

JELIGE:

„A viták lényege nem a győzelem, hanem az előrehaladás”

Egység az átláthatatlanságban?

*Az EU megerősített nemzetközi szerepvállalása,
különös tekintettel a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőre és az
Európai Külügyi Szolgálatra*

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	1
Bevezetés	3
I. Európai Unió a nemzetközi porondon.....	5
I.1. Az EU, mint „puha hatalom” – Egységes fellépés igénye.....	5
II. Koherens Uniós külpolitika irányába mutató reformok a Lisszaboni Szerződés nyomán.....	6
II.1. „A lisszaboni keret”	6
II.2. Az Európai Unió egységes jogi személyisége – A hárompilléres rendszer felszámolása	6
II.3. Az Unió közös külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője	8
II.3.1. Az EU fragmentált nemzetközi megjelenése	8
II.3.2. „Többkalapos” Lady – Az intézményközi tisztség	10
II.3.2.1. A főképviseelő és az Európai Bizottság	10
II.3.2.2. A „Miniszterek Tanácsa- kalap”.....	12
II.3.2.3. Össztűzben a két új tisztség.....	14
II.4. Döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén.....	15
II.4.1. Egyhangúság a külpolitikai döntések során.....	15
II.5. Közös biztonság- és védelempolitika területén hozott reformok.....	17
III. Az Európai Külügyi Szolgálat.....	19
III.1. A kezdetek.....	19
III.1.1. Az EKSZ kialakulásához vezető út.....	19
III.1.2. Születőben a tanácsi határozat – Intézményközi érdekütközések.....	20
III.2. „Jut is, marad is” – Avagy a hatalmi harcok eredménye	25
III.2.1. Az EKSZ „sui- generis” jogállása.....	25
III.2.2. „Szűkös keret” – Az EKSZ költségvetése.....	26
III.2.3. Az EKSZ hatásköre, jellege.....	27

III.2.4. Az EKSZ és a Bizottság	29
III.2.4.1. Munkamegosztás	29
III.2.4.2. Az Európai Unió küldöttségei.....	30
III.3. Szervezeti struktúra.....	31
III.3.1. A „legénység” – Az EKSZ személyzete	31
III.3.2. A kormányrúdnál	33
III.3.2.1. Az EKSZ vezetőtestülete	33
III.3.2.2. Az EKSZ-hez kerülő szervezeti egységek	34
III.3.2.3. Szervezetrendszer	34
III.4. „A főképviselő szemüvegén keresztül” – Az EKSZ értékelése tevékenységeinek tükrében.....	35
Zárszó helyett?	39
Felhasznált irodalom	41

Bevezetés

Vitathatatlan tény, hogy napjainkban a legfőbb nemzetközi napirendi pontokat mindekelőtt a gazdasági világválság, az euróövezeten belüli feszültségek és a világ számos területén végbemenő politikai változások jelentik. S ehhez párosulnak a már „jól ismert”¹ globális problémák, melyek száma folyamatosan csak bővül. E kihívások volumene pedig jóval koherensebb és határozottabb fellépést igényelnek az Európai Uniótól (továbbiakban: EU). Ugyanis az EU csak hatékony, aktív globális aktorként, és egyben hiteles nemzetközi szerepvállalással képes megküzdeni a különböző globális szintű kihívásokkal, problémákkal.

A 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok az EU intézményi és döntéshozatali struktúrájában nemcsak az EU intézmény- és működésbeli hatékonyságát, átláthatóságát, demokratikus legitimitását növeli, hanem megteremti azon feltételeket, melyek kiaknázásával lehetővé válik az EU egységesebb, s egyben hatékonyabb globális szintű fellépése a nemzetközi színtéren² – biztosítva ezáltal az EU értékeinek és érdekeinek egységesebb képviselését, érvényesülését.

Ezen alapfeltevésből kiindulva, a dolgozat során elsősorban arra keresem a választ, hogy a Lisszaboni Szerződés (továbbiakban: LSZ) által bevezetett reformok – különös tekintettel az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjére és a köré kiépülő Európai Külügyi Szolgálatra (továbbiakban: EKSZ) – miként járulnak hozzá az EU hatékony nemzetközi szerepvállalásának megélénküléséhez, illetve mennyiben jelentenek pozitív elmozdulást egy koherensebb uniós külpolitikai stratégia kialakításának irányába.

Három nagyobb témakört ölel át a dolgozat. Az elején röviden bemutatom az EU nemzetközi porondon való megjelenésének jellegét, sokszínűségét, s az egységes fellépés iránti igény fontosságát. Majd ezt követően kerül sor az első nagyobb témakörre, mely a vizsgálandó kérdéskör szempontjából részletesebb elemzéseket kíván. Nevezetesen a LSZ által bevezetett azon reformokat helyezem előtérbe, melyek pozitív változást eredményeznek az EU kapcsolati rendszerében, alapul szolgálva a koherensebb uniós külpolitika kialakítására.

E reformok vizsgálata során kiemelt figyelmet szentelek a második hangsúlyos témakört jelentő, egyik leginnovatívabbnak tekinthető változásra, vagyis az Unió külügyi és biztonság-

¹ Olyan globális problémákra kell megoldást találnia, mint a munkanélküliség, a növekvő társadalmi különbségek, szegénység, környezetszennyezés, terrorizmus, szervezett bűnözés. A fenti felsorolásból nem hagyható ki a jelenleg zajló euróválság sem, mely az Európai Alkotmány hatályba lépésének sikertelenségével együtt többek között az Európai Unió jövőbeli alakulásával kapcsolatos problematikára hívja fel a figyelmet.

² Ezzel a LSZ eleget kíván tenni az európai alkotmányozási folyamatot elindító Laekeni nyilatkozatban foglalt elvárásoknak Ld: *Laeken Declaration On The Future Of The European Union*, I. fejezet. <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (2012.10.13.).

politikai főképviselőjének létrehozására. Az „innovatív” jelzőre való tekintettel, érdemesnek tartom kiemelni, milyen kapcsolata van a főképviselőnek az EU intézményeivel, azokban milyen funkciót tölt be, hány „kalapja” van a főképviselőnek.

Majd a harmadik nagyobb témakör adja a dolgozat igazi súlypontját. A főképviselő köré kiépülő európai diplomáciai szakapparátus, az EKSZ mélyebb vizsgálatára kerül sor, tekintettel az EKSZ – intézményi harcokat megjelenítő – kialakulásának folyamatára, az EU intézményeivel való kapcsolatára, szervezeti struktúrájára, eddigi tevékenységének értékelésére. Majd kutatómunkám eredményeként – a megszokottól eltérően, zárszó helyett – a feltett kérdéskörrel kapcsolatos jövőbe mutató gondolatokkal és javaslatokkal kívánom zárni a dolgozatot.

Az általam vizsgált témakörrel kapcsolatosan elmondható, hogy a kutatómunkám során magyar nyelvű szakirodalom kevésbé, míg idegen nyelvű szakirodalom nagy számban állt rendelkezésemre. Továbbá nagy segítségemre voltak az EU-s intézmények hivatalos sajtóanyagai, sajtóközleményei, állásfoglalásai, honlapjai egyaránt.

I. Európai Unió a nemzetközi porondon

I.1. Az EU, mint „puha hatalom” – Egységes fellépés igénye

Nyilvánvaló, hogy napjainkban az EU kiemelkedően fontos nemzetközi szereplő, a világ gazdaság kulcsfigurája a világ gazdaság fejlődésében betöltött szerepének, hagyományos nemzetközi kapcsolatainak, fejlett technológiájának és óriási kibocsátásának köszönhetően. Tehát az EU nemzetközi jelenléte elsősorban a kereskedelmi kapcsolatai révén nyilvánul meg, s legfőképp emiatt, mint „*soft power*” – „puha hatalomként” – kapcsolódik be a nemzetközi élet vérkeringésébe – fegyverek helyett gazdasági szankciók a nyomásgyakorló, „kényszerítő” eszközei. Azonban ennek is lehetnek akadályai, nevezetesen a kompromisszum hiánya.³

Az EU nemzetközi szerepvállalásra alkalmas, politikai eredetű normákat – értékeit⁴ és ideáit – közvetíti a világ felé a „*soft diplomacy*” eszközeivel közvetíti a világ felé. Ezenkívül békefenntartó, válságmegelőző és konfliktuskezelő feladatok ellátásával is aktív résztvevője a nemzetközi életnek. Az EU ereje abban rejlik, hogy olyan diplomáciai eszközök állnak rendelkezésére, melyek megfelelő módon történő mozgósításával sokkal hatékonyabban léphet fel a nemzetközi porondon. Ezen hatékony fellépésre pedig különösen szükség van, tekintettel a napjainkban zajló gazdasági és politikai eseményekre, válságokra és feszültségekre egyaránt. Az ezekhez társuló világméretű problémák csak globális szintű összefogásokkal oldhatók meg vagy enyhíthetők; a partnerek kereséséhez pedig nélkülözhetetlen az EU hiteles globális szereplőként való megjelenése a nemzetközi porondon.

³SPEECH/11/126 Catherine Ashton: *A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability*, 2011.02.25. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-126_en.htm?locale=en (2012.10.05.).

⁴Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSz) 2.cikk.

II. Koherens Uniós külpolitika irányába mutató reformok a Lisszaboni Szerződés nyomán

II.1. „A lisszaboni keret”

2004. október 29-én a Rómában aláírt Alkotmányszerződés hatályba lépése a sikertelen ratifikációs folyamat⁵ eredményeként meghíúsult, azonban intézményi és döntéshozatali reformjainak jelentős részét – néhány kivételtől eltekintve – a 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt Reformszerződés „megmentette” annak érdekében, hogy hozzájáruljon az EU működőképességének megőrzéséhez, hatékonyabb működéséhez, s a kihívásokkal szembeni egységesebb fellépéséhez. A 2009. december 1-jétől hatályos LSZ nem váltja fel a korábbi alapszerződéseket, hanem beáll az alapszerződés- módosítók sorába, s így az Unió az Európai Unióról szóló szerződésen (továbbiakban: EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződésen (továbbiakban: EUMSz) alapul. A LSZ-nek számos olyan jogi és intézménybeli reform köszönhető, melyek pozitív változást jelentenek az EU külkapcsolati rendszerében, alapul szolgálva egy koherensebb uniós külpolitika kialakítására. E kijelentés igazolásaként a tanulmány következő részében az EU külkapcsolati rendszerét érintő reformok és azok hatásai kerülnek elemzésre.

II.2. Az Európai Unió egységes jogi személyisége – A hárompilléres rendszer felszámolása

A LSZ kétség kívül egyik legjelentősebb változtatása a Maastrichti Szerződéssel felállított hárompilléres rendszer felszámolása. E reformot megelőzően e sajátos hárompilléres struktúrában eléggé problematikusnak bizonyult a hatáskörök behatárolása az Európai Közösség szupranacionális első pillér, illetve a kormányközi együttműködésen⁶ alapuló közös kül- és biztonságpolitika (továbbiakban: KKBP) második pillér és a bel- és igazságügyi együttműködés harmadik pillér között. Így a hatáskörök kategorizálása szempontjából a közös külpoli-

⁵HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 31-35. o.

⁶A kormányközi együttműködés során a szóban forgó politikára vonatkozó döntések nagyrészt a Tanács vagy az Európai Tanács egyhangú szavazatával születnek. Ld: KENDE, Tamás – SZÜCS, Tamás – JENEY, Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, CompLex Kiadó, Budapest, 65.o.

tika bizonyos tevékenységi köreinek behatárolása is problematikus volt, nehezítve ezáltal az EU egységes külső fellépését. A különböző pillérekhez tartozó elemek esetenként intézményi összeütközésekhez vezetett – például kérdéses, hogy egyes esetekben a Tanács külpolitikai képviseletéért felelős főtitkáranak vagy a Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjának eljárása lett volna relevánsabb. Azonban a LSZ véget vetett e bonyolult pilléres rendszernek. Az Európai Közösség megszűnt, s a LSZ a korábban hatályos EK-Szerződést átnevezi az „Európai Unió működéséről szóló szerződés”-re, vagyis az Európai Közösség helyébe lépteti az Uniót és annak jogutódjává teszi – egységes jogi személyiséggel ruházza fel azt.⁷

Az EU KKBP-jának tekintetében – kétség kívül – meghatározó jelentőségű a jogi személyiség kérdése. A LSZ-t megelőzően maga az EU nem rendelkezett önálló jogalanyiséggel, csak az Európai Közösség rendelkezett nemzetközi cselekvőképességgel. Jogi személyiség hiányában az EU pedig nem tudott hatékonyan fellépni a különböző politikák esetében, nehezítve ezáltal az egységes nemzetközi szerepvállalását is.⁸ Ugyanis hiába rendelkezett az EU kül- és biztonságpolitikai elemekkel, rendelkezésekkel, célkitűzésekkel, ha nem volt a nemzetközi jog alanya – nem valósulhatott meg az egységes és egyben hatékony globális szintű fellépés az EU külkapcsolatait illetően.⁹

Kétség kívül vitathatatlan, hogy az EU önálló jogalanyiségének elnyerése – annak ellenére, hogy önmagában nem változtat a hatásköri terjedelmen, csak a hatáskörgyakorlás módja változik – olyan uniós szintű nemzetközi fellépést tesz lehetővé, amit eddig a jogalanyiség hiányában nem tudott megvalósítani az EU, mely egyben erős lökést ad a politikai integrációnak.¹⁰ Lehetősége nyílik arra, hogy a nemzetközi pódiumon a gazdasági erejéhez méltó politikai súlyát is megmutathassa. A nemzetközi jog alanyaként aktív és passzív képviseleti jog birtokában az EU képviselőket delegálhat különböző államokba, nemzetközi szervezetekbe, s hozzá is delegálhatnak képviselőket. Érdekes kérdéseket vethet fel, hogy a reformok következtében miként alakulhat az EU eddig betöltött szerepe az Egyesült Nemzetek Szervezetében, miként változhatnak jogosultságai. Például vajon élhetnek-e azon jogosultságokkal majd az Európai Tanács elnöke vagy a főképviseelő, amelyeket eddig az EU soros elnök gyakorol-

⁷ EUSz 1. cikk, EUSz 47. cikk.

⁸ Ld. bővebben: GÁLIK Zoltán: *A közös európai kül- és biztonságpolitika történelmi tapasztalatai és a Lisszaboni Szerződés*, 2008. <http://www.grotius.hu/doc/pub/MVYUP/73%20galik%20zoltan.pdf> (2012.09.14.) 5. o.

⁹ A második pilléres együttműködés esetén bár vitatható, hogy magának az EU-nak lett volna önálló és átfogó külpolitikája, az „EU külpolitikája a kormányközi módszer alapján a tagállami kompromisszumok nyomán egy-egy konkrét helyzetben, tehát inkább szituatív módon nyilvánult meg. Azonban átfogó „uniós külpolitika” nem létezett.

¹⁰ GÁLIK Zoltán: *A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika?* in Külügyi Intézet, Gyorselemzések, 2010. <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038> (2012.09.30.).

hatott a közgyűlésben.¹¹ Az EU-val kialakítható partnerség lehetősége is kézenfekvőbbé és egyszerűbbé válik az Unión kívüli országok és a nemzetközi szervezetek számára. Míg korábban csak az Európai Közösségnek volt joga nemzetközi szerződéseket kötni, most maga az Unió is élhet ennek lehetőségével. Továbbá nemzetközi szervezetnek lehet tagja, nemzetközi szerződésekhez csatlakozhat, a nemzetközi jog alanyaként nemzetközi bírósághoz fordulhat. A korábbi EK delegációk pedig a LSZ-szel újonnan létrehozott európai diplomáciai szolgálathoz kerülnek – melynek részletesebb kifejtésére majd a továbbiakban kerül sor.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azon tényt, hogy a „pillérek” az EU közjogi szerkezetét illusztrálják, a vizuális megjeleníthetőség eszközeként szolgálnak. S bár a LSZ után már nem különböztetjük meg *formailag* a közösségi és az uniós rendszert, a helyébe lépő „rezsím” továbbra is szupranacionális marad a KKBP intergovernmentális jellegével szemben; a különböző politikák intergovernmentális (kormányközi) és szupranacionális jellege megmarad. Tehát valójában két pillér továbbra is fennmarad: az első pillér jogrendjének autonóm és sui generis jellege, a jogalkotási eljárásokkal elfogadott jogi aktusok jellegzetességei fennmaradnak, és ettől jól elhatárolható a KKBP területén elfogadott aktusoktól, ahol jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. Illetve döntéshozatal tekintetében míg az első pillérnél az együttdöntési eljárás általánossá válása figyelhető meg, addig a KKBP területén továbbra is fennmarad az egyhangú döntéshozatal elve.^{12 13}

II.3. Az Unió közös külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje¹⁴

II.3.1. Az EU fragmentált nemzetközi megjelenése

A KKBP vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű, hogy a LSZ intézményi újításként létrehozta az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő tisztségét (hivatalos angol elnevezés: *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy* – továbbiakban: HR), mely az EU

¹¹ Ld. bővebben: GÁLIK Zoltán: „A következő felszólaló: az Európai Unió”, *A közös európai külpolitika első valódi fellépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek*, in Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések, 2012.

¹² KAJTÁR Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*, in Európai Jog, 2010/4. szám. 3-5.o.

¹³ A KKBP-re vonatkozó döntéshozatali folyamatról ld. bővebben: II. 4. fejezet.

¹⁴ A területi korlátokra való tekintettel nem kívánom részletekbe menően elemezni a HR posztját, mely önmagában egy mély tanulmány tárgyát képezhetné.

hatékonyabb és egységesebb globális szintű fellépését biztosítja/biztosíthatja, új keretet teremtve az EU külső képviselőinek.¹⁵

Az Európai Alkotmányról szóló szerződés szövegtervezetének kidolgozásával megbízott – 2002. február 28-tól 2003. július 10-ig munkálkodó – Európai Konvent javaslatában is megjelent az EU egységes külső képviselőinek igénye, melyet az Unió külügyminiszeri tisztség bevezetésének javaslata is jól szemléltet.¹⁶ E javaslatnak megfelelően a „megbukott” Alkotmányszerződés is az EU egységesebb külső képviselőinek és nemzetközi szerepvállalás erősítésének biztosítása érdekében létre hozta volna az EU külügyminiszeri posztját (*Union Minister for Foreign Affairs* – UMFA).¹⁷ Már az Alkotmányszerződés procedúrájának időszakában a legjelentősebb intézményi reformnak számított az EU külpolitikájának szempontjából.¹⁸ A második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács Főtitkára által betöltött kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztség összevonásával kívánta megvalósítani az EU „egy arc, egy telefonszám, egy hang”¹⁹ típusú nemzetközi fellépését. A LSZ pedig átmentette a ratifikációs folyamat során megbukott Alkotmányszerződés ezen rendelkezését annyi változtatással, hogy – figyelembe véve Nagy-Britannia és Csehország fenntartását a túl föderatív hangzású miniszeri megnevezéssel kapcsolatban²⁰ – az „Unió külügyminisztere” elnevezés helyett az „*Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője*” megnevezés került a Reformszerződés szövegébe.

A LSZ hatályba lépéséig a tanácsi főtitkárság élén álló Főtitkár töltötte be az Amszterdami Szerződéssel bevezetett kül- és biztonságpolitikai „Fő Képviseelő” posztot (*High Representative for Common Foreign and Security Policy* – Mrs./Mr. CFSP), melyet 2009-ig *Javier Solana de Madiriga* egykori NATO főtitkár töltött be. Mr. CFSP elsősorban a Tanács elnökségének munkáját segítette a KKBP területén; politikai és diplomáciai kapcsolatokért és biztonságpolitikai missziókért vállalt felelősséget, továbbá ő jelent meg a külső partnerekkel folytatott politikai dialógusok során.²¹

¹⁵ EUSz 18. cikk.

¹⁶ CONV 850/03 *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet*, 2003. IV. cím, 1. fejezet, 27. cikk. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (2012.03.14.).

¹⁷ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, CompLex Kiadó, Budapest. 436-437.o.

¹⁸ GASPERS, Jan: *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, 2008. <http://www.sbc.katowice.pl/Content/11990/gaspers.pdf> (2012.10.01.) 22. o.

¹⁹ KISS J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* in Magyar Külügyi Intézet. Tanulmányok, 2011/1. szám. 3. o.

²⁰ HORVÁTH – ÓDOR (2008) i. m. 143. o.

²¹ Kende – Szűcs – Jeney (2007) i.m. 411-412.o.

A főtitkár feladatkörének tételes lehatárolásáról az EU Szerződés nem rendelkezett, csupán a Tanács elnökségének külpolitikai téren történő segítségét határozta meg. Ebből adódóan a főképviselő szinte kiszolgáltatottá vált a soros elnökséget ellátó ország külügyminiszterének.²² Ezen felül a Bizottság végrehajtó jogosítványokkal felruházott külkapcsolati biztosának (*Benita Ferrero-Waldner*²³, legfőbb kompetenciája volt, hogy a több mint százharminc uniós külképviseleti delegáción keresztül képviselje a Bizottságot a nemzetközi szervezetekben és a harmadik országokban) közreműködése az EU-s külügyek területén csak tovább fokozta az hatáskör-ütközéseket. Továbbá az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa is számos feladatot látott el az uniós külkapcsolatok keretében.

II.3.2. „Többkalapos”²⁴ Lady – Az intézményközi tisztség

A fentebb elemzett szétaprózódott külügyi rendszerből adódóan egyértelműen látható, hogy az EU sokszereplős külpolitikája egységesebb megjelenést igényelt a hatékonyabb, s hitelesebb globális szintű fellépés érdekében. Így a LSZ által bevezetett új intézménynek köszönhetően e fragmentáltság az EU nemzetközi fellépését illetően jelentős mértékben csökkent a fenti két poszt egy tisztségben történő összevonásának köszönhetően. Így a korábbi tisztségek KKBP-val kapcsolatos hatáskörei a HR kezében összpontosulnak. E tisztség létrehozásának alapvető célja egyértelműen az EU arculat egységesebb nemzetközi képviseletének biztosítása és a KKBP vonatkozásában az intézményeken belüli esetleges párhuzamos munkavégzés elkerülése – mely jelentős plusz költségeket is jelenthet. Mindemellett egy elég érdekes intézményi konstrukcióval állunk szemben, ugyanis a HR kezében összpontosul a javaslatvételi monopólium. Javaslatairól a Tanácson belül az általa vezetett tanácsi formáció, a Külügyek Tanácsa dönt, és végül a Tanács szintén a HR-t fogja felhatalmazni a döntések végrehajtására.

II.3.2.1. A főképviselő és az Európai Bizottság

Lady Ashtonnak az EU különböző intézményei közt lavírozva több feladat- és munkakör egyidejű ellátásával kell megbirkóznia.²⁵ Egyrészt a Bizottság külkapcsolatokért felelős alel-

²² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG - ORAC Lap - és Könyvkiadó Kft, Budapest. 543. o.

²³ *Az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviselő*, <http://www.bruxinfor.hu/cikk/20091123-az-unios-kul-es-biztonsagpolitikai-fokepviselo-hatter.html> (2012. 08.28.).

²⁴ Számos tanulmány az angol „hat” (kalap) szót használja a HR feladataira és különböző posztjaira vonatkozóan. Véleményem szerint helytelen lenne egy meghatározott számmal illetni a „kalapos” jelzőt. A szakirodalomban is megoszlanak a vélemények a „kalap-számot” illetően.

nöki tisztségét tölti be, és a Bizottság alelnökeként felel ezen intézmény külkapcsolatokkal összefüggő tevékenységeinek megvalósulásáért. Felelős a különböző külkapcsolati jellegű tevékenységek irányításáért és döntések végrehajtásáért; továbbá köteles biztosítani az EU külső fellépéseinek összhangját és koordinálását.²⁶ Ez magában foglalja a bizottsági tagok tevékenységeinek egymással, illetve más külpolitikára vonatkozó – esetleg kormányközi – elemekkel történő összehangolását.²⁷

A LSZ által létrehozott HR-t az Európai Tanács minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésével nevezett ki a Bizottság jelenlegi hivatali idejének lejártáig terjedő időszakra 2009. november 19-én.²⁸ ²⁹A HR megbízatása ugyanilyen eljárás keretében meg is szüntethető³⁰. Ez alapján a HR az Európai Tanács által elszámoltatható, s, a tagállamok irányába történő felelőssége egyértelműen a tisztség kormányközi jellegét erősíti. Tehát maga a Bizottság elnöke nem válthatja le, csak lemondásra szólíthatja fel a főképviselet, megbízatásának megszűnéséhez az Európai Tanács jóváhagyása szükséges. Ezzel ellentétben azonban a többi biztos nem számíthat az Európai Tanács támogatására, amennyiben lemondásra kényszerülnének – így generálva egyfajta belső feszültséget a Bizottság tagjai között.³¹ Az is nélkülözhetetlen a hatékony feladatellátás tekintetében, hogy a Bizottság elnöke és a főképviselet is megtalálják a közös hangot tevékenységeik során, melyet jelentős mértékben befolyásolhat a tisztségeket betöltő személyek jellemvonása.³²

A szupranacionalitás védelmébe kelve e tisztség jellegét illetően felhozható, hogy mivel a főképviselet tisztségénél fogva a Bizottság egyik alelnöke, – a Bizottság elnökéhez és többi tagjához hasonlóan – a HR kinevezésének jóváhagyását az Európai Parlamentnek (továbbiakban:EP) is meg kell szavaznia. Azonban az EP valójában csak a bizottsági poszthoz adja egyetértését, s konkrétan nem a főképviseleti poszthoz. Igaz, amennyiben az EP a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítványt fogad el, a főképviseletnek is le kell mondania a Bizottságban betöltött tisztségeiről. Ezzel szemben az új Bizottság megalakulásáig továbbra is elláthatja a Tanácsban esedékes feladatait.³³

²⁵ A HR feladatköréről ld. részletesebben: EUSz 18. és 27. cikkek.

²⁶ EUSz 18. cikk.

²⁷ GASPERS (2008) i.m. 24. o.

²⁸ *Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai*, 2009. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (2012.04.02.).

²⁹ A tisztség hivatali ideje nincs korlátozva, az Európai Tanács bármennyi időre kinevezheti a főképviselet. Ld. Európai Tanács 2009/880/EU határozat.

³⁰ EUSz 18. cikk (1) bek.

³¹ GASPERS (2008) i.m. 24. o.

³² Uo.

³³ EUMSz 234. cikk.

II.3.2.2. A „Miniszterek Tanácsa- kalap”

A HR az Európai Bizottsághoz való kötődésén túl az Európai Unió Tanácsához is erősen kötődik. Ugyanis a Tanácson belül az EU külpolitikájával kapcsolatos munkavégzés folytonosságát és koherenciáját biztosítja, közös kül- és biztonságpolitikai mandátummal rendelkezik. A HR vezeti a Külügyek Tanácsát³⁴ – átvéve a tanácsi soros elnökséget (EU- elnökség) ellátó tagállam miniszterének korábbi funkcióját. A HR tisztség és az (későbbiekben elemzésre kerülő) Európai Tanács állandó elnöke tisztség bevezetésével módosítani kellett a soros elnökségi rendszer szerepét, funkcióit és működését egyaránt. A soros elnökség közvetlen ellenőrzése alól kikerült a KKBP-i tevékenységi köre, annak felügyeletét a HR és az Európai Tanács elnöke veszi át.³⁵ Míg a LSZ-t megelőzően a soros elnök tagállam egyszerre látta el az Európai Tanács és a Tanács elnöki feladatait, addig 2009. december 1-jétől az Európai Tanács elnöke – Herman Van Rompuy – a Tanács elnöklését pedig a soros elnöki tagállam szakminiszterei látják el. Az Európai Tanács állandó elnökéhez kerülnek azon feladatok, melyekért korábban a soros elnök tagállam miniszterelnöke és külügyminisztere volt felelős. A HR a korábban egyetlen miniszteri testületet képező Általános és Külkapcsolati Tanács kettéválását követően – miután a külügyminiszterek körében megszűnt a forgó elnökség – átvette a grémium vezetését állandó jelleggel. Bár az épp soros elnökséget ellátó tagállam számára saját nemzeti külpolitikájuk tekintetében bizonyos pozitívumokat jelentett az elnökség betöltése, a LSZ által bevezetett reformok miatt kialakult változások az elnökségi trió vonatkozásában nem feltétlenül jelentenek „hatalomvesztést”. Sokkal inkább egyfajta hangsúlyeltolódásként érdemes elkönyvelni a változásokat³⁶ – a külpolitikai tevékenységek hatékonyabb ellátását illetően.

A különböző szereplők tevékenységeiknek ellátása során az együttműködés és folyamatos egyeztetések – formális és informális csatornákon keresztül – elengedhetetlen. Az EU közös külkapcsolataival kapcsolatos egységes álláspontok kialakítása a soros elnökséget ellátó tagállam és az új tisztségek között nélkülözhetetlen, mivel a soros elnöki tagállam – a HR-

³⁴ A LSZ egymástól szétválasztotta az Általános és Külkapcsolatok Tanácsát két különböző, egymástól függetlenül működő formációvá. Az egyik formáció az Általános Ügyek Tanácsa: a Tanácsban folyó munka összhangját biztosítja és az Európai Tanács elnökével előkészíti e testület csúcserkezteit és nyomon követi azokat. A másik tanácsi formáció a Külügyek Tanácsa: az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján felelősséget vállal az EU külső tevékenységei összhangjának biztosításáért és az EU külső képviseletével kapcsolatos döntések meghozataláért. Ez a különválás a hatékonyabb működés és átláthatóság megvalósulását, feladatok eredményes megosztását szolgálja. (EUSz 16. cikk és EUMSz 236. cikk).

³⁵ HORVÁTHY Balázs: *Az EU-elnökség intézményi arculata a Lisszaboni Szerződés után*, 2011, in Jogi Iránytű, 2011/1. http://www.mta-ius.hu/iranytu/3_horvathy_balazs.pdf (2012.10.02.).

³⁶ Uo.

nek és az EKSZ-nek alárendelten – bizonyos mértékben szintén közreműködik az EU külső képviselőjében. Ebben csakugyan fontos szerep és felelősség hárul az éppen soros elnökséget ellátó országra. S továbbra is fennáll azon lehetőség a tagállamok számára, hogy a soros elnökség ellátásával az adott félév során magukra irányíthassák az EU figyelmét, aktívan hozzájáruljanak az EU működéséhez, döntéshozatal során támogassák, segítsék a kompromisszum létrejöttét és az uniós döntésekben megkísérelhetik érvényre juttatni nemzeti érdekeiket. Az Európai Unió Tanácsa központi szerepe az uniós döntéshozatalban – s így a külpolitika alakításában – a LSZ hatályba lépésével sem csorbult. Változás csak annyiban mutatkozik, hogy a folyamatba a HR is bekapcsolódik.

E kettős kötődés miatt illeti szerepkörét a „kétkalapos” jelző, melynek számát további feladatkörök ellátása növeli. A fent említett feladatkörök halmazát bővíti az Európai Tanács munkájába történő bekapcsolódása is. További kalapot is visel, ugyanis egyrészt az EU első számú diplomatája, akinek nyilvános megjelenéseinek és akcióinak mérik le a közös külpolitika teljesítményét; másrészt pedig rá hárult az a felelősség, hogy az EU eddig nem létező önálló diplomáciai szolgálatát – Európai Külügyi Szolgálatot – kialakítsa, munkáját megindítsa.

A dióhéjban felvázolt egy személy kezében összpontosuló feladatkörök egyidejűleg történő ellátására vélhetően az EU külső tevékenységével kapcsolatos koordináció hatékonyabb megvalósítása érdekében került sor a LSZ-t követően. A feladatok ilyenfajta kombinálása fontos intézményközi funkciókhoz is juttatja a tisztség viselőjét, hisz lehetőséget biztosít a főképviselő számára, hogy az EU nemzetek feletti/szupranacionális és kormányközi struktúrái között mozogjon, ezáltal is hozzájárulva a hatékony uniós külpolitikai koordináció biztosításához. Példaértékű lehet az Bizottság és a Tanács közelítése szempontjából, ha egy bizottsági tag miniszteri tanácskozást vezet. Továbbá felvetődhet egy – egyértelműen a távoli jövőre vonatkozó – esetleges opció megvalósulásának lehetősége, miszerint hosszú távon akár egy igen erős hatalmi centrum is kialakulhat az EU erőskezdő HR személye köré kiépülve.³⁷ Azonban a 2005-ben megbukott Alkotmányszerződés megmutatta, hogy a tagállamok még nem készek egy olyan EU-ra, mely a „külügyminiszteri” poszttal egy – elég nagy – lépéssel közelebb került volna a „föderális Európához”, vagy legalábbis a politikai integráció irányába történő jelentős elmozdulást jelentett volna. Bár a LSZ átvette az Alkotmányszerződés külügyminiszterre vonatkozó rendelkezéseit, az elnevezéseknek, tisztségek megnevezéseinek nem mellékes jelentőségük, s üzenetük van.

³⁷ GÁLIK (2010) i. m.

Tehát látható, hogy az EU külpolitikájának „irányítása” a HR kezében koncentrálódik a különböző intézményközi szerepét illetően. Ugyan kinevezése miatt az Európai Tanács embe-
re, de a Bizottságon belül már bizonyos mértékben a többi biztos fölé kerül, s a Külügyek Tanácsának elnöklésével a Tanácsban is jelentős pozíciót szerzett magának, nem mellőzve a politika vonatkozásában a javaslattevési és végrehajtási jogköreit. Ugyanakkor a HR intézményközi feladatainak komplexitása egyben okot is adhat némi bizonytalanságra azok gyakorlati megvalósítását illetően, melynek milyensége nagy jelentőséggel bír a jövőbeli fejlesztések és reformirányok vonatkozásában.

Lady Ashton mindenesetre nagy fába vágta fejszéjét a főképviseleti poszt betöltésével, hisz rá hárul egy újonnan kialakított struktúra „beolajozása”. Ha visszatekintünk a LSZ hatályba lépése óta eltelt közel három évre, ugyan látható, hogy Lady Ashton a média minden napos szereplőjévé vált hangot adva az EU álláspontjának a világ eseményeit illetően. Illetve a világ legnagyobbjaival ül egy tárgyalóasztalhoz,³⁸ az EU nevében számos politikai párbeszédet lefolytatott harmadik országokkal. Azonban ahhoz, hogy az sokrétű feladatköréből adódó összes problémát megoldja vagy „emberfeletti tornásznak” kell lennie vagy egyértelmű prioritások felállításával és azok pontos követésével válik lehetővé a HR hatékony munkavégzése.³⁹

II.3.2.3. Össztűzben a két új tisztség

Annak ellenére, hogy elsősorban a HR kezében összpontosulnak a közös kül- és biztonságpolitikai hatáskörök, ez mégsem jelenti azt, hogy a HR az EU külső fellépést illetően hatalmi monopóliummal rendelkezne. Ugyanis a LSZ a HR személye mellett intézményi újításként létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének tisztségét,⁴⁰ akinek szintén hatáskört biztosít arra, hogy – a HR hatásköreinek sérelme nélkül – a saját szintjén ellássa az EU külső képviseletét. Vagyis a belga származású *Herman Van Rompuy*, mint az Európai Tanács állandó elnöke, ugyancsak részt vesz az EU egységes külső fellépésének megvalósításában. Azonban a nemzetközi porondon csak olyan mértékben képviselheti az EU-t, hogy a HR hatáskörét ne sértse meg.⁴¹ A LSZ nem rendelkezik azonban a két új tisztség közti pontos feladatmegosztásról, illetve az Európai Tanács elnökének feladatait sem határozza meg teljes körű részle-

³⁸ *Uniós diplomácia az EKSZ korában- Riport.* <http://www.europarl.tv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=9038a12c-c5c6-4ca8-996c-a06a00dcb3e> (2012.10.08.).

³⁹ GASPERS (2008) i. m. 25. o.

⁴⁰ Az Európai Tanácsról és az állandó elnökének tisztségéről részletesebben lásd: EUSz III. cím és az EUMSz 6. rész, I. cím, 1. szakasz.

⁴¹ EUSz 15. cikk (6) bek.

tességgel, problematikussá téve az EU külső képviseletét. Nehéz megállapítani: bizonyos esetekben melyik tisztség fellépése kívánatos. Az Európai Tanács elnöke elsősorban a külügyek képviseletét látja el, addig a HR a köré kiépülő diplomáciai szolgálaton keresztül, e politikaterületre vonatkozó javaslattevési jog birtokában, illetve a Tanács felhatalmazása alapján bizonyos végrehajtási jogkörök gyakorlása során irányítja az EU KKBP-ját. Annak érdekében, hogy a két új tisztség uniós külpolitikára vonatkozó kompetenciáik ütközéséből fakadó anomáliákra ne kerüljön sor, illetve áthidalják az esetleges hatáskörütközéseket, s hogy a megszilárduló szerepkörök lehatárolása is fokozatosan megvalósuljon, a napjainkban zajló gyakorlatnak nagyon fontos szerepe van.

Az EU külső képviseletével kapcsolatban észre kell vennünk azt a problémát, hogy az EU tagállamai úgy kívánnak egy egységes és hatékony külpolitikát megvalósítani, hogy közben megőrzik saját szuverenitásukat is. Véleményem szerint ennek megnyilvánulási formája a külső képviselet ellátásának rendezetlensége és bonyolultsága. Nehézséget okoz, hogy nincs kellő mértékben konkretizálva sem az Európai Tanács elnök, sem a HR, illetve sem az EKSZ jogosultsága és feladatköre. Fontosnak tartom, hogy e jelen probléma áthidalása érdekében Herman Van Rompuy – az Európai Tanács jelenlegi elnöke – és Catherine Ashton főképviseelő asszony minél intenzívebb együttműködést legyenek képesek megvalósítani a külső képviselet tekintetében. Ugyanis ahhoz, hogy a világpolitikában hiteles szereplőként tekintsenek az EU-ra, nélkülözhetetlen az egységes fellépés és külső képviselet megvalósulása.

II.4. Döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén

II.4.1. Egyhangúság a külpolitikai döntések során

A már korábban is létező közös „főképviselő” kibővített, megreformált szerepköre önmagában nem garantálja sem az egységesebb, sem az eredményesebb közös külpolitikai irány megvalósulását az EU huszonhét tagállama számára. A HR ugyanis a különböző KKBP-i kérdésekben csak abban az esetben képes egy személyben képviselni az EU-t, illetve bármit is érdeemben megvalósítani és következetesen végrehajtani a KKBP-i eszközök alkalmazásával, ha az adott kérdéssel a résztvevő országoknak egyhangú véleményt sikerül kialakítaniuk, vagyis egyetértés van az EU tagállamai között. Az egységesebb, hatékonyabb globális szintű fellépés megvalósítása érdekében tehát egyértelmű a tagállamokkal szembeni azon elvárás,

miszerint az Európai Tanácson és a Tanácson belül a tagállamok által napirendre tűzött kül- és biztonságpolitikai kérdések közös megítélésére törekedjenek.⁴²

A LSZ a KKBP-re vonatkozó döntéshozatali folyamatot illetően alapvetően nem hozott érdemi változást. Ennek értelmében tehát továbbra is fennmarad az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának vezető szerepe, illetve az egyhangú döntéshozatal elve. Az Európai Tanács marad az EU általános iránymutatásait és stratégiáit meghatározó intézmény, míg a végrehajtási intézkedések kidolgozása és megvalósítása a Tanács feladata marad.⁴³ A Tanács – az Európai Tanács által megfogalmazott EU-s stratégiákra és KKBP célkitűzéseire vonatkozó általános iránymutatások alapján – határozatokat fogad el (egyhangúan) a KKBP-ra vonatkozóan. Ezen határozatok megállapítják az EU által képviselendő álláspontokat, a végrehajtandó fellépéseket és ezek végrehajtásának szabályait. Majd a Tanács által kidolgozásra került KKBP végrehajtása a tagállamok és a HR kompetenciája.⁴⁴ A tagállamok, a HR – akár a Bizottság támogatásával – kezdeményezési joggal rendelkeznek a KKBP területén.⁴⁵ Ez a politikaterület igen erős kormányközi jellegének egy kisebb mértékű „lazítását” engedi feltételezni. Majd miután a külpolitikai kérdésekkel kapcsolatos egyhangú vélemény megszületett, a közös álláspontok harmadik országok felé történő közvetítése során csakugyan együttműködés szükségeltetik a nemzeti diplomáciai képviseletek és az EU küldöttségei között. Továbbá a tagállamok egymással történő egyeztetésre kötelesek az EU érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépésük és kötelezettségvállalásuk előtt, melynek során fontos szem előtt tartaniuk az uniós érdekeknek és nemzetközi szerepvállalás eredményességének csorbíthatatlanságát.⁴⁶

Egyértelműen pozitívként könyvelendő el, hogy a LSZ kiterjesztette a **minősített többségi szavazás alkalmazását** arra az esetre, ha az Európai Tanács felkérésére, katonai és védelmi vonatkozástól mentes javaslatot nyújt be a főképviselő.⁴⁷ Ezen a ponton felértékelődik a főképviselő szerepe, ugyanis a minősített többségi szavazás esetén, ha valamely tagállam létfontosságú politikai okokra hivatkozva a döntés felfüggesztését kéri, akkor a főképviselő feladata az érintett tagállammal történő egyeztetés, kompromisszumos megoldás kialakítása. Amennyiben nem sikerül elfogadható megállapodásra jutni az adott tagállammal, abban az esetben a Tanács minősített többséggel dönthet az Európai Tanács által egyhangúsággal

⁴² EUSz 32. cikk (1) bek.

⁴³ A jogalkotási aktusok elfogadása e területen továbbra is kizárt. Ld: EUSz 24. cikk (1) és (2) bekezdések.

⁴⁴ EUSz 24. cikk (1) bek.

⁴⁵ EUSz 30. cikk (1) bek.

⁴⁶ EUSz 32. cikk.

⁴⁷ EUSz 31. cikk (4) bek.

történő döntéshozatalról. Tehát a gördülékenyebb és hatékonyabb döntéshozatalra való tekintettel sok múlik azon, hogy mennyire képes „tárgyaló félként” fellépni a HR.

A KKBP területén az **egyhangú döntéshozatal töretlen uralmára** való tekintettel jelentős előrelépés lehetőségét biztosítja az úgynevezett *különleges átvezető záradék*.⁴⁸ Ugyanis e záradék lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács „szimpla” egyhangúlag elfogadott határozatával megvalósuljon a Tanácsban a minősített többségi szavazásra való áttérés. Ezen záradéknak köszönhetően a tagállami akarat, illetve hajlandóság függvényében esély nyílik a KKBP területén való előrehaladás megvalósulására. Az oly sokszor akadályozó és visszatartó erőként emlegetett egyhangú döntéshozatal felváltása a minősített többségi szavazásra valóban gyorsabb döntéshozatalt tenne lehetővé a KKBP-t érintő ügyekben, hozzájárulva az EU hatékonyabb és vélhetően eredményesebb nemzetközi szerepvállalásához. A gyorsabb döntéshozatal megvalósulását – a minősített többség szavazásra való áttérés mellett – csak fokozni lehet egy jelenleg is létező lehetőség alkalmazásával, vagyis hogy a HR hivatalból vagy valamely tagállam kérésére bizonyos gyors döntést igénylő kérdések esetén negyvennyolc órán belül, illetve szükséghelyzetben akár rövidebb időn belül is összehívja a Tanács rendkívüli ülését.⁴⁹ Tehát összességében elmondható, hogy továbbra is a tagállami kompetenciák dominálnak az Unió KKBP-jának döntéshozatali folyamatában, háttérbe szorítva a közösségi érdekeket, s őrizve az uniós külpolitika alapvetően kormányközi jellegét.

II.5. Közös biztonság- és védelempolitika területén hozott reformok⁵⁰

Mivel az EU KKBP-jának integráns részét képezi a „közös védelem- és biztonságpolitika” (*Common Security and Defence Policy*– CSDP), nem kerülhető el az e területen bevezetett reformok megemlítése sem. A Tanács által 2004-ben létrehozott, védelemképesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó Európai Védelmi Ügy-nökség már intézményi keretek közt – a HR fennhatósága alatt – segítheti az EU védelmi képességeinek fejlesztését a válságkezelés területén, illetve erősítheti és támogathatja az európai

⁴⁸ EUSz 31. cikk. (2) bek., illetve ld. a 4. bekezdést a katonai és védelmi kérdések álkivételéről.

⁴⁹ EUSz 30. cikk.

⁵⁰ Tekintettel a terjedelmi korlátokra e tanulmányban nem kívánom részletes elemzést adni a közös védelem- és biztonságpolitika területén létrehozott újításoknak, csupán felsorolás szintjén említem meg jelentőségüket az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősítése kapcsán. Ld. e reformok részletes elemzését: TÜRKE, András István: *A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai*, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/9. szám, 81-84.o.

fegyveres együttműködést.^{51,52} A 2000-es években megvalósult terrortámadások ösztönzőleg hatottak az EU terrorizmus elleni védekezésére és küzdelmére⁵³, mely a LSZ nyomán az úgynevezett "szolidaritási klauzula" életre hívásában is megnyilvánul.⁵⁴ Illetve a LSZ beemelte az úgynevezett „kollektív védelmi klauzulát” is.⁵⁵ Egyértelmű azon tény, hogy – amennyiben a különböző kérdések vonatkozásában a tagállamok képesek érdekeiket, véleményeiket a lehető legnagyobb mértékben közelíteni egymáshoz – a fenti reformok és az azok által biztosított kiaknázatlan lehetőségek esetleges jövőbeli megvalósulása valóban sokkal hatékonyabb globális szereplővé teheti az EU-t, megerősítve annak nemzetközi szerepvállalását is. A lehetőségek – intézményi és döntéshozatali keretek – adottak a KKBP területén a tagállamok szorosabb együttműködésére, csak a nagyobb mértékű, szorosabb együttműködésre vonatkozó tagállami hajlandóság és kompromisszum-kézség az, ami eléggé képlékennyé teszi az egységes fellépés lehetőségét, gyengítve az EU hatékony és egyben hiteles globális szereplőként való megjelenését a nemzetközi porondon.

⁵¹ EUSz 45. cikk (1) bek. és 42. cikk (3) bek. Bővebben ld: *European Defence Agency*. <http://www.eda.europa.eu/Strategies/Overview> (2012. 05.02.).

⁵² *Summaries of EU legislation, European Defence Agency*. http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_en.htm (2012.05.02.).

⁵³ Az EU terrorizmus elleni védekezéséről és küzdelméről ld: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, 2011, CompLex Kiadó, Budapest. 621.623.o.

⁵⁴ EUMSz 222. cikk (1) bek.

⁵⁵ EUSz 42. cikk (2) és (7) bekezdések.

III. Az Európai Külügyi Szolgálat

Közel két éves fennállás alatt az EKSZ számos kihívással kellett, hogy megbirkózzon. Elsősorban a tagállamoknak kellett kompromisszumra jutniuk annak érdekében, hogy megszülethessen az a tanácsi határozta, mely rendelkezik a szervezet felállításáról. Ebben a folyamatban kiemelt fontosságú szerep jutott az újonnan kinevezett főképviselőnek, akire ezzel párhuzamosan megannyi feladat hárult. A tanácsi határozat megszületése szinte a kezdetét jelentette a további kihívásoknak. Olyan vitapontok fogták közre az EKSZ-t, mint a kinevezéseket felölölő személyügyi kérdések, szervezeti kérdések, a költségvetés vagy a demokratikus kontroll, s az EKSZ elhelyezkedése az intézményközi térben. Azonban a tagállamok részéről megmutatkozó közös akarat eredményeként a kezdeti akadályok fokozatosan leomlottak, s a kompromisszumok sorozatát követően beolajozódni látszik az alig két éve felállított EKSZ. Annak érdekében, hogy konzekvens következtetéseket lehessen levonni a szervezet egzisztenciájának értelméről, illetve eddigi működéséről, érdemes a kezdeti lépésektől kiindulni.

III.1. A kezdetek

III.1.1. Az EKSZ kialakulásához vezető út

Az előző fejezetekben található elemzések jól szemléltetik a jelenlegi HR intézmények közti „híd jellegét”, illetve a „többkalapos” tisztség betöltéséből adódó feladatköröket egyaránt, melyek mindegyike egy egész embert kíván. Így egyértelmű tehát, hogy a főképviselő feladatköreinek komplexitásából adódóan, illetve tekintettel azok összetettségére és sokrétűségére, működése során segítségre szorul. Feladatainak ellátásában a Bizottság és a Tanács tisztviselőiből, valamint a tagállami diplomáciai szolgálatok tagjaiból álló szakbürokrácia, egy erős apparátus segíti: az **Európai Külügyi Szolgálat**.⁵⁶ Az EKSZ nagy segítséget nyújt a HR-nek az EU külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok elkészítésében és végrehajtásában. Így e szervezet lehetővé teszi, hogy a főképviselőnek ne a tagállamokra kelljen támaszkodnia a külügyi tevékenységek során. Továbbá segíti az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a bizottsági tagokat a külkapcsolatok területén végzett feladataikban. Az EKSZ fontos szerepet játszik abban, hogy a főképviselő a LSZ által terem-

⁵⁶ EUSz 27. cikk (3) bek.

tett külpolitikai keretek gyakorlati megvalósításának első lépéseit sikeresen és eredményesen valósíthassa meg.

A LSZ nem rendelkezett részletesen ezen szervezet felépítéséről és működéséről, hanem a főképviselőre bízta annak kimunkálását, megteremtését.⁵⁷ Így, véleményem szerint, kezdetben nemhogy segítette volna a főképviselő munkáját – akinek ezen időszakban Haitin, Közép-Keleten vagy Nyugat- Balkánon zajló eseményekre is kellett koncentrálnia⁵⁸ – hanem plusz terhet, s egyben felelősséget rótt az amúgy is „leterhelt” főképviselőre, bizonyos mértékben gyengítve ezáltal a HR minél előbb megvalósuló gördülékeny, s egyben hatékony munkavégzését. Úgy gondolom, hogy ez az „áldozat” egyben egyfajta lehetőséget és szélesebb mozgásteret is jelentett a HR számára, aki e rendelkezésnek köszönhetően a számára legkedvezőbb összetételű, illetve struktúrájú, minél produktív feladatellátásra alkalmas szaktükráciát volt képes megteremteni maga köré. Egy olyan szervezeti forma létrehozására volt szükség, mely azon túl, hogy a főképviselő munkájának elvégzésében nyújt segítséget, képes egyfajta koherenciát teremteni az EU-s külkapcsolatok területén, annak érdekében, hogy az EU eddigieknél jóval koherensebb külpolitika megvalósításra, s egyben egységesebb, eredményesebb külső fellépésre legyen képes. Tehát az igény egyértelmű volt, mely már az európai alkotmányozási folyamat során is megjelent. Úgy gondolom, az EKSZ részletes elemzése és bemutatása során – kiegészítve a fenti fejezetekben bemutatott változásokat és reformokat a KKBP területén – láthatóvá válik, hogy az EU valóban hatékonyabb és hitelesebb globális szereplőként tud fellépni a világban. Például a főképviselő EKSZ-ről szóló jelentése alapján levonható az a következtetés, hogy valóban a KKBP pozitívumaként könyvelhető-e el az új diplomáciai testület, illetve valóban segítséget jelent-e a főképviselő számára. E tekintetben továbbá érdemesnek tartom megvizsgálni, hogy miként lehetne még eredményesebbé tenni az eddigi működését, s milyen jövő elé néz a szervezet. Tehát az EKSZ-szel kapcsolatos konzekvens következtetések levonásához nélkülözhetetlen a szervezet tüzetes átvizsgálása.

III.1.2. Születőben a tanácsi határozat – Intézményközi érdekütközések

Már az alkotmányozási folyamat során megjelent az igény egy szervezet kidolgozására, melynek létrehozásában szinte kivétel nélkül egyetértettek a politikai döntéshozók és elemzők

⁵⁷ EUSz 27. cikk (3) bek.

⁵⁸ LAURSEN, Finn: *The European External Action Service (EEAS): The Idea and Its Implementation*, in LAURSEN, Finn (szerk.): *The EU's Lisbon Treaty, Institutional Choices and Implementation*, 2012, MPG Books Group, UK. 178. o.

egyaránt. Azonban a szervezet tulajdonképpeni jellegével kapcsolatos bizonytalanságokat nagyon jól szemlélteti, hogy még a LSZ is csupán egy későbbi tanácsi határozat elfogadásáról rendelkezett a szolgálat szervezetét és működését illetően, a főképviselőre hagyva annak teljes körű kialakítását.⁵⁹ Úgy gondolom, ez azt is engedi feltételezni, hogy a tagállamok, illetve EU-s intézmények közti elképzelések különbözőségeiből adódóan nehogy magát a szolgálatot ne sikerüljön létrehozni a kompromisszum hiánya miatt. Így legalább a felelősség is a HR-t terheli a szervezet kialakítását illetően. Alig fél év állt a HR rendelkezésére, hogy kidolgozza az EKSZ-re vonatkozó javaslatát, mely alapján a Tanács elkészítheti az EKSZ szervezetéről és működéséről szóló határozatát, eleget téve a LSZ diplomáciai szolgálatról szóló rendelkezésében előírtaknak. E határozat pedig 2010. július 26-án meg is született. Az időbeli keret bár eléggé szűkösnek bizonyult, mégis sikerült eredményes munkát végeznie a HR-nek, amely nem valósulhatott volna meg az uniós intézmények és a tagállamok kompromisszumra való törekvése nélkül. Érdeemes végigkísérni az érdekütközésekben gazdag folyamatot az EKSZ felállításáig annak érdekében, hogy megelevenedjen az egyértelmű közösségi akarat/igény az EU egységesebb és hatékonyabb nemzetköz megjelenését illetően. Arra való tekintettel, hogy az EKSZ felállításának közel fél évében szinte napról napra új publikációk, cikkek, javaslatok, nyílt levelek láttak napvilágot, a dolgozat terjedelmi korlátai miatt csak a folyamat szempontjából legfontosabbnak vélt dokumentumokat kívánom számba venni.

2004-ben – az alkotmányozási folyamat során – az Európai Tanács felkérte az akkori EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottat, Javier Solana-t egy európai szintű külügyi szolgálatról szóló jelentés elkészítésére, mely **2005-ben** előterjesztésre is került. Azonban ahogy az Európai Alkotmány elfogadása is megghiúsult, úgy az európai diplomáciai szervezet is lekerült a napirendről. S ahogy a „kvázi” külügyminiszter – HR – posztja életre kelt a LSZ hatályba lépésével, úgy az európai szintű diplomáciai szolgálatra is szükség volt. Mind a főképviselő személyében folyó tárgyalásokban, illetve az EKSZ kialakulásának mikéntjére vonatkozó javaslatok elkészítésében nagy szerepe volt a 2009 második félév soros elnökségét betöltő Svédországnak.⁶⁰ Már **2009 októberében** a svéd elnökség jelentése⁶¹ alapján kezdett kirajzolni a külügyi szolgálat struktúrája és működése. E dokumentum elsősorban az elnökség, a tagállamok, a Bizottság és a Tanács Főtitkársága által megkezdett, EKSZ-szel kapcsolatos előkészítői munka eredményeit foglalja össze, egyfajta iránymutatásként szolgálva az EKSZ

⁵⁹ GASPERS (2008) i. m. 32. o.

⁶⁰ Ld. bővebben: *A csúcs közeledtével a helyzet egyre bonyolódik*, 2009. 11.19. <http://www.bruxinfor.hu/cikk/20091119-a-csucs-kozeledtevel-a-helyzet-egyre-bonyolodik.html>, (2012.03.10.).

⁶¹ 14930/09 *Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról*, 2009. október 23. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st14/st14930.hu09.pdf> (2012.10.20.).

kialakulásához. Miután **2009. november 19-én** kinevezték Catherine Ashtont⁶² az EU főképviselőjének – aki hivatalos munkáját december 1-jén kezdte meg –, az Európai Tanács **december 10-11-én** tartott csúcs keretében fel is kérte a főképviselőt az EKSZ szervezetére és működésére vonatkozó javaslat elkészítésére annak érdekében, hogy azt a hozzá kapcsolódó jogi aktusokkal együtt 2010 áprilisának végéig el lehessen fogadni.⁶³

Az a közel fél év, mely Lady Ashton rendelkezésére állt egy egészen új uniós szervezet kialakítására, véleményem szerint eléggé nagy kihívásokkal teli időszakot jelentett az épp munkába álló főképviselő számára, s ennek köszönhetően minél intenzívebb együttműködés szükségeltetett mind a tagállamok, mind az uniós intézmények részéről. Tehát a „teljes gőzerőt” igénylő munkának a lehető legnagyobb együttműködésben kellett megvalósulnia, s egy lehető „legkiválóbb” szakapparátust kellett toborozni. Ennek megvalósulásában Ashton főképviselő asszonyának egy 13 tagból álló bizottság segédkezett, melynek tagjai közt egyaránt szerepeltek a Bizottság, illetve a Tanács tisztviselői, s a soros elnökséget adó trió országok képviselői – Magyarország képviseletében Iván Gábor.^{64, 65} Megannyi javaslat, tárgyalás, értekezlet, non-paper miatt egy elég termékeny, s egyben gyümölcsöző időszakként tekinthetünk vissza az EKSZ kialakulásának folyamatára, melyben kiválóan megmutatkozott az EU intézmények közti kompromisszumkészség a végeláthatatlan érdekütköзések ellenére.

David Miliband brit és Carl Bildt svéd külügyminiszter **2010. március 3-án** egy közös nyílt levélben fejtették ki aggodalmukat az EKSZ- tárgyalások kapcsán megnyilvánuló intézményközi küzdelmek vonatkozásában. Nyílt levelükben egyértelműen Ashtont támogatták abban, hogy a Bizottságnak bizonyos tevékenységi területeket célszerű az EKSZ számára átengednie. Programozás címszó alatt elsősorban az EKSZ stratégiai szerepére helyezték a hangsúlyt mind Európai Fejlesztési Alap (*European Development Fund – EDF*), a fejlesztési együttműködési eszköz (*Development Cooperation Instrument – DCI*), az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) területeken egyaránt. Finanszírozás címszó alatt pedig megfelelő opcióként az operatív költségek feletti EKSZ- kontrollt tekintenék – mindezt az EP rovására.^{66 67}

⁶²Herman Van Rompuy és Cathy Ashton *Európa új arcai*, 2009. 11.23. <http://www.bruxinfor.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (2012.09.20.).

⁶³EUCO 6/09 *Az Európai Tanács 2009. december 10-11. csúcs – Következtetések, (3) bekezdés.* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/111891.pdf (2012.11.01.).

⁶⁴'Difficult birth' awaits EU diplomatic service, 2010.03.05. <http://www.euractiv.com/future-eu/difficult-birth-awaits-eu-diplom-news-305778> (2012.09.28.).

⁶⁵A tagokat ld. bővebben: RETTMAN, Andrew: *EU mandarins drafting blueprint for diplomatic corps*, 2010.01.22. <http://euobserver.com/institutional/29315> (2012.10.02.).

⁶⁶David Miliband és Carl Bildt nyilvános levele, 2010.03.03. <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/Miliband-Bildt%20-%20EAS%20-%203.3.pdf> (2012.10.12.).

2010. március 10-én maga Ashton is kifejtette aggodalmait az EP előtt, miszerint az EKSZ megalakulásának folyamatát elsősorban az intézményközi érdekütközések lassítják, illetve bármi új ötlettel áll elő, mindig ellenállásba ütközik. Az előnyben részesített minimális veszteségek helyett a maximális kollektív nyereség szem előtt tartására hívta fel a figyelmet.⁶⁸ Majd Elmar Brok (*European People's Party*) EP képviselő is kifejtette aggályait az EKSZ kialakítását illetően, melyben az érdekütközések ellenére is teljes volt az egyetértés az intézményközi térben. Például a Bizottság is egyetértett Brok azon álláspontjával, miszerint óvva int attól, hogy az EKSZ felállításával bekövetkező változások eredményeként olyan kompetenciák kerüljenek ki a közösség kezéből, melyek eddig csak ilyen formában voltak eredményesek.⁶⁹ Tehát egyértelmű célként könyvelhető el, hogy a kialakítás folyamat során a közösségi hatáskörben lévő politikaterületeken ne essék csorba, vagyis azok ne essenek áldozatul Elmar Brok által „renacionalizáció”-nak nevezett folyamatnak. **2010. március 10-én** Ashton egy tizenkét oldalas tervezetben foglalta össze saját álláspontját, miszerint az EKSZ felépítését illetően, francia mintához hasonlóan, a szervezet mindennapi működését egy főtitkár alá rendelte volna.⁷⁰

Azonban – elsősorban azon kifogással érvelve, hogy e megoldással túl nagy hatalom összpontosult volna egy kézben – Ashton tervezetére reflektált **március 18-án** egy „non-paper”-ben⁷¹ a német Elmar Brok (EPP) és a belga származású Guy Verhofstadt, melyben az EKSZ intézményi aspektusairól, architektúráról, az EKSZ vezetőségéről, és a tisztviselőkről fejtették ki véleményüket. Illetve a demokratikus és költségvetési elszámoltathatóság vonatkozásában fejezték ki aggodalmaikat, képviselve az EP álláspontját.⁷² A különböző álláspontok tekintetében egyértelmű, hogy az EP mindvégig a Bizottsággal való szoros kapcsolat kialakítása mellett szállt síkra. Mint ahogy a korábbi fejezetekben, itt is kihangsúlyozandó, hogy a cél az EU egységesebb fellépése és hatékonyabb külpolitika megvalósítása, így érthető, hogy elsődlegesen a Bizottság és a Tanács válságkezeléssel, fejlesztéssel és egyéb külkapcsolati tevékenységekkel foglalkozó kompetenciákat egyesítsék. foglalkozó szervezeti egységeit. Míg ezzel szemben a főképviselő csupán laza koordinációt és kooperációt képzelt el a Bizottság és a Tanács egységei között.

⁶⁷ 'Difficult birth' awaits EU diplomatic service, 2010.03.05. <http://www.euractiv.com/future-eu/difficult-birth-awaits-eu-diplom-news-305778> (2012.09.28.).

⁶⁸ LAURSEN (2012) i. m. 181.o.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Kiss J. (2011) i. m. 4. o.

⁷¹ BROK, Elmar - VERHOFSTADT, Guy: *Non - Paper EEAS*, 2010.03.18. http://www.euractiv.de/fileadmin/images/EAD_Brok_Verhofstadt_2010March18.pdf (2012.10.01.).

⁷² *Parliament pulls its weight in EEAS negotiations*, 2010.03.24. <http://www.euractiv.com/future-eu/parliament-throws-its-weight-eeas-negotiation-news-375926> (2012.10.01.).

2010. március 25-én előállt javaslatában⁷³ Ashton továbbra is ragaszkodott az EKSZ mindennapi működéséért felelős főtitkár személyéhez, annak ellenére, hogy tisztában volt az EP nemtetszésével egy „közszolga” kezében lévő túl nagy hatalomkoncentráció miatt.⁷⁴ Ezt követően 4 parlamenti képviselő (Elmar Brok, Guy Verhofstadt, Roberto Gualtieri és Adrian Severin) egy közös sajtóközleményben Ashton javaslatát elfogadhatatlannak tartotta. Elsősorban a belső struktúrát érte kritika, ugyanis a főképvisező elképzeléseivel ellentétben a parlamenti képviselők a főtitkár helyett több, a Bizottsághoz szorosan kapcsolódó helyetteseket preferáltak, illetve az EKSZ feletti teljes pénzügyi és politikai, demokratikus kontrollt vélték megfelelőnek.⁷⁵

2010. április 14-én szemtől szembe „küzdelemre” került sor az EP, a Bizottság és a Tanács között, hogy a diskurzus eredményeként Ashton egy sikeres javaslatot nyújthasson be a Tanácsnak.⁷⁶ **Április 21-én** még az EP három legnagyobb politikai csoportosulásának elnöke egy újabb közleményben fogalmazta meg intését Ashton felé, hogy nem szabad engedni, hogy a majdan kialakult európai diplomáciai szolgálat túlzott mértékben a tagállamok hatalmába kerüljön.⁷⁷

A sok kritika, ellenvetés és ellenvélemény ellenére Ashton kitűnően állta a sarat. Tisztában volt azon ténnyel, hogy a szervezet minél előbb megvalósuló felállítása érdekében lazítania kell saját elképzelésein a többi „részrtvevő” javára. Így a következő, április 22-én benyújtott javaslata már a kompromisszum megszületésének előrevetítését jelentette.⁷⁸ Végül **június 21-én** Madridban, a spanyol elnökség közreműködésével megszületett a kompromisszum.⁷⁹ Azonban még egy buktató akadályt le kellett gyűrni a végleges kompromisszum elkönyveléséhez, ugyanis az EP költségvetési és személyzeti ügyekben való vétőjogával élve még kitolhatja az érdemi eredmények elkönyvelését. Miután **július 8-án** az EP is megszavazta (549:78 arányban, 17 tartózkodással) az EKSZ-t, **2010. július 26-án**, egy végeláthatatlannak tűnő, érdekütközetekben gazdag, bár kompromisszummal végződő folyamat eredményeként megszületett a Tanács határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a

⁷³*Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 2010.03.25. http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf (2012.09.30.).

⁷⁴*Ashton puts French 'spider' at centre of EEAS web*, 2012.03.25. <http://www.euractiv.com/future-eu/ashton-puts-french-spider-centre-news-382034> (2012.09.30.).

⁷⁵ LAURSEN (2012) i.m. 183. o.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Kiss J. (2011) i. m. 4. o.

⁷⁸*Ashton präsentiert neues Design für EU-Diplomatendienst*, 2010.04.23. <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/ashton-praesentiert-neues-design-news-473240> (2012.10.02.).

⁷⁹*Spanish Presidency seals EEAS deal*, 2010.06.22. <http://www.euractiv.com/future-eu/spanish-presidency-seals-eeas-de-news-495455> (2012.10.02.).

megállapításáról.⁸⁰ Tehát az EUSz. 27. cikk (3) bekezdésének megfelelően a főképviselő javaslata alapján, az EP-vel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően a Tanács a 2010. július 26-i határozatában döntött az EKSZ felállításáról, szervezetéről és működéséről.

Véleményem szerint e viszonylag rövid, de annál rögzösebb út az EKSZ-ről való közös döntés megszületéséig egyértelműen jelzés értékű az európai integrációs folyamat szempontjából. A feszültség mindvégig érezhető volt mind az intézményközi térben, mind a tagállamok között, de ennek ellenér is kompromisszum született. Minden bizonnyal ez abból a közös igényből/akaratból táplálkozott, hogy az EU valóban csak hiteles, egységes szereplőként állhatja meg a helyét a nemzetközi porondon. Nem hagyhatták, hogy már a kezdetekkor megbukjon ez a próbálkozás, így hát mindenki kénytelen volt engedni, lazítani a saját maga preferenciáin a szervezetet illetően.

III.2. „Jut is, marad is” – Avagy a hatalmi harcok eredménye⁸¹

Az új európai diplomáciai szolgálat szervezetének részletesebb elemzésén keresztül levonható azon következtetés, hogy egy olyan háttérszervezetet kapott-e főképviselő, mely munkája során maximális segítséget képes nyújtani annak érdekében, hogy megvalósulhasson az EU egységes és egyben átlátható külső fellépése, koherens külpolitikája. Erre való tekintettel kívánom átvizsgálni e fejezetben magának a szervezetnek a felépítését, személyzetét, a bürokratikus struktúráját, illetve szervezeti egységeit, továbbá az EKSZ alá került delegációkat, közelebb kerülve a kiinduló kérdés megválaszolásához.

III.2.1. Az EKSZ „sui- generis” jogállása

A korábbi fejezetben látható volt a parlamenti képviselők egyértelmű aggálya a szervezet túlzott önállóságát, illetve a demokratikus kontroll hiányát illetően. Ezek ellenére mégis egyértelműen kimondja az alapító dokumentumként szolgáló tanácsi határozat, hogy az EKSZ az EU önálló szerve, sem a Tanács főtítkárságához, sem a Bizottsághoz nem tartozik. Egy olyan ***sui generis***, önálló (azonban nem döntéshozó) szervről van szó, mely saját költségvetéssel

⁸⁰ Tanácsi Határozat (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. (továbbiakban: 2010/427/EU tanácsi határozat).

⁸¹ 2010/427/EU tanácsi határozat alapján

rendelkezik. Az EKSZ ugyan kizárólag a főképviselő irányítása alatt működik, segíti őt megbízatásainak teljesítésében, ugyanakkor az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot is segíti a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátásában. Azonban fontos kihangsúlyozni, hogy nem egy új uniós intézmény létrehozásáról van szó jelen esetben.

III.2.2. „Szűkös keret” – Az EKSZ költségvetése

Ahogy azt már korábban szemléltettem az EKSZ kialakulásához vezető út vizsgálata során, az elsődleges vitapontokat az intézmények közt főként az EKSZ költségvetése és politikai felelősségre vonhatóságának kérdései és a demokratikus kontroll problematikája jelentették. Így megkerülhetetlen az EKSZ költségvetésének megemlézése. Az EP képviselők politikai szempontból előnyösnek azt az opciót támogatták mindvégig, hogy az EKSZ költségvetése az Európai Bizottságéba integrálódjon. Ugyanis, amennyiben az EKSZ egy teljesen önálló büdzsével rendelkezne, az nehézségeket okozna a diplomáciai szolgálat közvetlen ellenőrizhetőségét és elszámoltathatóságát illetően.⁸² Ugyanakkor – véleményem szerint – ez jelentős mértékben gátolta, illetve korlátozta volna az EKSZ-t tevékenységeinek megvalósításában, s ezzel együtt az eredményességét is. Végül az EKSZ a 2010. július 26.-i tanácsi határozat értelmében⁸³ saját költségvetéssel rendelkezik, mely valamelyest valóban csorbítja a szervezet fölötti kontrollt, mégis jelentős önállóságot és abból fakadó előnyöket biztosít az EKSZ számára működése és feladatai ellátása során.

A költségvetés körül kialakult vitás helyzetet nagyban nehezítette az akkori gazdasági helyzet. Ezt kitűnően reprezentálta a 2011. évi költségvetésről folyó tárgyalások vitás hangulata, mely tárgyalások az EP és a tagállamok közt 2010 novemberében meghiúsultak. Ez olyan feltételezésre adott okot, miszerint a költségvetési konfliktus akár meg is hiúsíthatta volna az EKSZ felállítását. A tagállamok jelentős része – az élen Nagy- Britanniával – elutasítottak minden, a befizetések növelésére irányuló kezdeményezést. Elsősorban a már rendelkezésre álló források átcsoportosításával kívánták megoldani az EKSZ finanszírozását, míg a Parlament úgynevezett „uniós adók” bevezetésének ötletével rukkolt elő, mely nem talált támogatottságra a nagy tagállamok körében. Azonban végül 2010 decemberében ismételten sikerült kompromisszumra jutni; nem került sor az uniós adó bevezetésére. Ehelyett 2,9%-kal,

⁸² KOTICS László: *Európai Külügyi Szolgálat: egyet előre, egyet hátra*, 2010.05.13. http://kitekin.to.hu/europa/2010/05/13/europai_kulugyi_szolgalat_egyet_elre_egyet_hatra (2012.09.30.).

⁸³ Erre vonatkozó rendelkezéseket ld. bővebben: 2010/427/EU tanácsi határozat, 8. cikk.

s így 126,5 milliárd euróra emelkedtek az EU kiadásai, s az elfogadott költségvetés 7,1 milliárd eurót irányzott elő a külpolitika – s így a diplomáciai szolgálat – számára.⁸⁴

Az EKSZ költségvetését illetően a szervezetnek a költségvetési hatékonyság és költségsemlegesség elvét kell szem előtt tartania.⁸⁵ Az eredményesség szempontjából fontos tényező, hogy az EU éves költségvetéseinek csak egy kis szeletét teszi ki az uniós külpolitika. A rendelkezésre álló szűkös források ugyanis jelentős mértékben csökkenthetik az EKSZ működésének eredményességét, illetve nagy odafigyelést igényel a meglévő források lehető legjobb mértékű csoportosítása. Ha az EU éves költségvetéseit átvizsgáljuk, arra az eredményre jutunk, hogy az EU éves összköltségvetésének alig néhány százalékát teszi ki az EU globális szerepvállalására fordított költségek⁸⁶, amelynek szintén csak töredékét jelenti a KKBK kiadásai, s ezzel együtt az EKSZ-re fordított költségek is. Például az EKSZ éves költségvetése 2011-ben 476 millió euró volt, mely az EU 2011. évi költségvetésének (141,9 milliárd euró) alig elenyésző hányadát tette ki, s a tagállamok nemtetszését eredményezte az EKSZ „budget” 23,5 millió eurós (5%-os) növekedése 2012-re.⁸⁷

III.2.3. Az EKSZ hatásköre, jellege

Mielőtt rátérnék a szervezeti struktúra kibontására, illetve a személyzettel kapcsolatos kérdéskör kifejtésére, fontosnak tartom, hogy az EKSZ kialakulásakor fennálló hatalmi háború milyen eredményekkel zárult végül. Az EKSZ-ről rendelkező tanácsi határozat egyértelműen kimondja, hogy a szervezet az EU önálló szerve, a Tanács Főtitkárságától és a Bizottságtól is függetlenül működik, a feladatai ellátásához és a céljai eléréséhez szükséges jogképességgel rendelkezik. Kizárólagosan a főképviselő irányítása alatt működő EKSZ az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot is segíti a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátásában.⁸⁸ Tehát sikerült megőriznie e szervezetnek azt a nagyfok önállóságot, melyért Lady Ashton főképviselő kitartóan küzdött – annak ellenére, hogy maga is bizonyos

⁸⁴ Kiss J. (2011) i.m. 5-6. o.

⁸⁵ 2010/427/EU tanácsi határozat (15) bek.

⁸⁶ A globális szerepvállalás körébe tartoznak az előcsatlakozási támogatások, a európai szomszédságpolitika, a fejlesztési együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás, a demokrácia és emberi jogok körében végzett tevékenységek, a közös kül- és biztonságpolitika és a Stabilitási Eszköz. Ld: Az EU 2012. évi költségvetése számokban. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/print/186978_2011_4429_EU_BU_DGET_2012_HU.pdf (2012.10.01.). Illetve: Az EU 2011. évi költségvetése számokban. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_hu.pdf (2012.10.01.)

⁸⁷ European External Action Service, 2012.04.03. <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSEXREX8.htm> (2012.10.01.).

⁸⁸ 2010/427/EU tanácsi határozat 1. cikk.

engedményekre kényszerült. Sikerült mind a pénzügyi önállóságot kivívni, illetve a szervezeti struktúrát illetően is sikerült végigvinni az EKSZ mindennapi működéséért felelős, a főképviselő helyetteseként funkcionáló főtitkári tisztség megvalósítását.⁸⁹

Az EP – úgy gondolom – kívül rekedt a „win-win” körből a demokratikus kontroll minimális megvalósulása miatt, bár az EKSZ kialakítási folyamatában neki is jelentős szerep jutott a költségvetési és személyzeti kérdések megvitatásában, felülvizsgálatában. De az önálló költségvetés és a „sui generis” jelleg, illetve az egyszemélyi helyettes főtitkát felelősségi hatásköre egyértelműen a demokratikus kontroll és az elszámoltathatóság rovására írható. Mindenesetre jelzés értékűként érdemes elkönyvelni az EP egyre erősödő jellegét, mely e folyamatban elég nyilvánvalóan megmutatkozott. A főképviselő asszony 2012 szeptemberi jelentésében kifejti véleményét az **EKSZ és az EP viszonyáról**. Úgy gondolja, hogy az EP tagjai döntő szerepet játszanak abban, hogy biztosítsák az EU KKBP-jának demokratikus és egyben hatékony működését, illetve az együttműködésnek is nagy szerepet tulajdonít az egyre nagyobb kihívást jelentő gazdasági és politikai térben.⁹⁰ Az EKSZ vezető tisztviselői, illetve a főképviselő a plenáris üléseken való rendszeres részvétellel aktívan támogatják a Parlament munkáját. Pozitívumnak számít az EKSZ és az EP közt zajló információáramlás, hisz az EKSZ haladéktalanul tájékoztatja az EP-t a nemzetközi megállapodásokról, tárgyalások előrehaladásáról. A KKBP költségvetésére vonatkozóan pedig rendszer konzultáció zajlik az EKSZ és az EP közt. Továbbá szintén az együttműködés harmonikus jellegére utal, hogy az EKSZ-hez rendelt uniós küldöttségek igyekeztek kielégíteni az EP igényeit a harmadik országokkal, illetve a nemzetközi intézményekkel fenntartott kapcsolatok szorosabbá tételével és hivatalos látogatások számának növelésével.⁹¹ Továbbá az EKSZ létrehozásában szintén szerepet játszó Európai Unió Tanácsa elsősorban a szervezeti egységek átcsoportosítása, a keze alatt kinevelt szakkürokrácia, illetve a Külügyi Tanács vonatkozásában bekövetkezett változások miatt érintett, melyről a dolgozat későbbi részében lesz szó.⁹²

⁸⁹ Ld: a vonatkozó részekben.

⁹⁰ Speech/ A 402/12 *High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the Brok Report on the Annual Report on CFSP*, 2012.09.11. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/132367.pdf (2012.09.30.) 1.o.

⁹¹ PROC HR (2011) 018 *A főképviselő jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak*, 2011.december 22. 5-6.o.

⁹² A személyzetről szóló fejezetet ld. alább, a vonatkozó résznél.

III.2.4. Az EKSZ és a Bizottság

III.2.4.1. Munkamegosztás

Tekintettel arra, hogy az EU külpolitikájával kapcsolatos tevékenységi körök és cselekvési területek megoszlanak az EKSZ és az Bizottság között, számba kell venni az esetleges hatásköri ütközéseket még annak ellenére is, hogy a tanácsi határozat igyekezett a lehető legszélesebb körben szabályozni az együttműködés területeit az kompetenciaütközések és átfedések kiküszöbölése érdekében. Például – a tanácsi határozatot vonalvezetőként használva – az EU külső fellépésre vonatkozó (segítségnyújtási) eszközök⁹³ programozási folyamatában jól követhető a Bizottság és az EKSZ „összedolgozása”. A külkapcsolati eszközök többéves programozási folyamatában az első három fázisában (stratégiai lépésében) érintett az EKSZ: felel a cikluson belüli stratégiai (többéves) lépésekről szóló bizottsági határozatok előkészítéséért, míg a fennmaradó két fázis (a bizottsági határozatok meghozatala) a Bizottság feladatkörébe tartozik.⁹⁴ E programozási ciklus során a kompetenciaütközések és átfedések elkerülése érdekében érthető az állandó konzultáció, egyeztetés iránti igény. Nemcsak az EKSZ, hanem a főképviselő is együttműködik a Bizottság megfelelő tagjaival. E programozási folyamatban nagy felelősség hárul a HR-re: neki kell gondoskodnia az EU külső fellépésének átfogó politikai koordinációjáról, illetve őt terheli a költségvetési, pénzügyi felügyelet. Annak ellenére, hogy a pénzügyi végrehajtásáért a Bizottság felel, a tanácsi határozat értelmében a KKBP költségvetésére támaszkodó intézkedések a HR (mint bizottsági alelnök) felügyelete alatt kerül megvalósulásra. Ennek megfelelően pedig a pénzügyi végrehajtásért felelős bizottsági szervezeti egységet össze kell vonni az EKSZ-szel⁹⁵ – tovább erősítve a szervezetet.

A működés beindulásának kezdetekor nagyon sok kritika került előtérbe arra vonatkozóan, hogy a LSZ-szel átláthatatlanabbá vált az eddig bizottsági főigazgatóságok kezében működő külügyi tevékenységek köre.⁹⁶ Azonban helytelen lenne a kezdeti vészjósló hangokra alapozni, melyek – tekintettel a „fogzási fájdalomokra” – valószínű, hogy csak az ördögöt festik/festenek a falra. A programozási területen történő együttműködés egészen jó szemléltető

⁹³ 2010/427/EU tanácsi határozat 9. cikk és 1. cikk (3) bek.

⁹⁴ Ld. erről részletesebben: GAVAS, Mikaela - KOEB, Eleonora: *Setting up the European External Action Service: building a comprehensive approach*, 2010. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5854.pdf> (2012.10.02.) 2-3.o.

⁹⁵ 2010/427/EU tanácsi határozat, 9. cikk (6) bek.

⁹⁶ BURKE, Edward: *Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy*, in Centre for European Reform. Policy Brief, 2012.07.04. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eas_4july12-5377.pdf (2012.10.01.).

példa, hogy a megfelelő koordinációval és konzultációval képes kiiktatni az EKSZ az esetleges hatáskörátfedésekből adódó anomáliákat.

III.2.4.2. Az Európai Unió küldöttségei

A Bizottság és az EKSZ kapcsolata az EU küldöttségeinek (állandó külképviseleteinek) vonatkozásában is szorosra fűződik, hisz a tanácsi határozat értelmében mind a Bizottságtól, mind az EKSZ-től, illetve mind a HR-től is egyaránt kapnak utasításokat. Mivel szintén egy olyan terepet jelentenek a küldöttségek, ahol előfordulhatnak egymást átfedő kompetenciák, érdemes ezeket megvizsgálni.

Feltétlenül le kell szögezni, hogy az EKSZ nem váltja fel a klasszikus nemzeti kétoldalú külképviseleteket. Az EU külképviseletét ellátó küldöttségek (a delegációk⁹⁷, melyek korábban a Bizottság alá tartoztak) kvázi nagykövetségekként működnek, vagyis a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben látják el az uniós képviseletet.⁹⁸ Mindössze költségvetés és konzuli képviselet terén tehermentesítik a tagállamokat, amely viszont a tagállami és európai külképviselet közti pozitív tartalmú együttműködésre utal. Az, hogy jelenleg a tagállamok széles körű szuverenitásukat megőrzik a külképviselet, illetve külpolitika területén, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a jövőben a nemzeti külképviselet kompetenciái ezen új, funkcionálisan „autonóm” szervezet kezében összpontosuljanak. Ez akár előnyös is lehet elsősorban azon kis államok számára, melyek költségvetési okok miatt nem létesítenek képviseletet bizonyos országokban. Azonban a szuverenitásukhoz erősen ragaszkodó nagyobb államok, (mint például britek, finnek, svédek) esetében elképzelhetetlennek tűnik saját külképviseletük, vagy akár saját külpolitikájuk feladása.⁹⁹

A delegációk a Tanács Főtitkársága, a Bizottság, és a tagállamok diplomáciai szolgálatából kirendelt tisztviselőkből állnak, akik a delegációvezetőknek vannak alárendelve. A delegációvezetők felelősek a delegációk koordinálásért, működéséért, illetve a delegációk munkaterületeinek ellenőrzéséért. Továbbá felelősek a HR, az Európai Tanács elnökei és a bizottsági tagok által meghatározott instrukciók végrehajtásáért,¹⁰⁰ mely szintén az uniós intézmények közti „lavírozást” jelenti, ellehetetlenítve bármelyik intézmény nagyobb befolyásának kialakítási lehetőségeit az EKSZ felett.

⁹⁷ External Service - Delegations' Websites. http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (2012.04.08.).

⁹⁸ The European External Action Service: *A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*. http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf (2012.03.14.) 4-6.o.

⁹⁹ RANDOUX, Fabrice: *Le service diplomatique de l'UE. Les contours du service d'action extérieure se précisent*, 2009. október 21. <http://www.europolitique.info/les-contours-du-service-d-action-exterieure-se-precisent-art251826-71.html> (2012.04.12.).

¹⁰⁰ The European External Action Service, i. m. 4. o.

III.3. Szervezeti struktúra¹⁰¹

A fent említett, harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben képviselést ellátó delegációk mellett a brüsszeli központi adminisztráció is az EKSZ másik fő komponense. Tekintettel az EU intézményi struktúrájának eddig nem létező, új dimenziójára, érdemes ki térni az EKSZ architektúrájára, hisz az ördög a részletekben rejlik.

III.3.1. A „legénység” – Az EKSZ személyzete

Feltételezhető, hogy a kvázi külügyminiszterként megjelenő HR köré képülő külügyi apparátus – kvázi külügyminisztérium – az EU bürokratikus rendszerét fokozza. Eddig nem létező, teljesen új szervezeti struktúra stabilitásának kialakításához, megszilárdításához egy megfelelően szabályozott, hatékony és nem utolsósorban átlátható belső rendszerre van szükség, jól képzett, szakmai tapasztalatokkal rendelkező, lojális munkaerővel. Az EKSZ személyzetének kétharmada a Bizottság bizonyos igazgatóságainak és a tanácsi titkárság alkalmazottaiból verbuválódik, míg a maradék egyharmadot a tagállamoktól kirendelt tisztségviselők, diplomaták teszik ki. A tanácsi határozat külön bekezdésben hangsúlyozza, hogy az EKSZ tisztségviselőinek az EU érdekeit szem előtt tartva kell feladataikat ellátniuk, illetve ezen érdekeknek megfelelő magatartást kell tanúsítaniuk.¹⁰² A személyzettel kapcsolatos áthelyezések beütemezését a tanácsi határozat 2011. január 1-jére irányozta elő.¹⁰³

Az EKSZ kialakulásához vezető úton az EKSZ személyügyeit is vitás hangulat övezte. Ez teljesen érthető, hisz nehezen elképzelhető, hogy három különböző szervezettől érkező, különböző feladatköröket ellátó tisztségviselők milyen kompetenciák alapján kerülnek áthelyezésre az EKSZ szervezetébe. Ugyanis nehezményezték, hogy a tagállami minisztériumok tisztségviselői anélkül kerülnének az EKSZ-be, hogy átmentek volna azon a rostán, melyen egykor nekik kellett az adott pozícióik betöltéséhez. Továbbá több tagállam is a megfelelő tagállami reprezentáció miatt fejezte ki aggályait.¹⁰⁴ Ezen túlmenően az utóbb csatlakozott tagállamok többnyire attól tartottak, hogy a régebbi, nagyobb befolyással rendelkező hatalmak

¹⁰¹ A szervezeti struktúrára vonatkozó ábrát ld: Melléklet.

¹⁰² A vezető tisztséget betöltők kiválasztásáról részletesebben lásd: *Indul az Európai Külügyi Szolgálat*, 2011. <http://m.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat> (2012.04.02.).

¹⁰³ 2010/427/EU tanácsi határozat, 7. cikk (1) bek. és (4) bek.

¹⁰⁴ TRAYNER, Ian: *Germany and France dispute Lady Ashton's 'excessive' EU powers*, 2011.02.28. <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/28/germany-france-dispute-ashton-european-powers> (2012.10.05.).

nagyobb számmal képviseltethetik magukat az új európai diplomáciai szervezetben.¹⁰⁵ A nemzetiségi és nemek arányosságára vonatkozó előírások is bizonyos fenntartásokat eredményeztek a személyi állomány feltöltését illetően. E tekintetben viszont ismételten leszögezhető, hogy a kompromisszumra való törekvés nem maradt eredmény nélküli. Az EP jelentős szerephez jutott a személyügyi kérdések eldöntésében – például rájuk hárult az EU nagykövetelek meghallgatása.

Azonban az EKSZ személyzetének kiválasztására vonatkozó eljárások meghatározása, illetve a mobilitási kérdések kidolgozása egyaránt a főképviselő feladata, ezáltal is tovább növelve a terhet a vállán. A tanácsi határozat az EKSZ-ben tevékenykedő tisztviselők kiválasztásánál a szakmai szempontok mellett a földrajzi és a nemi egyensúly alapelvének érvényesülését helyezi előtérbe.¹⁰⁶ A szervezet felállításakor öt-hatezer fő körül határozták meg a külügyi szolgálat személyzeti számát, azonban ez a szám akkor becslések alapján el is érheti akár a hétezeret. Ha belegondolunk, akkor ez nem feltétlenül jelent egy túlméretezett bürokratikus apparátust, hisz akár a nagyobb állam külügyminisztériuma is ezres nagyságrendű állománnyal rendelkezik. Például Németország külügyminisztériumának személyi állománya 13 600¹⁰⁷ főt ölel fel.

Előfordulhatnak bizonyos esetek, mikor olyan szaktudásra van szükség, mellyel az EKSZ szűkösen vagy nem rendelkezik. Ekkor úgynevezett kirendelt nemzeti szakértőket igényelhetnek a tagállamoktól. Ezen szakértőkre vonatkozó részletes szabályok rendelkeznek pontos feladataikról, kirendelésük idejéről, helyéről, jogaikról és kötelezettségeikről egyaránt.¹⁰⁸

Véleményem szerint bizonyos szempontból az EKSZ profitálhat a három uniós intézménytől érkező szakemberek és tisztviselők tekintetében, hisz feltételezhetően a megfelelő minőségű szakmai tapasztalattal rendelkeznek, melyek megfelelő integrálása akár megsokszorozhatja a hatékony munkavégzést. Kétség kívül fennáll annak veszélye, hogy a különböző tagállamokból érkező diplomaták nehezen függetlenítik magukat a nemzeti érdekektől, de hosszabb távon akár a közösségi tudat kialakításának és erősítésének fészke lehetne az EKSZ.

Ami a személyzeti erőforrásokat illeti, többen is egy olyan lehetőséget vélnek felfedezni, hogy az EU külkapcsolatainak vonatkozásában karriert építő fiatalabb generáció a nemzeti, s egyben uniós szintű diplomáciai ismeretek birtokában képesek lesznek megérteni a tagállam-

¹⁰⁵ *The EU's new diplomatic service*, 2010.03.09. <http://www.euractiv.com/future-eu/eus-new-diplomatic-service-links dossier-309484> (2012.09.28.).

¹⁰⁶ 2010/427/EU tanácsi határozat, 6. cikk (6) bek.

¹⁰⁷ BROK, Elmar: *Prejudices, Challenges and Potential: an Impartial Analysis of the European External Action Service*, 2011.03.21. http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-199-en.pdf (2012.10.04.) 5. o.

¹⁰⁸ 2012/C 12/04 Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének határozata (2011. március 23.) az Európai Külügyi Szolgálatához kirendelt nemzeti szakértőkre vonatkozó szabályok megállapításáról.

ok és az EU globális szintű fellépéseinek gyakorlati relevanciáit, melyet később egy összeurópai szintű, valódi európai diplomáciai kultúra megteremtésének szolgálatába állíthatnak,¹⁰⁹ s ez akár egy európai identitás alapkövének lefektetését is jelenthetné.

III.3.2. A kormányrúdnál¹¹⁰

III.3.2.1. Az EKSZ vezetőtestülete

A többezres létszámú szervezet hatékony működése csak abban az esetben valósítható meg hiánytalanul, ha a megfelelő módon tagolt és szervezett a belső struktúra. A vezető pozíciók betöltése is fontos személyügyi kérdésként könyvelhető el. A brüsszeli székhelyű EKSZ a HR elnöklése alatt látja el feladatait. Az, hogy a HR maga választhatta meg „csapatát”, minden bizonnyal sokkal gyorsabban lehetővé teszi a még alig beolajozott struktúra hatékony működését – ezáltal is hozzájárulva a koherens külső fellépés megvalósításához.

A HR egy **ügyvezető főtitkár**, a korábbi francia washingtoni nagykövet Pierre Vilmon (*Chief Operating*) kinevezésével osztozik a rá nehezedő felelősségen a külkapcsolatok tekintetében, akit munkájában **két főtitkárhelyettes** segít. Ők nevezetesen a német Helga Maria Schmid, a politikai ügyekért felelős főtitkárhelyettes (*Deputy Secretary General for Political Affairs*) és a lengyel Maciej Popowski, intézményközi ügyekért felelős főtitkárhelyettes (*Deputy Secretary General for Inter-institutional Affairs*). E triumvirátust bővíti az elsősorban költségvetési és személyügyi adminisztráció kérdésében illetékes ír David O'Sullivan, **operatív igazgató**, aki Romano Prodi egykori bizottsági elnök kabinetjének vezetője. Ők négyen képezik az EKSZ élén álló, mindennapi működésért fellelős **vezetőtestületet** (*Members of the EEAS Corporate Board*). A vezetőtestület tagjain kívül még további felsőpozíciók kerültek kiosztásra. Mivel az EU élen jár válságkezelésben, így jelentős pozíciónak könyvelhető el a válságkezelésért felelős ügyvezető igazgatói poszt (*Managing Director for Crisis Response*), melyet Dr Agostino Miozzo tölt be.

¹⁰⁹ GRAHAM, Avery: *The EU's External Action Service: new actor on the scene*, 2011. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1223_the_european_external_action_service_-_new_actor_on_the_scene.pdf (2012.04.02.) 2. o.

¹¹⁰ E fejezet az EKSZ honlapja és a mellékletként csatolt szervezeti ábra elemzése alapján készült. Ld:Melléklet.

III.3.2.2. Az EKSZ-hez kerülő szervezeti egységek

Az Unió más intézményeitől EKSZ-hez kerülő szervezeti egységek élére is megtörténtek a kinevezések. Például a Tanács Főtitkárságától az EKSZ-hez kerültek olyan biztonság és védelempolitikai szervezeti egységek, mint a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (*Crisis Management and Planning Department*), akinek élére Walter Stevens került; A Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), melynek igazgatója Hansjoerg Haber. Az Európai Unió Katonai Törzse (*EU Military Staff*) szintén átkerült az EKSZ fennhatósága alá Ton Van Osch altábornagy vezetésében. Továbbá Ilkka Salmi igazgatásában az Európai Unió Helyzetelemző Központja (*EU Intelligence Analysis Centre – EU INTCEN*) is az EKSZ közvetlen irányítása alá került.¹¹¹

Az EU külpolitikájának tekintetében mindenképp előrelépésként kell értékelni, hogy az eddigi, különböző intézmények hatáskörében lévő, külkapcsolati tevékenységekkel összefüggő eszközök szétszórta, ide-oda csapódtak az EU intézményközi terében. Így az EKSZ alá rendelt, külpolitikai területekhez tartozó tevékenységek vélhetően sokkal koherensebb struktúra keretében kerülnek megvalósulásra. Vélhetően megelőzhető a különböző kompetenciaütközések és hatáskörátfedések az adott területeken.

III.3.2.3. Szervezetrendszer

Az EKSZ nagyon „kifinomult”¹¹², többszintű egységekre tagolt, ugyanakkor eléggé komplex szervezetrendszerrel rendelkezik. Ennek alappillérét az egész világra kiterjedő földrajzi referatúrák, multilaterális és tematikus referatúrák szerint tagolt hat osztály adja, s minden egyes osztály élén az ügyvezető igazgatók (*Managing Directors*) állnak. Ez a hat osztály a válságkezelésért felelős, Ázsiaért felelős, Afrikaért felelős, Oroszországért, a keleti szomszédságért és a Nyugat-Balkánért felelős, a közel-keleti és déli szomszédságpolitikáért felelős, Amerikaért felelős, illetve a világszintű és többoldalú ügyekért felelős osztály.

A brüsszeli központi adminisztrációt jelentő főigazgatóságok magába foglalnak több száz tisztviselőt foglalkoztató egyéb részlegeket is, mint például biztonsági-, stratégiai-politikai tervezési osztályt, jogi osztályt, tájékoztatással és közdiplomáciával, audittal és személyi adatvédelemmel foglalkozó részlegek. Tehát látható, hogy olyan területekre terjed ki ezen

¹¹¹ Készült: European External Action Service- Structure and organisation. http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (2012.10.04.) és a 2010/427/EU tanácsi határozat melléklete alapján.

¹¹² O’ SULLIVAN, David: *The EEAS, national foreign services and the future of European diplomacy*, 2012.09.06.09. http://eeas.europa.eu/speeches/060912_dos_epc_seminar.pdf (2012.10.04.) 3.o.

részlegek hatásköre, mint például a személyzet, költségvetés, globális ügyek, csatlakozási politika, szomszéd- vagy fejlődő államokkal fennálló kapcsolatok területén való adminisztratív, koordináló feladatok ellátása.¹¹³

Annak ellenére, hogy az EKSZ az EU adminisztrációs és bürokratikus rendszerét fokozza, valójában esélyt ad az EU számára, hogy jobb feltételekkel valósíthassa meg célkitűzéseit, illetve egy sikeres és eredményesebb külpolitikát folytathasson. Az EU eddigi intézményi struktúrájának egy új dimenzióját jelentő, funkcionálisan autonóm szervezet egy koherensebb, látványosabb és hatékonyabb lehetőséget biztosít az EU külkapcsolatainak lebonyolítására.

III.4. „A főképviselő szemüvegén keresztül”¹¹⁴ – Az EKSZ értékelése tevékenységeinek tükrében

Az EKSZ megítélése azon szempontból, hogy felállításának és működésének köszönhetően az EU valóban koherensebb külpolitikát képes-e megvalósítani a hatékonyabb és hitelesebb globális szintű fellépés érdekében, a HR által készített jelentéseknek köszönhetően nagyon jól értékelhető. E ponton akár egy nagyobb kihívást jelentő, aktuális világpolitikai eseményben való EU részvételt is elemezhetnénk esettanulmányként, de hiba lenne csak egy példa alapján következtetéseket levonni az EU külső fellépésére vonatkozóan, s ezáltal értékelni az EKSZ működését vagy épp megkérdőjelezni egzisztenciájának értelmét. E megfontolásból kiindulva, úgy gondolom, sokkal átfogóbb képet nyújt a főképviselő jelentése a téma vizsgálata során.

Az EKSZ **kialakulásának átmeneti kihívásai** mellett meg kellett birkóznia az akkori gazdasági és világpolitikai helyzet kihívásaival is, mely nagyban befolyásolta az EKSZ kezdeti működésének eredményességét. Elsősorban a **gazdasági világválság** kedvezőtlen hatásait kellett kiküszöbölnie, mely kihatott az EKSZ költségvetésével kapcsolatos viták alakulására, illetve a szervezet nagyobb összpontosításra kényszerült a rendelkezésre álló pénzügyi források eredményesebb és hatékonyabb felhasználását illetően.

¹¹³ The European External Action Service, i. m. 4. o.

¹¹⁴ Az EKSZ megalakulásáról és működéséről szóló tanácsi határozat 13. cikke (2) bekezdés rendelkezésének eleget téve a HR 2011. december 22-én egy jelentést nyújtott be az EP-nek, a Tanácsnak és a Bizottságnak az EKSZ működését illetően. Terjedelmi korlátok miatt a HR jelentése alapján csak a kutatás szempontjából leglényegesebb elemek kerülnek bemutatásra. Ld: PROC HR (2011) 018 *A főképviselő jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak*, 2011. december 22.

Másodsorban a 2011-ben kitört „arab-tavaszi” néven elhíresült esemény az EKSZ számára már egyből a mély vízbe való fejesugrást jelentette. Ennek ellenére fennállásának első évében már számos kulcsfontosságú területen több esemény pozitív kimeneteléhez járult hozzá az EKSZ. Például a tunéziai és líbiai válságra történő gyors fellépés koordinálása érdekében az EKSZ a Bizottság együttműködésével válságplatformokat hozott létre; átfogó uniós stratégiák kidolgozására került sor;¹¹⁵ az EKSZ felelősségteljes szerepet vállalt a nemzetközi koordinációs erőfeszítésekben, aktívan részt vett a felgyorsult békefolyamatokban; új uniós küldöttségek nyíltak Tripoliban, Líbiában.

A főképviselő irányítási munkálataiban az EKSZ segítséget nyújtott az iráni nukleáris kérdés diplomáciai megoldására irányuló nemzetközi erőfeszítések során. Továbbá az Afrika szarván különböző missziós tevékenységek ellátásában vállalt nagy szerepet még jelenleg is. Az elmúlt néhány hónapban az EKSZ pedig jelentős eredményeket ért a Balkánon, ugyanis megakadályozta, hogy Bosznia-Hercegovina újabb intézményi és politikai káoszba keveredjen.

Az EKSZ tevékenységi körében szintén egy pozitívum, hogy jelentősen bővült az EKSZ **válságkezelési kapacitása**. Üdvözlendő az EKSZ közös biztonság- és védelempolitikai műveleteket irányításában betöltött szerepe és a különböző segítségnyújtási tevékenységek összehangolásáért vállalt felelőssége, különös tekintettel arra, hogy az EU szerepvállalása a válságmegelőzés és válságkezelés szempontjából nagyon jelentős nemzetközi vonatkozásban. A főképviselő vagy ügyvezető főtitkár vezetése alatt álló **válságkezelési tanács** létrehozására került sor az EKSZ szervezetén belül, melynek legfőbb feladata valamennyi válságmegelőzési, -felkészültségi és -reagálási kapacitáshoz kapcsolódó intézkedések összehangolása, válságplatformok létrehozása válságok esetén. Az EKSZ helyzetelemző központot is létrehozott információk gyors transzferálása érdekében. Továbbá azon munkálkodik, hogy olyan válságrégiókban, mint Afganisztán vagy Szíria, megszilárdítsa az EU szerepvállalását.

A fenti tevékenységek alapján látható, hogy bár magának az EKSZ-nek nem jutott sok mozgástér (kezdeményezési lehetőség) a külpolitika alakítását illetően, vitathatatlan, hogy mennyire szerteágazó az EKSZ működésének platformja. Nem csak a szerteágazó jelleg kell, hogy eszünkbe jusson az EKSZ működését tekintve, hanem észre kell vennünk ennek eredményességét is. A külpolitikai tevékenységek egy szolgálathoz történő „összpontosítása” sokkal nagyobb lehetőséget biztosít az összehangolt, jól koordinált működésre mind az EKSZ-en belül, mind az adott események során érintett más uniós intézményekkel való együttműködés

¹¹⁵ Líbiai válságkezelésről bővebben ld: BROK (2011) i.m. 7.o.

során. Tehát látható, hogy az EKSZ az EU stratégiai partnerinek irányába sokkal hatékonyabb – és egyben hitelesebb – uniós külpolitikát alakít ki, s ennek eredményeként magasabb szintű találkozókra és sokkal eredményesebb érdemi csúcsertekezletekre kerülhet sor, illetve sokkal aktívabbá válhat az együttműködés bizonyos közös érdekű területeken. Ennek megvalósulása pedig már egyértelműen a hatékony globális szintű fellépés irányába mutat.

Érdemes kitérni arra, hogy az EU tagállamainak **külügyminiszterei hogyan értékelik az EKSZ szerepét az EU nemzetközi szerepvállalásának vonatkozásában.** A kép vegyes. A brüsszeli orosz nagykövet, Vladimir Chizhov nincs elragadtatva a szervezetet illetően. Ezzel szemben néhány harmadik országot képviselő tisztviselő megkönnyebbült a diplomáciai szolgálat létrehozása óta. Például Izrael már tudja, kihez forduljon. *„Egyértelműen könnyebb számunkra az uniós intézményekkel való kommunikáció olyan értelemben, hogy nem három különböző szervvel kell egyeztetnünk, amelyek a külpolitikával foglalkoznak, vagyis az úgynevezett trojkával. Most egy cím van és ez leegyszerűsítette az EU-val való kapcsolat kezelését.”* – nyilatkozta Yoel Mester, az EU iraki misszióvezetője. Akadt ezzel ellenkező álláspont is: *„Az, hogy melyik számot kell hívni, ha Európával akar beszélni, függ a témától. Ha belpolitikáról van szó, a Bizottságot kell keresni. Ha külpolitikáról van szó, Ashton asszonyt és osztályát, azzal a nehezítéssel, hogy egyes erős tagállamok nem akarták csökkenteni diplomáciai hatásukat.”* – hangzott Charles de Marcilly véleménye. A legnagyobb problémát Othmar Karas, EP- képviselő vetette fel, miszerint: *„Politikailag széttöredeztetek vagyunk, és nincs politikai akarat az államfők, kormányfők és tagállamok között arra, hogy az Európai Unióból egy Európai Egyesült Államokat hozzunk létre.”* Tényként leszögezhetjük, hogy elég vegyes kép alakult ki az EKSZ megítélését illetően még a felállítása óta eltelt közel 2 év után is.¹¹⁶

A kutatómunka alapján elmondható, hogy ugyan nagyszámú bürokratát, szakembert foglalkoztató, a HR köré épült/épülő EKSZ kifinomult, ám viszonylag komplex szervezeti struktúrával rendelkezik – különös tekintettel az EU más intézményeitől átvett szervezeti egységekre –, a hatalom viszonylag egy kevés főből álló csoport kezében összpontosul, a rendelkezésre álló pénzügyi források pedig szűkösek. Ellenben mégis úgy vélem, az EKSZ fennállása óta eltelt lassan két évben sikerült olyan eredményeket elérni, melyek sokkal nehezebben valósulhattak volna meg a szervezet létrejötte nélkül – s itt elegendő, ha csak e fejezetben kiemelt EKSZ tevékenységeire gondolunk. Ez egyértelműen közelebb viszi az EU-t a hatékonyabb külpolitikai tevékenységek ellátásához és erős alapot szolgáltat a hatékony globális szereplőként történő fellépés lehetőségére.

¹¹⁶ *Uniós diplomácia az EKSZ korában*, 2012.06.08. <http://www.europarl.tv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=9038a12c-c5c6-4ca8-996c-a06a00dcb3e> (2012.10.08.).

Azonban úgy gondolom, hogy csupán reformok, új szervezetek, intézmények létrehozása önmagukban nem biztosítanak egységesebb, s eredményesebb külpolitikát, illetve nem eredményezik az EU hitelesebb megjelenését a nemzetközi porondon. Ez csak a tagállamok összetartásával és kompromisszumkészsége esetén valósulhat meg. Catherine Ashton főképviselő asszony 2012 szeptemberében az EP-ben amellet szólt fel, hogy az egyre nagyobb kihívást jelentő gazdasági helyzetben az EU tagállamainak együttműködésére van szükség. Bizonyos problémákkal sokkal erőteljesebben és eredményesebben lehet farkas-szemet nézni, ha az szoros együttműködés keretében történik.¹¹⁷ Így lehetőség nyílik a LSZ által megteremtett új külpolitikai keret adta lehetőségek gyümölcsöző kihasználására.

¹¹⁷ A 402/12 Speech by High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the Brok Report on the Annual Report on CFSP, 2012.09.11.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/132367.pdf (2012.09.30.) 1.o.

Zárszó helyett?

A fentebb olvasható fejezetek alapján látható, hogy viszonylag rövid idő alatt egy olyan diplomáciai szolgálatot kellett létrehozni, illetve működőképessé tenni, mely a HR számára nyújtott segítség által hozzájárul az EU külső fellépésének hatásosabbá, következetesebbé és hangsúlyosabbá válásához. Az EKSZ vonatkozásában felmerülő anomáliák ellenére úgy gondolom, hogy stabil intézményi és adminisztratív alapot szolgáltat a koherensebb uniós külpolitika megvalósulásához. Azonban – tekintettel az EKSZ kialakulásakor felmerülő saját belső kihívásaira, illetve a gazdasági és politikai kihívásokra – túl korai lenne az alig két éve felállított EKSZ-t „fekete-fehér”/„igen-nem” alapon megítélni. Erre való tekintettel, a kutatómunka eredményeit alapul véve, sokkal fontosabbnak tartom megvizsgálni, hogy milyen javaslatok állíthatók a szervezet még hatékonyabb működésének szolgálatába.

A hatékonyság érdekében elsősorban egyértelmű, konkrét stratégiák kidolgozására van szükség, szem előtt tartva az EU érdekeit. Fontos, hogy a saját fő funkcióira fókuszáljon. Egyes feltételezések szerint, hosszabb távon az EKSZ missziók jelenthetik legitimitásának kulcselemeit – ironikusan: a válságok.¹¹⁸

Mivel az EU küldöttségei biztosítják külső fellépésének elsődleges jellegét, így jóval nagyobb hangsúlyt kell fektetni az EU küldöttségeinek munkájára. Ez az emberi és pénzügyi erőforrások küldöttségekre történő folyamatos átcsoportosításával érhető el. Tekintettel az EU-ban zajló gazdasági helyzetre/problémákra, költséghatékonyság szempontjából előnyös lenne az EU és tagállamok küldöttségei közti szorososabb kapcsolat vagy hatékonyabb munkamegosztás létrejötte. Azonban nem helyes alapvetően a krízisekben, illetve a gazdasági válságban látni az EKSZ hatékonyabb, s egyben jövőbeni működésének alapjait. A legcélravezetőbb opció, ha a KKBP azon területeire kerül hangsúly, ahol az EU a leghatékonyabb fellépést tudja biztosítani a globális összefogást igénylő kérdésekben, s ebben pedig kétség kívül központi szerepet töltene be az EKSZ.¹¹⁹

A Bizottság és az EKSZ közti kapcsolatok fejlesztése sem elhanyagolandó. E szempontból üdvözlendő lenne egy főképviselői helyettes kinevezése, aki a Bizottság és az EKSZ közti kapcsolatokért felelne, különösen a külső tevékenységek összehangjáért lenne felelős.¹²⁰

¹¹⁸ O' SULLIVAN (2012) i.m. 8.o.

¹¹⁹ Uo. 9.o.

¹²⁰ Burke, Edward: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, 2012.07.04. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eas_4july12-5377.pdf (2012.09.30.) 6.o.

A hatékonyság szempontjából előnyös lenne, ha az EU vezetők körében jelentős politikai súllyal rendelkező személy töltené be e pozíciót.

Tekintettel az EKSZ személyzetének „vegyes” összetételére, hosszú távon jövedelmező megoldás lenne az EKSZ diplomaták magas szintű, közös képzésben való részesítése. Ezzel kapcsolatban folyamatos konzultáció lenne kívánatos a tagállamokkal és a különböző felsőoktatásban illetékes képzési szolgáltatókkal.

A hatékonyság szempontjából fontolóra kellene venni egy korábbi miniszterekből, diplomatákból és szakértőkből álló EKSZ kuratórium – azaz tanácsadó testület – létrehozását, mely iránymutatások készítésével, monitoring tevékenységgel és értékelések készítésével járulna a szervezet eredményesebb működéséhez.¹²¹

Az EKSZ hatékonyabb működését szolgáló fenti javaslatok sora tovább folytatható olyan prioritásokkal, mint például a beszámolók, jelentések számának növelése, vagy az EKSZ diplomaták bevonása a kereskedelmi tárgyalások folyamatába. A javaslatokból való kifogyhatalanság egyértelműen azt engedi feltételezni, hogy az EU diplomáciai szolgálat még nem száz százalékon teljesít. A megfelelő fejlettségi szint eléréséhez még hosszú utat kell megjárnia e szervezetnek. Azonban a kutatómunka eredményeként azt leszögezhetjük, hogy az EKSZ alig kétvényi tevékenységével hatékony segítséget nyújtott Ashton főképviselő asszony munkájának maradéktalan ellátásában, ezáltal is hozzájárulva az EU egységesebb és hatékonyabb külső fellépéséhez a nemzetközi porondon.

S hogy milyen EKSZ scenáriók kerülhetnek szóba a távoli jövőre vonatkozóan? Nehéz ezekben a napokban az EU jövőjére vonatkozóan bármiféle kijelentéseket tenni, azonban előtérbe helyezve az EU jövőjére vonatkozó optimista számításokat, elképzelhetőnek tartom, hogy hosszabb távon az EKSZ sokkal hatékonyabb működés irányába halad. Azonban nem kell attól „tartani”, hogy a tagállami diplomáciai szolgálatok a feledés homályába merülnének, hisz a külpolitika továbbra is az a terület marad, ahol a tagállamok őrzik szuverenitásukat.

¹²¹ Uo.

Felhasznált irodalom

Tanulmányok, cikkek

1. BROK, Elmar: *Prejudices, Challenges and Potential: an Impartial Analysis of the European External Action Service*, 2011.03.21. http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-199-en.pdf (2012.10.04.).
2. BURKE, Edward: *Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy*, in Centre for European Reform. Policy Brief, 2012.07.04. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/pb_eas_4_july12-5377.pdf (2012.09.30.).
3. GÁLIK Zoltán: „A következő felszólaló: az Európai Unió”, *A közös európai külpolitika első valódi fellépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek*, in Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések, 2012.
4. GÁLIK Zoltán: *A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika?* in Külügyi Intézet, Gyorselemzések, 2010. <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038> (2012.09.30.).
5. GASPERS, Jan: *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, 2008. <http://www.sbc.katowice.pl/Content/11990/gaspers.pdf> (2012.10.01.).
GRAHAM, Avery: *The EU's External Action Service: new actor on the scene*, 2011. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1223_the_european_external_action_service_-_new_actor_on_the_scene.pdf (2012.04.02.).
6. GAVAS, Mikaela – KOEB, Eleonora: *Setting up the European External Action Service: building a comprehensive approach*, 2010. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5854.pdf> (2012.10.02.).
7. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.
8. HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
9. HORVÁTHY Balázs: *Az EU-elnökség intézményi arculata a Lisszaboni Szerződés után*, 2011, in Jogi Iránytű, 2011/1. http://www.mta-ius.hu/iranytu/3_horvathy_balazs.pdf (2012.10.02.).
10. KAJTÁR Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*, in Európai Jog, 2010/4. szám.

11. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, 2011, CompLex Kiadó, Budapest.
12. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, CompLex Kiadó, Budapest.
13. KISS J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* in Magyar Külügyi Intézet. Tanulmányok, 2011/1. szám.
14. KOTICS László: *Európai Külügyi Szolgálat: egyet előre, egyet hátra*, 2010.05.13. http://kitekinto.hu/europa/2010/05/13/europai_kulugyi_szolgalat_egyet_elre_egyet_hatra (2012.09.30.).
15. LAURSEN, Finn: *The European External Action Service (EEAS): The Idea and Its Implementation*, in LAURSEN, Finn (szerk.): *The EU's Lisbon Treaty, Institutional Choices and Implementation*, 2012, MPG Books Group, UK.
16. O' SULLIVAN, David: *The EEAS, national foreign services and the future of European diplomacy*, 2012.09.06.09. http://eeas.europa.eu/speeches/060912_dos_epc_seminar.pdf (2012.10.04.).
17. RANDOUX, Fabrice: *Le service diplomatique de l'UE. Les contours du service d'action extérieure se précisent*, 2009. október 21. <http://www.europolitique.info/les-contours-du-service-d-action-exterieure-se-precisent-art251826-71.html> (2012.04.12.).
18. RETTMAN, Andrew: *EU mandarins drafting blueprint for diplomatic corps*, 2010.01.22. <http://euobserver.com/institutional/29315> (2012.10.02.).
19. TRAYNER, Ian: *Germany and France dispute Lady Ashton's 'excessive' EU powers*, 2011.02.28. <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/28/germany-france-dispute-ashton-european-powers> (2012.10.05.).
20. TÜRKE, András István: *A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai*, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/9. szám.

Egyéb források

21. *A csúcs közeledtével a helyzet egyre bonyolódik*, 2009.11.19. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20091119-a-csucs-kozeledtevel-a-helyzet-egyre-bonyolodik.html> (2012.03.10.).
22. *Ashton präsentiert neues Design für EU-Diplomatendienst*, 2010.04.23. <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/ashton-praesentiert-neues-design-news-473240> (2012.10.02.).

23. *Ashton puts French 'spider' at centre of EEAS web*, 2012.03.25. <http://www.euractiv.com/future-eu/ashton-puts-french-spider-centre-news-382034> (2012.09.30.).
24. *Az Európai Bizottság 2010-es kereskedelemi, növekedési és globális ügyekről szóló közleménye.* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146975.pdf (2012.04.01.).
25. *Az EU 2012. évi költségvetése számokban.* http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/print/186978_2011_4429_EU_BUDGET_2012_HU.pdf (2012.10.01.).
26. *Az EU 2011. évi költségvetése számokban* http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_hu.pdf (2012.10.01.).
27. *Az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviseelő*, 2009.11.23. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20091123-az-unios-kul-es-biztonsagpolitikaifokepviselohatter.html> (2012. 08.28.).
28. BROK, Elmar – VERHOFSTADT, Guy: *Non - Paper EEAS*, 2010.03.18. http://www.euractiv.de/fileadmin/images/EAD_Brok_Verhofstadt_2010March18.pdf (2012.10.01.).
29. *David Miliband és Carl Bildt nyilvános levele*, 2010.03.03. <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/Miliband-Bildt%20-%20EAS%20-%203.3.pdf> (2012.10.12.).
30. *'Difficult birth' awaits EU diplomatic service*, 2010.03.05. <http://www.euractiv.com/future-eu/difficult-birth-awaits-eu-diplom-news-305778> (2012.09.28.).
31. *European Defence Agency.* <http://www.eda.europa.eu/Strategies/Overview> (2012.05.02.).
32. *European External Action Service*, 2012.04.03. http://www.civitas.org.uk/eufacts/FS_EXR/EX8.htm (2012.10.01.).
33. *European External Action Service- Structure and organisation.* http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (2012.10.04.).
34. *External Service – Delegations' Websites.* http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (2012.04.08.).
35. *Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai*, 2009. 11.23. <http://www.bruinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (2012.09.20.).
36. *Indul az Európai Külügyi Szolgálat*, 2011. <http://m.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat> (2012.04.02.).
37. *Laeken Declaration On The Future Of The European Union.* <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (2012.10.13.).

38. *Parliament pulls its weight in EEAS negotiations*, 2010.03.24.
<http://www.euractiv.com/future-eu/parliament-throws-its-weight-eeas-negotiation-news-375926> (2012.10.01.).
39. *Proposal for a Council Decision of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 2010.03.25. http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf (2012.09.30.).
40. *Spanish Presidency seals EEAS deal*, 2010.06.22. <http://www.euractiv.com/future-eu/spanish-presidency-seals-eeas-de-news-495455> (2012.10.02.).
41. *Summaries of EU legislation, European Defence Agency*. http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_en.htm (2012.05.02.).
42. *The European External Action Service: A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*. http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf (2012.03.14.).
43. *The EU's new diplomatic service*, 2010.03.09. <http://www.euractiv.com/future-eu/eus-new-diplomatic-service-links-dossier-309484> (2012.09.28.).
44. *Unió's diplomácia az EKSZ korában – Riport*, 2012.06.08. <http://www.europarl.tv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=9038a12c-c5c6-4ca8-996c-a06a00dcbb3e> (2012.10.08.).
45. 14930/09 *Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról*, 2009. október 23. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st14/st14930.hu09.pdf> (2012.10.20.).
46. SPEECH/A402/12 *High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the Brok Report on the Annual Report on CFSP*, 2012.09.11. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/132367.pdf (2012.09.30.).
47. CONV 850/03 *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet*. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (2012.03.14.).
48. EUCO 6/09 *Az Európai Tanács 2009. december 10-11. csúcs – Következtetések, (3) bekezdés*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/111891.pdf (2012.11.01.).
49. PROC HR (2011) 018 *A főképviselő jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak*, 2011.12.22.

50. SPEECH/11/126 *Catherine Ashton: A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability*, 2011.02.25. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-126_en.htm?locale=en (2012.10.05.).

Jogforrások

51. Az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.
52. 2012/C 12/04 Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének határozata (2011. március 23.) az Európai Külügyi Szolgálatához kirendelt nemzeti szakértőkre vonatkozó szabályok megállapításáról.
53. 2010/427/EU Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.
54. Európai Tanács 2009/880/EU határozat.

Melléklet

1st May 2012

