek tűntek, mint a nagyok, habár ez utóbbiak nem követnek egy egységes stratégiát, mivel túl elfoglaltak a pozíciókért egymással vívott harcban. Ez alól kivétel például Németország, amely kezdettől fogva támogatta az EKSZ létrehozásának ötletét és érdekében áll egy erős és hatékony EKSZ. Habár a Lisszaboni Szerződéssel megteremtették a lehetőséget a közös külpolitikára, a tagállamok úgy tűnik, hogy még mindig

⁴³ Ashton már EU biztos volt néhány hónapja kinevezése idején, de még nem volt ismert az európai közvélemény előtt. Az ő neve az után merült fel, hogy hónapokon keresztül spekuláltak arról, hogy egy nagy kaliberű hivatalnok, mint David Milliband töltse-e be ezt a tisztséget. [Federiga Bindi (2011): i.m. 127. oldal]

⁴⁴ Törke András István (2010): Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Külügyi szemle, IX. évfolyam, 2. szám., 115. oldal

⁴⁵ Kiss J László (2011): Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?. Budapest, Magyar Külügyi Intézet- Tanulmányok

⁴⁶ Antonio Missiroli (2007): i.m., 12. oldal

független külpolitikai célokkal rendelkeznek.⁴⁷ Verola szerint az intézményi tárgyalások során néha úgy tűnt, mintha egyfajta 'pajzs' jött volna létre a tagállamok és más európai intézmények között, ahelyett, hogy az a közös érdekeket támogatta volna.⁴⁸

Az EKSZ felépítése körüli viták, elképzelések az alábbi kérdések (szempontok) köré csoportosultak: 1. Milyen funkcionális és intézményi jellemzőkkel kellene felruházni az EKSZ-t?, 2. Milyen jogi státusszal kell rendelkeznie az EKSZ-nek?, 3. Milyen kihatással lesz az EKSZ harmadik országokat illetően?

A reformszerződés megfogalmazása az EKSZ tekintetében nem változott az Alkotmányszerződéshez képest, a három strukturális összetevője ugyanaz maradt és a feladataik sem változtak. A három strukturális összetevő a hivatalnokok a Tanács főtitkárságából és a Bizottságból, valamint a személyzet a tagállamok nemzetközi diplomata szolgálataiból. Feladatuk nem más, mint a Főképviselő segítése munkájának teljesítésében. Az EKSZ-től elvárják, hogy egyidejűleg legyen „sétabot” és „műholdas navigátor”: a pontos összetétele, mérete és belső felépítése nincs kifejezve a Szerződésben és még a 2005. májusi előrehaladási jelentés is nagyon keveset mond erről a témáról. Solana szavaiból egyelőre annyi következik, hogy az EKSZ-t fokozatosan kell kialakítani, nem pedig nagy „Bummként”.⁴⁹

I. Milyen funkcionális és intézményi jellemzőkkel kellene felruházni az EKSZ-t?

A sui generis forma realizálásához két nagy kihívás áll az EKSZ előtt: a belső integráció kialakítása és az infrastrukturális versenyhelyzet kezelése. Ennek fényében az egységes kül- és biztonságpolitika belső infrastruktúrájának megalapozása, amelyhez hatékony, lojális és jól képzett munkaerő és szabályozott, fejlődő belső rendszer szükséges, amely megadja a biztos szervezeti bázist.

Általában véve az EKSZ egyfajta funkcionális határfelülete lenne az európai külpolitika fő intézményi szereplők között. Mind politikai, mind pedig funkcionális okokból sem lenne tanácsos sem a Bizottságban, sem a Tanácsban elhelyezni, sui generisnek kell lennie, mivel

⁴⁷ i.m. 131. oldal

⁴⁸ Nicola Verola (2010): The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon, The Foreign Policy of the EU Assessing Europe's Role in the World, 49. oldal

⁴⁹ Solana mondata utalás a "Big Bang"-re. No 'Big Bang' for EU foreign service, says Solana, www.euobserver.com/institutional/28355, Letöltés ideje: 2012.10.14.

egyrészt nehéz a három struktúrának a jogi és szakmai háttérét teljesen kompatibilissé tenni, illetve hogy ezek megfelelően tudjanak egymással működni.⁵⁰

II. Milyen jogi státusszal kell rendelkeznie az EKSZ-nek?

A kialakuló szervezet jogállásának tisztázatlansága jól szemlélteti az uniós intézmények összefonódását és erőviszonyait. A személyi kérdések tűntek a leginkább megoldhatatlannak, így különösen az, hogy kinek a feladata lesz az új szervezet költségvetésének ellenőrzése.⁵¹

Fennállt annak a veszélye, hogy a hatalom rendezésének hónapjaiban az egész EU-s külpolitikai gépezet bürokratikus összetűzések csapdájába esik. Tekintve a megállapodások átmeneti természetét, amelyek kezdetben irányítják az EKSZ-t, létezik egy megoldás, ami megtartja ennek az intézménynek sui generis természetét, anélkül, hogy kinyitnánk Pandora szelencéjét. A személyzet új státuszának kitalálása helyett, inkább csak kirendelt tisztviselőkre kellene alapozni a Bizottságból, a Tanács Főtitkárságából és a tagállamokból. Minden EU hivatalnok megtartaná a státuszát, a karrierjét, a fizetését: őket egyszerűen csak áthelyeznék az EKSZ-hez. Ennek a kirendeltségnek, az időtartamának azonosnak kell lennie attól függetlenül, hogy melyik komponensből jönnek. Valamilyen nemzeti kvótarendszert is alkalmaznának, hogy biztosítsák az új szolgálat közös „tulajdonságát”. Természetesen a jelöltek kiválasztásának folyamata megegyezne, és a szakmaiságon alapulna. Végezetül pedig az EKSZ specifikus természete olyan lenne, mint egy EU-s ügynökség. Nem egy EK ügynökség, hanem inkább egy hibrid új ügynökség, tehát valódi sui generis. Az adminisztrációs költségeket elsősorban az EU költségvetéséből fedezik. Ez a megoldás 2013-ig tarthat, amikor a jelenlegi pénzügyi stratégia lejár. 2013-ra a teljes felépítést ellenőrizni kell megint: nem csak új EU költségvetést fogadnak majd el, de a Bizottság tagjai számának kétharmadra való csökkentése (2014-től) hatással lesz a főképvisező pozíciójára is.⁵²

III. Milyen kihatással lesz az EKSZ harmadik országokat illetően?

Kérdéses, hogy az EKSZ milyen lehetséges változásokat hoz az EU Delegációk életében. Az Unió jogi személyisége alapító szerződési szinten való deklarálásának valószínűleg erős

⁵⁰ i.m., 23. oldal

⁵¹ Fedeirga Bindi (2011): One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service, Brown Journal of World Affairs, volume XVII, Issue II., Spring/Summer. 130. oldal

⁵² Antonio Missiroli (2007): i.m., 24. oldal

hatása lesz idővel a delegációk szerepére. A delegációkra nem lehet úgy tekinteni, mint pusztán a külpolitika eszközére, mivel kereskedelemmel, fejlesztéssel és egyéb ügyekkel is foglalkozik. A reformszerződés azt állítja, hogy a delegációk vezetőit a Főképviseelő hatásköre alá helyezik, de a reformszerződés nem említi explicit módon az EKSZ –hez való viszonyát. Ennek eredményeként itt is észrevehetjük a „dupla kalap” bizonyos fokú megjelenését.⁵³

b) Az EKSZ összetétele

Az EUSz 27. cikkének (3) bekezdése értelmében „Megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.”

A főképviseelő egy személyben jeleníti meg az uniós külkapcsolatok korábban megosztott gazdasági és politikai ágát, irányítja a KKBP végrehajtását és biztosítja, hogy az Unió a nemzetközi porondon és a harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban egységesen, közös hangon szólaljon meg. Ebben nyújt segítséget neki az EKSZ, amely legalább hatvan százalékos arányban uniós tisztségviselőkkel – a Tanács Főtitkársága és a Bizottság munkatársaiból – illetve legalább harmadrészt a tagállamok diplomáciai szolgálataival kirendelt személyzetből áll, tevékenységét pedig a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködve végzi. Az új külügyi szervezet felállása új helyzetet teremt az európai külpolitikában.⁵⁴

Az EUSz 27. cikk (3) bekezdése 2. mondatának értelmében „Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.” E felhatalmazás alapján született meg az európai külügyi szolgálat szervezetéről és működéséről szóló 2010/427/EU tanácsi határozat.⁵⁵ A határozat 1. cikkének (2) bekezdése szerint az EKSZ az Európai Unió önálló, a Tanács Főtitkárságától és a Bizottságtól függetlenül működő, a feladatai ellátásához és a céljai eléréséhez szükséges jogképességgel rendelkező szerve.

⁵³ i.m., 25. oldal

⁵⁴ i.m.

⁵⁵ 2010/427/EU: A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, HLL 201., 2010.8.3., 30-40. o.

Az EKSZ-t egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő küldöttségek alkotják.⁵⁶ Az EKSZ központi igazgatási szerve főigazgatóságokból áll. Az EKSZ-t egy, a főképviselő irányítása alatt tevékenykedő ügyvezető főtitkár irányítja. Az ügyvezető főtitkár feladata elsősorban az EKSZ zavartalan működéséhez szükséges intézkedések meghozatala, a személyzeti igazgatásra és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozókat is beleértve. Az ügyvezető főtitkár biztosítja az Unió küldöttségeivel való koordinációt is. Az ügyvezető főtitkárt két főtitkárhelyettes segíti.⁵⁷

Az EKSZ vezető tisztségeiért jelentős küzdelem alakult ki. Mivel Ashton brit (mint ahogy kabinetfőnöke és tanácsadóinak fele is), sem a főtitkár, sem a politikai igazgató nem lehet brit, azaz Robert Cooper személye (ő vezette eddig a bizottság külügyi szolgálatát) elvileg nem jöhet számításba (már csak a kora miatt sem).⁵⁸ Tehát ezen elképzelések szerint Franciaország jelölhette volna a főtitkárt, Christine Rogert, a Politikai és Biztonsági Tanács (COPS/PSC) képviselőjét. Az elnöiesedő EU-diplomácia harmadik legfontosabb tisztségére, a politikai igazgató szerepére pedig egy német vagy egy olasz látszott a legesélyesebbnek, mindenesetre a bizottság elvesztette a jelölési küzdelmet.⁵⁹ Egészen április közepéig úgy tűnt, hogy a fenti séma lép majd érvénybe, ekkor azonban a főképviselő új ötlettel állt elő, figyelembe véve egyrészt az Európai Parlament aggályait, mely szorgalmazta, hogy legyen az EKSZ-nek egy konkrét politikai referense, aki a főképviselő akadályoztatása esetén lépni tud. Másrészt több tagállam aggályait is igyekezett figyelembe venni, amelyek szerint egy túl erős főtitkár elhomályosítaná a főképviselőt, Ashton javaslata tehát a fent bemutatott struktúrát vertikális irányban nyomná össze, és horizontálisan terjesztené ki: egy főtitkár, titkárhelyettesek és főigazgatók helyett több főtitkári pozíció létrehozását javasolta, többé-kevésbé meghatározott felelősségi körökkel. Létrejönne tehát a politikai vagy diplomáciai főtitkár, a védelmi főtitkár és az adminisztratív főtitkár tisztsége, már ha egyáltalán ez utóbbira szükség lesz.⁶⁰

⁵⁶ 2010/427/EU határozat 1. cikk (4) bek.

⁵⁷ 2010/427/EU határozat 4. cikk (2) – (4) bek.

⁵⁸ Jean Quatremer (2012): „La Commission renonce á faire main basse sur le service diplomatique eropéen”. Coullisses de Bruxelles- UE, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr>. Letöltés ideje: 2012.11.05.

⁵⁹ Jean Quatremer (2012): „La Commission renonce á faire main basse sur le service diplomatique eropéen”. Coullisses de Bruxelles- UE, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr>. Letöltés ideje: 2012.11.05.

⁶⁰ Nicolas Gros-Verheyde (2012): „Une nouvelle structure pour le service diplomatique de l’UE”. Bruxelles 2- (L’Europe de la DÉfense et de la Sécurité), <http://bruxelles2.over-blog.com>, Letöltés ideje: 2012.11.05.

Egy hónappal a magyar elnökség indulása előtt, 2010. december 1-jén kezdte meg működését az Európai Külügyi Szolgálat. A magyar elnökség az első, amelynek együtt kellett dolgoznia a fokozatosan felálló új szolgálattal, így tevékenysége ezen a területen precedensértékű lehet. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt az esetek többségében a fél éves mandátummal bíró soros elnökség képviselte az Uniót a külkapcsolataiban. A jövőben azonban az uniós külpolitikának egy „arca” lesz, az öt évre választott külügyi és biztonságpolitikai főképviselő. A soros elnökség ennek ellenére a főképviselő egyik legfontosabb támasza marad, különösen az EKSZ szervezeti kiépülésének kezdeti időszakában. Az EKSZ képviseleteinek, már ami napjainkban is világosan látható, a schengeni térségre vonatkozó ügyintézésből, az EU-államok harmadik országbeli konzuli és diplomáciai védelméből állnak majd. Tehát főleg a kis vagy szegényebb államok, amelyek nem képesek minden országban konzuli képviseletet fenntartani, járnak jól a közösségi ügyintézéssel. A nagy(obb) országok viszont inkább féltékenyen figyelik az EU ilyesfajta törekvéseit.⁶¹

Azóta a főképviselő már az EKSZ több vezető beosztású tisztségviselőjét is kinevezte. A szolgálat főtítkára Pierre Vimont, Franciaország korábbi washingtoni nagykövete lett, helyettesei a német Helga Schmid és a lengyel Maciej Popowski, akik mindketten sokéves diplomáciai tapasztalattal bírnak. Az állam- és kormányfők megállapodása értelmében, a szakmai szempontok mellett a külügyi szolgálat munkatársainak kiválasztásánál érvényesülnie kell a földrajzi és a nemi egyensúly alapelvének. A főképviselőnek különös figyelmet kell fordítania a munkatársak felvételére és a személyzeti ügyekre, mivel az EKSZ személyzete a Bizottságból, a Tanácsból és a tagállamokból érkező munkatársakból is fog állni. Ahhoz, hogy az EKSZ professzionális diplomáciai szolgálattá váljon, megfelelő erőforrásokat kell a rendelkezésére bocsátani, és a személyzetet az érdekek alapján, a megfelelő kiválasztási eljárások tiszteletben tartásával és megfelelő földrajzi egyensúly biztosításával kell kiválasztani. A tagállamok diplomatáinak, valamint a Bizottságból és a Tanácsból érkező munkatársaknak azonos státuszt és szerepkört kell adni, azonos munkafeltételekkel, függetlenül attól, hogy áthelyezték őket, ideiglenes alkalmazottak vagy uniós tisztviselők.⁶²

⁶¹ Törke András István (2010): i.m.

⁶² i.m.

Az 2010/427/EU határozat 6. cikke rendelkezik a szervezet személyzetéről. Ennek értelmében az EKSZ személyzetét európai uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak alkotják, beleértve a tagállamok diplomáciai szolgálatainak ideiglenes alkalmazottként kinevezett tagjait. Az EKSZ személyzetét érdemek alapján, egyben a megfelelő földrajzi megoszlás és a nemek közötti egyensúly biztosításával kell felvenni. Az EKSZ személyzetében valamennyi tagállam állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük.

Az EKSZ a Bizottságból 6000 embert fog magába szívni, miközben a Bizottság teljes személyzete 25.000 fő, ami így a Bizottság szemszögéből jelentős csökkenést eredményez a hatalomban és befolyásban. Tanácsi szemszögéből viszont, a Bizottság túlnyomó súlyra tesz szert az új szolgáltatásban.⁶³

Az EKSZ bázisa magába olvasztja a Bizottság tisztviselőit, továbbá kiegészül a nemzeti minisztériumok diplomataival és a Tanács hivatalnokaival (hat-nyolcezer fő). Mindezek egységes státuszt kapnának, a nemzeti delegáltaknak azonban egy „európai képesítést adó” felkészítő kurzuson kell részt venniük, amely további idővesztést okozhat. Kérdés, hogy versenyvizsgával vagy a nemzeti minisztériumok szimpla delegálása által válasszák-e ki a nemzeti jelölteket.⁶⁴

Az EKSZ személyzete a Bizottság, a Tanács és a tagállam hivatalnokaiból áll és a tagállamokból legalább a teljes személyzet egyharmadnak kell jönnie. Ez a meghatározás politikai harcokra adott lehetőséget és egy évbe telt megoldani a kérdést. 2010. november 24-én fogadták el az ehhez szükséges szabályozást, amelyben rendezték a nemzeti diplomaták státuszát és a ranglétrán való előmeneteli lehetőségeiket. A nemzeti diplomaták, „átmeneti ügynök” státuszt kapnak, amellyel, ugyanazon jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint az „állandó hivatalnokok”. 2013 júliusát követően más intézményekből, például Parlamentből is lehet EKSZ-be jelentkezni. Habár az állandó személyzet legalább hatvan százalékának a Bizottságból vagy a Tanácsból kell kikerülnie.⁶⁵

⁶³ Antonio Missiroli (2007): i.m. 13. oldal

⁶⁴ Kiss J. László (2011): i.m., 12. oldal

⁶⁵ Federiga Bindi (2011): i.m., 131. oldal

c) Az EKSZ feladatai

A 2010/427/EU határozat 2. cikke rendelkezik a szerv feladatairól. Ennek értelmében az EKSZ támogatja a főképviselőt a.) a KKBP – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP) is – irányítására, az e politika kidolgozásához javaslataival való hozzájárulásra, valamint az Unió külső tevékenységei közötti összhang biztosítására vonatkozó megbízatása teljesítésében, b.) a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátásában, valamint c.) a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátásában, a Bizottságban a külkapcsolatokkal összefüggésben és az Unió külső tevékenységei egyéb szempontjainak az összehangolása tekintetében rá háruló feladatok ellátásában. Az EKSZ segíti továbbá az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátása során.

A határozat 3. cikke szól arról, hogy az EKSZ mely szervekkel, illetve intézményekkel működik együtt feladatainak ellátása során. E rendelkezés szerint az EKSZ támogatja a tagállami diplomáciai szolgálatokat és együtt működik velük illetve a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálatával is. A Tanács Főtitkárságával szolgálati szintű megállapodásokat is köthet. A Bizottság szolgálata és az EKSZ az együttműködésen kívül szolgálati szintű megállapodásokat köt és konzultációs tevékenységet is végez, ha az Unió külső tevékenységével kapcsolatos feladatok ellátásáról van szó, kivéve a KBVP területét.

A Bizottsággal akkor működik együtt, amikor a Bizottság részt vesz a KBVP-t érintő területen kidolgozandó aktusok előkészítő munkájában és eljárásában.

Az Unió egyéb hivatalaival- az intézményközi szervekhez hasonlóan- szolgálati szintű megállapodásokat köt. Az Európai Parlamenttel is köteles együttműködni, viszont egyéb intézmények és szervek által nyújtott segítséggel élhet, tehát nem kötelező. Az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) az 1073/1999/EK rendelettel összhangban együttműködik.

Az EKSZ-nek katonai és civil válságkezelési egységeket kell biztosítania a Tanács titkárságán belül. Rendkívül fontos, hogy az EKSZ szereplői a hírszerzési elemzések eredményét megosszák annak érdekében, hogy támogathassák a főképviselőt az uniós külpolitika átfogó, következetes és hatékony igazgatására vonatkozó megbízatásának teljesítésében.

Az EKSZ-nek biztosítania kell, hogy az Európai Parlamentnek legyenek kapcsolattartói az Európai Parlamenttel való együttműködést szavatoló uniós küldöttségekben (például a harmadik országokkal fenntartott parlamenti kapcsolatok ápolása érdekében).

Az Európai Unió küldöttségei ugyan az EKSZ szerves részét képezik, utasításait azonban a főképviselőtől kell kapniuk, az ő ellenőrzése alá tartoznak és igazgatási szempontból a Bizottsághoz tartoznak.⁶⁶

d) A Főképviselő és az EKSZ együttműködése az Unió intézményeivel és más szerveivel

Ahogy azt a 2010/427/EU határozat 2. cikkéből is kiolvashattuk, az EKSZ elsősorban a főképviselő feladatainak ellátását segíti. Éppen ezért annak érdekében, hogy az EKSZ-nek az Unió külpolitikájában betöltött szerepét megérthessük és ennek alapján az európai integráció előre vitelében való szerepét értékelhessük, szükséges, hogy az EUSz rendelkezései alapján magának a főképviselőnek az Unió külső tevékenységének formálásában szerepet játszó intézményeivel való együttműködését, illetve ezen intézmények közötti hatáskör- és feladatmegosztást részletesebben megvizsgáljuk.

A főképviselő szerepe, feladatai a KKBP terén

A főképviselő részt vesz az Európai Tanács munkájában. Az Európai Tanács elnöke úgy látja el az Unió képviseletét, hogy ezzel a főképviselő hatásköréhez tartozó KKBP ügyeket nem sérti. Az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel a Bizottságot, mint testületet. Ez azért fontos a Főképviselő szempontjából is, mert ő a Bizottság egyik alelnöke. Amint azt az EUSZ 18. cikkéből is kiolvashatjuk, a főképviselő a Bizottságon belül felelős a külkapcsolatok ellátásáért, illetve az Unió külső tevékenységének összehangolásáért.

Az Európai Parlament szavaz a Bizottságról, mint testületről és bizalmatlansági indítványt is tehet a Bizottsággal szemben, amelynek következtében a főképviselőnek le kell mondania a bizottsági tagságról. Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja a KKBP és a KVBP végrehajtása területén elért előrehaladást.

A főképviselő elnököli a Külügyek Tanácsát és feladata irányítani és végrehajtani a közös védelmi- és biztonság politikát (KVBP). Az EUSZ 21. cikke kimondja, hogy a főképviselő közreműködésével a Tanács és a Bizottság együttműködnek egymással, hogy a külső tevékenység különböző területei egymással összhangban legyenek. Ugyanis felelősek az összhang biztosításáért. A 22. cikk kimondja, hogy a főképviselő javaslatot terjeszthet a

⁶⁶ Türke András István (2010): i.m.

Tanács elé a KKBP területét illetően. A Bizottságnak csak a külkapcsolatok egyéb területein rendelkezik döntéshozzájárulási (javaslattevési) joggal. Az EUSZ 24. cikk elemzéséből kitűnik, hogy Tanács és a Főképviselet gondoskodik az unió külső tevékenységével kapcsolatos elvek betartásáról, úgy, mint a lojalitás, a kölcsönös szolidaritás vagy a kölcsönös politikai szolidaritás erősítése, továbbfejlesztése. Ezek biztosítják az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját, eredményességét. A 26. cikkben a tagállamok és a főképviselet pénzügyi kapcsolatáról olvashatunk, ugyanis a KKBP végrehajtása nemzeti és más erőforrások felhasználásával történik. A 27. cikk kimondja, hogy a Tanács határozatait a főképviselet hajtja végre. A főképviselet javaslatot tehet a Tanácsnak, aki konzultál erről az Európai Parlamenttel, majd a Bizottság egyetértése után határoz a javaslatról.

A Tanács a külpolitikát érintő fontos kérdésekben konzultál a Parlamenttel. A képviselők megkérdőjelezhetik a Tanács politikáit és ajánlásokat fogalmazhatnak meg. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét/a Bizottság alelnökét rendszeresen meghívják a plenáris ülésekre, hogy beszámoljon az EU-nak a világban folytatott tevékenységéről.

Az Európai Parlament betekintési joggal rendelkezik a Lisszaboni Szerződés által létesített új Európai Külügyi Szolgálat munkájába. EKSZ finanszírozásával kapcsolatos valamennyi aspektusnak a Szerződésekkel összhangban a költségvetési hatóság felügyelete alatt kell maradnia.⁶⁷ Két fő témában, a költségvetést és a tisztségviselők jogállását illetően, együttdöntési eljárás részeként az Európai Parlament is fontos szerepet kap. Az EP jelezte aggályait, hogy nem elégszik meg csupán az EKSZ pénzügyeinek ellenőrzésével. Ugyanakkor az EB igyekszik megőrizni több fontos politika feletti ellenőrzését. Sőt valójában a tagállamok többsége, Londont, Párizst és Berlint kivéve is azt favorizálja, hogy az EKSZ maradjon bizottsági ellenőrzés alatt, ha már a főképviselet a Bizottság alelnöke is egyben.⁶⁸

Az Európai Parlament folyamatosan törekszik arra, hogy politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatokat építsen ki a világ más parlamentjeivel. Így az európai parlamenti képviselők részt vesznek az alábbi testületekben: az Afrikai, karibi és csendes-óceáni-EU Közös Parlamenti Közgyűlésben (AKCS-EU), az Euromediterrán Parlamenti Közgyűlésben (APEM), amely többek között a Palesztin Hatóság és Izrael képviselőiből áll, az Euro-Latin-

⁶⁷ Törke András István (2010): i.m.

⁶⁸ Fabrice Randoux: „Le service diplomatique de l’UE- Les contours du service d’action extérieure se précisent”. Europolitique, https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:loHkNW6-PgkJ:www.europolitique.info/pdf/europolitique_fr/eurf3843.pdf+Fabrice+Randoux:„+Le+service+diplomatie+de+l’UE&hl=hu&gl=hu&pid=bl&scrid=ADGEESHovCXBPOuy9JZF-Xf. Letöltés ideje: 2012.10.15.

amerikai (EuroLat) Közgyűlésben, valamint az EU-Keleti szomszédsági parlamenti közgyűlésben (EuroNest).

Az Unió külső tevékenységének megvalósításában részt vevő intézmények eltérő szerepét és feladatait, egyrészt a KKBP, másrészt az EU „szupranacionális” külső tevékenysége⁶⁹ terén.

Intézmény	KKBP	EU külső tevékenysége a szupranacionális politikai terén
Európai Tanács (amely a tagállamok állam- és kormányfőiből, az Európai Tanács elnökéből és a Bizottság elnökéből áll)	„Iránymutatások” meghatározza a politikai irányokat és prioritásokat (ezek formájukban általános iránymutatások és határozatok) de nincs jogalkotási szerepe.	„Iránymutatások” meghatározza a politikai irányokat és prioritásokat (ezek formájukban általános iránymutatások és határozatok) de nincs jogalkotási szerepe.
Bizottság (tagállami biztosok)	1. Koherencia megteremtése az Unió egyéb politikai és külső tevékenysége között (a Tanáccsal és a Főképviselővel együtt) 2. EP-t tájékoztatja a KKBP fejleményeiről 3. Javaslatot tehet és kérheti a Tanács sürgősségi ülésének összehívását 4. Tanács felhívja a Bizottságot, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatot, valamely együttes fellépés végrehajtása érdekében	1. Kezdeményez és jogalkotási intézkedéseket javasol. 2. „Szerződések Őréként”: annak biztosítása, hogy az uniós szerződéseket és jogszabályokat betartsák. 3. Kivéve a KKBP-t (és a Szerződés más eseteit) amely gondoskodik az Unió külső tevékenységéről 4. Részt vesz a szerződési eljárásban (megállapodások az EU és harmadik országok között) - Elküldi a Tanácsnak az ajánlásait, amely felhatalmazza a szükséges tárgyalások megindítására. 5. Koherencia biztosítása az Unió külső tevékenysége és az egyéb politikai tevékenysége között (a Főképviselővel és a Tanáccsal együtt) 6. Nemzetközi képviseletei hozzájárulnak közös állásfoglalások és együttes fellépések végrehajtásához

⁶⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés tartalmazza e területeket. Ezek egyrészt az Unió külső tevékenységének körébe tartozó politikák, így különösen a közös kereskedelempolitika, fejlesztési politika, humanitárius segítségnyújtás (EUMSZ V. rész), másrészt minden olyan egyéb terület, ahol az EU az EUMSZ alapján együttműködhet harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel, illetve felléphet ezekkel szemben.

Európai Parlament (képviselők-ből áll, az uniós állampolgárok érdekeit együttesen képviselik)	Korlátozott részvételi jogok: a Főképviselet tájékoztatni kell KKBP szempontjából legfontosabb információkról.	1. A Tanáccsal jogalkotóként működik együtt 2. Politikai kontrol funkció 3. Tanácsadó funkció 4. Részvétel a szerződési eljárásban (az EU és harmadik országok között) - Bizonyos esetekben hozzájárulási joga van (az EU és harmadik országok közötti megállapodások megkötésekor) - A megállapodás megindítástól számítva minden szakasról tájékoztatják (az EU és harmadik országok között)
Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselet	1. Képviseli az Uniót a következő KKBP területeken: - Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel - Képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és a nemzetközi konferenciákon 2. KKBP kezdeményezések létrehozása 3. Vezeti a KKBP-t (az ET és a Tanács által elfogadott határozatokat végrehajtja) 4. Az Unió külső fellépése koherenciájának biztosítása (Bizottsággal és a Tanáccsal együtt) 5. A Külügyi Tanács elnöke 6. Bizottság egyik alelnöke: ő felelős a Bizottságon belül a külkapcsolatok területének összehangolásával	1. Az Unió külső fellépése koherenciájának biztosítása (Bizottsággal és a Tanáccsal együtt) 2. A Külügyi Tanács elnöke 3. Bizottság egyik alelnöke: ő felelős a Bizottságon belül a külkapcsolatok területének összehangolásával

A táblázat egyértelműen szemlélteti, hogy mennyire eltérőek az egyes intézmények szerepei a KKBP terén, illetve az Unió „szupranacionális külső tevékenysége” terén.

A táblázatból világosan látszik, hogy a Bizottságnak sokkal nagyobb szerepe van a szupranacionális uniós politika mezőben, mint a KKBP terén. Ezzel párhuzamosan láthatjuk,

hogy a KKBP-ben a főképviseelőnek van domináns szerepe. Tehát az intézmények közötti a hatásköri megosztás egyfajta szimbolikus mérlegként is jellemezhető, amelynek ha egyik oldalán, - jelen esetben a KKBP-ben - ha nagyobb súllyal esik latba a főképviseelő, akkor a Bizottságnak a mérleg másik oldalán, a szupranacionális politikában kell nagyobb hatáskörrel rendelkeznie.

A fent bemutatott intézményi feladat-, illetve hatáskörmegosztás fényében különösen érdekes lehet röviden kitérni arra, hogy az egyes intézmények EKSZ-szel összefüggő érdekei között milyen összeütközések voltak. 2010 első felében jól megfigyelhető volt, hogy az EKSZ státusza körüli vitában a Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament (Parlament) egyaránt saját álláspontját, s ezzel saját befolyását és hatalmát igyekezett érvényesíteni.⁷⁰

Az EKSZ létrehozása érintette a kompetenciák és a hatalom elosztásának érzékeny kérdését a Bizottság, a Tanács és a Parlament között. Különösképpen szükség volt dönteni a RELEX sorsáról, ami 8000 embert és 134 delegációt tartalmazott. A harcias Catherine Day főtitkár vezetésével a Bizottság kijelentette, hogy *könnyebb* lenne úgy hagyni a RELEX-et, ahogy volt, azért hogy az majd az EKSZ gerince legyen. A Tanács és a legtöbb tagállam, különösen a nagyok, ellenkező véleményen voltak. A RELEX kontrollja együtt járt annak költségvetése feletti kontrollal, ami azonban az egyetlen külpolitikai kérdés, amibe a Parlamentnek beleszólása van. A Bizottság a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő posztjával és az EKSZ-szel szemben arra törekedett, hogy annyi kompetenciát szerezzen, illetve tartson meg, amennyit csak lehetséges. A Parlament annak érdekében vetette latba befolyását, hogy minél nagyobb ellenőrzést szerezzen az EKSZ felett, mindenekelőtt a szervezet költségvetésének és a személyzeti kinevezések kérdésében.⁷¹

Ezen viták után 2010. július 26-án megalakult az EKSZ, ezáltal döntöttek a RELEX sorsáról. Miközben a RELEX nagy része átkerült a Tanácshoz a főképviseelő hatalma alá, a Bizottság megtartotta a kontrollt a fejlesztés, bővítés, külkereskedelem és klíma ügyek felett. Az EKSZ hatalmat kapott, hogy a saját kiadásait ellenőrizhesse, miközben a költségvetése a Parlament kezében maradt. 2010 végére a Parlament megmutatta, hogy hajlandó politikailag használni ezt a hatalmat, ugyanis azzal fenyegetőzött, hogy nem fogadja el a költségvetést.

2010. március 10-én Ashton egy tizenkét oldalas tervezettel állt elő, s ez a dokumentum az EKSZ felépítését illetően már azt a javaslatot is tartalmazta, hogy a főtitkár asszony

⁷⁰ Túrke András István (2010): i.m., 120. oldal

⁷¹ Federiga Bindi (2011): i.m., 130. oldal

felügyelete alatt – a francia külügyi gyakorlat példáját követve – egy főtitkár irányítsa az EKSZ mindennapi működését; jóllehet, az Európai Parlament már korábban óvott attól, hogy túl nagy hatalmi koncentráció jöjjön létre.⁷² Március 18-án Elmar Brok (CDU, Németország) és Guy Verhofstadt (ALDE, Belgium) egy non-papert, azaz egy nem hivatalos indítványt terjesztett elő, amely az Európai Parlamentnek az EKSZ fel- és kiépülésével kapcsolatos álláspontját foglalta össze; ám ezeket az elképzeléseket Ashton figyelmen kívül hagyta. Április 21-én az Európai Parlament három legnagyobb politikai csoportosulásának elnöke közös közleményben óvott attól, hogy a leendő európai diplomáciai szolgálat túlzottan az egyes tagállamok befolyása alá kerüljön.⁷³

e) Probléma az EKSZ struktúrájában – a fejlesztési alapok példája

Az EUSz intézményi rendelkezései, illetve az EKSZ-t létrehozó határozat alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy pontosan milyen hatáskörei vannak az EKSZ-nek, illetve milyen eszközök állnak a rendelkezésére. E problémát szemlélteti a fejlesztési alapok példája.

Ashton azt tervezte, hogy integrálja a két fontos segélyalapot, az Európai Fejlesztési Alapot és a Fejlesztési Együttműködési Eszközt az EKSZ-be. Eddig a Bizottság, pontosabban a fejlesztési együttműködésért felelős biztos irányította ezeket a pénzeket. Az EKSZ bele akar szólni abba, hogy hogyan alakítják ki a szegény országok programjait, a fejlesztési intézmények ezért attól félnek, hogy ezek a pénzek, a fejlesztési alapok, amelyeket azért hoztak létre, hogy segítsék a világ legszegényebbjait, a rövid távú külpolitikai érdekek alá kerülnek. Azzal érvelnek a szervezetek, hogy ezáltal a szegénység elleni küzdelem másodrendű lenne.

Egy jogi tanácsadó cég szerint, a fejlesztési együttműködés nem része az EKSZ-nek, így Ashton terve ellentétes a Lisszaboni Szerződéssel. Ezzel ugyanis 300 millió éves költségvetés 10 milliárd euróra bővülne. Ashton szerint viszont ez által a koordináció a fejlesztési biztos és az EKSZ között hatékonyabb lenne. Jörn Kalieski, segélyezési szervezeti szakértő szerint nem szabad hagyni, hogy a fejlesztéspolitikai szakértelem háttérbe szoruljon.

⁷² The European External Action Service. A Step Change in External Policy for The Union: Delivering on the Promise of the Lisbon Treaty”. Europolitics, http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf, Letöltés ideje: 2012.10.15.

⁷³ Kiss J. László (2011): i.m., 4. oldal

Az Európai Parlament azon az állásponton volt, hogy az EKSZ-nek integrálódnia kell a Bizottság adminisztratív struktúrájába annak érdekében, hogy garantált legyen az átláthatóság és a demokratikus kontroll a tevékenységei felett. Az EKSZ-nek függetlennek kell lennie a Bizottságtól és a Tanácstól.

Végezetül az EKSZ-t úgy állították fel, hogy az EU funkcionálisan autonóm szervezete lett, különálló a Tanács Főtitkárságától és a Bizottságtól, birtokában az eléréshez szükséges jogi kapacitásnak. Az EKSZ nem egy intézmény, sem pedig egy ügynökség és nem függ sem a Tanácstól és a Bizottságtól, hanem egy autonóm szervezet, amely a főképviselő hatalmától függ, aki szoros együttműködésben dolgozik a Bizottsággal és a Tanáccsal. Viszont a pénzügyi szabályozását tekintve intézménynek számít.

Az együttműködés a Bizottsággal szorosan kapcsolódik ahhoz a tényhez, hogy bizonyos külső területek nem kerültek az EKSZ-hez (kereskedelem, bővítés, humanitárius segély) és ugyanúgy más belső ügyek külső dimenziója sem (klímaváltozás, energia, szabadságjog stb.). Ezért az esetleges súrlódások az EKSZ és a Bizottság között különösen károsak lennének az EU szerepének nemzetközi szintén való javítására. A 3. cikk szerint az EKSZ-nek és a Bizottságnak konzultálnia kell minden, az Unió külügyét érintő kérdésben, kivéve a közös védelmi- és biztonság politika (KVBP) által lefedett kérdéseket. Habár érthető a KVBP kivételeként való kezelése, tekintve, hogy a védelmi és biztonsági kérdéseknek sajátos a jellege, mégis érthetetlen ez a kivétel, hiszen a Lisszaboni Szerződéssel a cél, a külügyek egységként való kezelése volt.⁷⁴ Ajánlásokat nyújtott be Ausztria és a Benelux államok, hogy hogyan lehetne javítani az EKSZ hatékonyságát. Ausztria javaslata szerint szorosabb együttműködésre van szükség a tagállamok diplomáciai szolgálatai és az EKSZ között, illetve szükség van jobb kommunikációra is a sikeresség érdekében. Kiemeli a nagyobb bizalom szükségességét az EU és a tagállamok nagykövetségei között, mivel úgy tűnik, mintha a delegációk nem minden információt közölnének az EKSZ-szel. A Benelux javaslatok is hasonló logikára épülnek. Intézmény és intézmény közötti kommunikáció is javításra szorul a nemzetközi ügyek terén, egyenesen „nevetségesnek tartják, hogy Van Rompuy Barroso és Ashton különböző közleményeket adnak ki.”⁷⁵

Vara véleménye szerint ez az új diplomáciai szolgálat képes arra, hogy hatékonyabban lépjen fel nemzetközi szintén, de ez nagymértékben függ majd főként a tagországoztól és

⁷⁴ Judith Raupp (2010): The Baroness's Power :Europe's chief diplomat Ashton wants to decide on subsidy funds for the poor – aid workers consider this a breach of the Lisbon Treaty, *Süddeutsche Zeitung*, 17 May 2010.

⁷⁵ Ashton to face tough questions from EU ministers, www.euobserver.com/institutional/32370, Letöltés ideje: 2012.10.16.

Ms. Ashton képességeitől, aki felelős az EKSZ koordinációjáért. Az EKSZ önmagában nem csodaszer a közös külpolitikai akarás létrehozására. Az EKSZ sikerének vagy bukásának kulcsa, a közös külpolitikai célok és érdekek meghatározásában rejlik. Az EKSZ létrehozása jelentheti azt, hogy innentől a Bizottság képtelen lenne közbelépni külügyi ügyekben, mivel a 17. cikk, azt állítja, hogy a Bizottság, felelős az Unió külső képviselésében, kivéve a Lisszaboni Szerződésben megjelent kivételeket, mint például a KKBP esetét. Az EKSZ-nek folyamatos fejlődésben lesz része és ezért tervezik, hogy a főképviselelő 2011 végén beszámol a Parlamentnek és a Tanácsnak az EKSZ működéséről valamint 2013-ra egy teljes értékelés készül el. Paradox helyzet, hogy egy olyan intézmény létrehozása, melynek célja a hatékonyság növelése, nagy csatákat indított el az intézmények között. Mind a tagállamok, mind az intézmények azon voltak, hogy minél nagyobb befolyásra tegyenek szert az EKSZ-ben, vagy legalábbis hogy ne csökkenjen a már meglévő hatalmuk a külügyek terén.⁷⁶

f) Utópia

Crowe foglalkozik az EKSZ-t érintő problémák megoldásával és leírja, hogy hogyan néz ki az EKSZ 2015-ben ideális esetben. Az EKSZ-re nagy szüksége van az EU-nak. Helyes működéséből nagy előnyökre tehet szert és ezért ki kell küszöbölni azt, hogy csak egy bürokratikus intézmény legyen.

Négy szervezeti alapelvet kell bevezetni a Főképviselelő és az EKSZ kapcsán:

1. Túl kell jutni a külpolitika védelme és fejlesztése közötti hagyományos felosztáson, megkülönböztetésen.
2. Az EKSZ-nek új szolgáltatásnak kell lennie a saját szellemiségével, nem pedig a már meglévő személyzet és szervezeti egység konglomerátumának.
3. A kinevezéseket illetően elsőbbséget kell adni az érdemnek, nem pedig a nemzetiségnek, habár teremteni kell valamiféle egyensúlyt.
4. Az EKSZ-t megfelelő erőforrásokkal kell ellátni ahhoz, hogy el tudja látni a feladatait, amelyeket elvárak tőle a tagállamok és az intézmények.

Az EKSZ-szel kapcsolatos számos elvárásnak kevés köze volt ahhoz, hogy hatásos eszköz segítse a főképviselelőt, inkább arra vonatkozott, hogy segítségével a tagállamok pénzt takarítsanak meg. Nem lenne ésszerű a 27 EU tagállam számára, melyek közös kereskedelmi, segélyezési és növekvő külpolitikával rendelkeznek, hogy sokkal nagyobb számú

⁷⁶ Juan Santos Vara: The Establishment of the European External Action Service: The EU in Search of a Stronger Role on the International Stage.

személyzetet tartsanak külföldön sokkal költségesebben, mint az USA. A kirendelték az EKSZ-ben értékes tapasztalatra tesznek szert, miközben biztosítják, hogy a nemzeti kultúrájuk részét képezi az új szolgáltatásnak, ez egy tökéletes „win-win helyzet”⁷⁷⁷⁸.

9. Következtetések

Az Európai Unió az EKSZ létrehozásával rálépett arra az útra, amely kimondatlanul is egy a külvilág számára szupranacionális 'jelleg' erősít. A szupranacionális jelleg alatt azt értem, hogy az Európai Unió külpolitikája elkezdett egy állam külpolitikájára hasonlítani, mind jellegében, mind formájában, mind célját illetően. Hangsúlyozandó, hogy nem államok felettségéről van szó, hanem egy olyan képződményről, amely az államok akaratát egybe gyúrni látszik. Ahogyan az integráció mélyült, a benne lévő tagországok érdekei is közeledtek egymáshoz és ez a közeledés a külpolitikai érdekekre is befolyással volt, ezért érezte szükségét az Európai Unió annak a bizonyos hiányzó „arcnak”, mert ha annyira különbözőek lennének a vélemények a tagországok között, akkor azok összeegyeztetése lehetetlen volna, úgy nyilván nem is merült volna fel az igény az EKSZ létrehozása iránt. Megfigyelhettük, hogy az EU fejlődése során a kulcs, ami áttörte a kormányközi jelleget, az az egyre gyakoribb álláspont egyeztetések voltak.

Az EKSZ új funkciójának értékelésében továbbra is abból a megállapításból kell kiindulnunk, hogy a nemzetközi közösség továbbfejlődése és a béke hatékonyabb megszervezése szempontjából ma nem világkormány létesítése, hanem a nagyhatalmi egyetértés szerveinek jobb működése és a pártatlan elvi döntés intézményeinek kialakítása jelenti a döntő gyakorlati továbblépést. Így tehát, bármennyire természetesen hasonlít is a Külügyi Szolgálat adminisztratív szervezete és felépítése egy európai hatáskörű minisztériumhoz, vagy minisztériumok együtteséhez, a legnagyobb mértékben téves lenne azt valamiféle 'Szuprakülügyminisztérium' embriójának tekinteni és ebben az irányban való fejlesztést erőltetni. Ellenben az EKSZ-nek, mint az EU „hangjának” és funkciójánál fogva szükségszerűen pártatlan szervnek fontos szerepe lehet mind a nagyhatalmi egyetértés működésének konkrét válságok kapcsán való megjavításában mind pedig a külső egységes kommunikáció világra segítésében.⁷⁹

⁷⁷ win-win helyzet: kölcsönösen előnyös helyzet

⁷⁸ Brian Crowe: i.m. 25. oldal

⁷⁹ Bibó István (1996): i.m., 1087. oldal

Létezik, hogy a közfelfogás csak a bajban látja, hogy a 2010 év tavaszán kirobbant euró válság után megerősödött a tagállamoknak egy állandó válságkezelő mechanizmus létesítésére vonatkozó készsége, amely a gazdasági és fiskális föderalizmus, az európai gazdasági kormányzás irányába egyengeti az utat.

Mindebből következik, hogy az EU akkor lehet koherens külpolitikával rendelkező „global player”, ha anélkül, hogy állammá válna, az államszerű jellege mégis erősödik. Ebben az értelemben a lisszaboni szerződés 95 százalékban az alkotmányszerződést örökölte át. A „mínusz 5 százalék” az államiságra jellemző elemek kiiktatása: nincs himnusz, nincs zászló, a „külügyminiszter” és a „külügyminisztérium” megnevezés nem használható. A KKBP területén a Lisszaboni szerződés után is alapvetően még mindig az egyhangúan hozott döntés a szabály, jöhet, amennyiben a tagállamok egy csoportja gyorsabban kíván előrehaladni, mint a többiek, úgy fennáll az állandó, strukturált együttműködés lehetősége, amely lényegében megfelel a más politikaterületeken alkalmazott megerősített együttműködésnek. (Elsősorban a nagy államok ellenezték, hogy még több kompetencia kerüljön Brüsszelbe.) A külpolitika tehát Lisszabon után sem single, hanem common, a tagállamok vétőzhatnak, Ashton kül- és biztonságpolitikai főképviselő nem nevezhető „külügyminiszternek”, és az EKSZ sem tekinthető az „EU külügyminisztériumának”.⁸⁰

Dolgozatomban az Európai Külügyi Szolgálatnak (EKSZ) az európai integráció fejlődésére gyakorolt hatását kívánom megvizsgálni. Először a történelmi és intézményi előzményeket, és az EK (EU) külkapcsolati intézményrendszerének fejlődését mutatom be. Ezt követően bővebben kitérek arra, hogy milyen tényezők vezettek a főképviselő intézményének, illetve az őt segítő Európai Külügyi Szolgálat megalakulásához.

Az EKSZ szerepét elsősorban abból a szempontból elemzem és értékelem, hogy – működését, hatásköreit tekintve – mennyiben erősítheti ezen intézmény megteremtése egy szorosabb európai integráció megvalósulását. E kérdést elsősorban a többi – az Unió külső tevékenységeinek kivitelezésében meghatározó szerepet játszó – uniós szervvel, illetve intézménnyel való együttműködés, feladat-, és hatáskörmegosztás relációjában kívánom megvizsgálni.

Ez utóbbiak közül is különösképpen a főképviselői tisztséggel szükséges foglalkozni, így részletes bemutatásra kerül Catherine Ashton eddigi munkája is. Meggyőződésem, hogy az Európai Unió jövőbeni sikere múlik a főképviselő azon képességén, hogy teljesíteni tudja a

⁸⁰ Kiss J. László (2011): i.m., 6. oldal

globalizálódó világ kihívásait, melyben az egyes európai országok súlya fokozatosan csökken és további csökkenés várható, ahogy olyan országok, mint Kína, India és Brazília gazdasági és politikai súllyra tesznek szert. Az európai országok egyetlen reménye arra, hogy megtartsák globális befolyásukat, ha együtt cselekszenek az EU-ban. Ezen „külső egység” megteremtésében az Európai Külügyi Szolgálat és Catherine Ashton szerepe kulcsfontosságú.

Az elmúlt 2 év munkája bebizonyította, hogy az EKSZ méltó lehet a szorosabb integrációt elősegítő intézmény címére. A dolgozatban lefolytatott vizsgálódásaim alapján a véleményem az, hogy az EKSZ hatékonyan járulhat hozzá az Unió külső tevékenységeinek sikerességéhez. Ugyanakkor csak félig van igaza azoknak, akik az Unió „szupranacionálisabbá” tételének eszközét látják az EKSZ-ben. Azért gondolom így, mert az EKSZ létrejöttével az EU külpolitikájának külső dimenziója egységesebbnek tűnik harmadik országok szemében, s mindez megkönnyíti a fokozódó külpolitikai nehézségek megoldását. Azonban, az EKSZ működésének belső dimenziója cáfolja a szupranacionális fejlődés melletti érveket hangoztatókat. A belső struktúra, motor, amely hajtja az EKSZ-t éppúgy áll tagállamok küldötteiből, mint az uniós intézmények képviselőiből. Ebből következően az is bekövetkezhet, hogy az EKSZ-t maguk a tagállamok formálják majd saját képükre és nem pedig fordítva. Tehát az EKSZ ténylegesen akkor lesz az európai integrációt elősegítő, azt mélyítő eszköze az EU-nak, ha azt maguk a tagállamok engedik. Ennek az integrációnak a kulcsa a tagállamok részéről az elköteleződési képesség egy magasabb szintű együttműködés megteremtésének irányába. Véleményem szerint azzal, hogy az EKSZ létrejött, a tagországok azt már mindenképpen bebizonyították, hogy készek az elköteleződésre.

Irodalomjegyzék

1. Antonio Missiroli: The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy,(EPC Working Paper, Brussels, 2007)
2. Az önrendelkezési elv kritikái és apológiája, in: Bibó István: Összegyűjtött munkái 4., (Szerkesztette: Tóth János), (Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1996)
3. Brian Crowe: The European External Action Service, (Chatham House, London, 2008)
4. Desmond Dinan, in Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. (Palgrave, Basingstoke, 1999)
5. Christopher Hill: The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role, Journal of Common Market Studies (1993, Vol. 31, No. 3, 305 –328. o.)
6. Fabrice Randoux: „Le service diplomatique de l’UE- Les contours du service d’action extérieure se précisent”. Europolitique,
<https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:loHkNW6-gkJ:www.europolitique.info/>
7. Fedeirga Bindi: One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service. (Brown Journal of World Affairs, volume XVII, Issue II., Spring/Summer 2011):
8. Fergus Carr - Andrew Massey: Public Policy and the New European Agendas Wither Europe? (Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2006)
9. G. Andreani, C. Bertram, C. Grant: Europe’s Military Revolution (CER. The idea was embraced and developed by a Convention Working Group, London, 2001)
10. Gazdag Ferenc: A második pillér: van-e az Európai Uniónak külpolitikája? (Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 2000)

11. Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. (Osiris kiadó, Budapest, 2000)
12. Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika, (Osiris Kiadó, Budapest, 2005)
13. Horváth Zoltán - Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után. (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010)
14. Jean Quatremer (2012): „La Commission renonce á faire main basse sur le service diplomatique eropéen”. Coulisses de Bruxelles- UE, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr>.
15. Juan Santos Vara: The Establishment of the European External Action Service: The EU in Search of a Stronger Role on the International Stage (Croatian Yearbook of European Law & Policy is the property of Croatian Yearbook of European Law & Policy, 2011)
16. Judith Raupp: The Baroness's Power: Europe's chief diplomat Ashton wants to decide on subsidy funds for the poor – aid workers consider this a breach of the Lisbon Treaty, Süddeutsche Zeitung, 17 May 2010.
17. Kiss J. László Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? (Magyar Külügyi Intézet- Tanulmányok, Budapest. 2011):
18. Nicola Verola: The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon, The Foreign Policy of the EU Assessing Europe's Role in the World. (Brookings Institution Press, Washington, D.C.,2010)
19. Nicolas Gros-Verheyde (2012): „Une nouvelle structure pour le service diplomatique de l'UE”. Bruxelles 2- (L'Europe de la DÉfense et de la Sécurité), <http://bruxelles2.over-blog.com>
20. Osztovits András: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. (Complex Kiadó, Budapest, 2008)

21. Törke András István: Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Külügyi szemle. (2010. IX. évfolyam, 2. szám.)

Internetes források:

22. Ashton to face tough questions from EU ministers,
www.euobserver.com/institutional/32370
23. New treaty will not create one phone number' for Europe,
www.euobserver.com/foreign/29010
24. No 'Big Bang' for EU foreign service, says Solana,
www.euobserver.com/institutional/28355
25. The European External Action Service. A Step Change in External Policy for The Union: Delivering on the Promise of the Lisbon Treaty". Europolitics,
http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf