

Hol tart az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának átalakulása?

PTE 713

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Mennyiben, s hogyan egyeztethető össze a nemzeti és az uniós külpolitika	5
2.1. A szuverenitás új értelmezése.....	5
2.2. Geopolitikai helyzet és történelmi múlt.....	7
III. A közös kül- és biztonságpolitika létrejötte	10
3.1. Az Európai Politikai Együtműködéstől Nizzáig.....	10
3.2. Kevesebbet, de biztosan: az Alkotmánytól a Lisszaboni Szerződésig	12
3.3. Tekinthető-e vízválasztónak a CFSP terén a Lisszaboni Reformszerződés?	13
IV. A CFSP felépítése és működése a Lisszaboni reformok tükrében	15
4.1. Az Európai Tanács.....	15
4.2. A Tanács	16
4.3. Külügyek Tanácsa, Politikai és Biztonsági Bizottság, COREPER	16
4.4. A struktúra további résztvevői	17
4.5. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője	17
4.6. Az Európai Külügyi Szolgálat	18
4.7. A CFSP döntéshozatali rendszere.....	19
4.8. A CFSP végrehajtásának eszközei.....	21
V. A közös külpolitika perszonifikációjának és intézményesülésének gyakorlati vonatkozásai	23
5.1. Mérlegen a külügyi főképviselő, Catherine Ashton tevékenysége.....	23
5.2. Az elmúlt három év mérlege: Herman Van Rompuy	27
5.3. Az Európai Külügyi Szolgálat	33
5.3.1. EKSZ Válságkezelési Igazgatóság	34
5.3.2. EU Szituációs Tér	35
5.3.3. EKSZ Krízis Platform.....	35

VI. Lisszabon: a vártnál több, a szükségesnél kevesebb? – a „közös” külpolitikai megjelenés gyakorlati próbája az arab tavasz eseménysorának tükrében	39
6.1. Tunézia.....	40
6.2. Egyiptom.....	42
6.3. Líbia	44
6.4. Szíria	46
6.5. Arab tavasz, európai útkeresés: a Szomszédsgpolitika újragondolása	48
6.6. ENP és Tunézia, Egyiptom, Líbia	49
VII. Konklúzió.....	52
Bibliográfia	56

„Hogyan élhet annyi különféle, felemelkedésben lévő és hanyatló nemzet korlátozott függetlenség és kölcsönös függőség közepette egy olyan világban, amelynek sorsát illetően nincs közöttük egyetértés, ám közülük egyik sem tudja kizárólagosan uralni azt, s amelynek sorsától mégis mindegyikük békéje és túlélése függ?”¹
(Karl Deutsch)

I. Bevezetés

A nemzetközi viszonyok rendszerének elsődleges, s legfőbb szereplői az 1648-as Vesztfáliai-béke óta a szuverén nemzetállamok, melyek korábbi kizárólagosságukat a 19. századtól megjelenő kormányközi vagy szupranacionális alapon szerveződő nemzetközi szervezetek (NGO-k, nemzetközi lobbiszervezetek), az állami szint felett elhelyezkedő transznacionális vállalatok, valamint a szubnacionális szinten található résztvevők megjelenése miatt veszítették el. Az új szerveződési formák feltűnésével a nemzetközi politikai rendszer egy rendkívül heterogén és többpólusú struktúrává fejlődött. Azonban a különböző motivációk, érdekek, értékek és célok ismerete ellenére sem lehet megfelelő választ adni a következő kérdésre: milyen helyet foglal el ebben a sokszereplős rendszerben az Európai Unió?

Az Európai Unió a nemzetközi rendszer *sui generis* intézménye. Belső működésének sajátosságai – az intézményi és döntéshozatali rendszere, a tagállamaihoz fűződő többszintű kapcsolatrendszere – miatt egy olyan új szereplőként vesz részt a nemzetközi viszonyok alakításában, mely révén egyetlen kategóriába sem lehet tisztán besorolni: egyrészt az államiság klasszikus ismérveinek nem tesz eleget, másrészt működésében kormányközi és szupranacionális elemek egyaránt felfedezhetők, ezért kizárólag kormányközi vagy nemzetközi szervezatként sem írható le. Az ebből adódó probléma jól érzékelhető: hogyan viszonyuljanak a nemzetközi rendszer szereplői az Európai Unióhoz, s miként közelítsen az Unió a különböző szereplők felé? A válaszok keresése már az integráció kezdeti szakaszában elkezdődött.

Az Európai Gazdasági Közösség életre hívását követően a gazdasági együttműködés gyors fejlődése, s az elért eredmények révén egyre általánosabbá vált a Közösség „gazdasági óriásként” való definiálása. Mindez azonban új elvárásokat is generált, melyek közül a legjelentősebb az volt, hogy a Közösségnek a gazdasági erejéhez méltó politikai súllyal kell rendelkeznie. A feladat adott volt, s a tagállamok állam- és kormányfői számára egyre világosabbá vált, hogy a gazdasági eredmények politikai

¹ Mezei Géza: *Helyreállított Európa. Egy önsorsrontó kontinens gazdasági és politikai felépülése a Marshall-tervtől az euró megszületéséig*. Grotius E-könyvtár, 2010., 9.

befolyássá való konvertálása az egyetlen olyan út, mely révén a nemzetközi rendszerben betöltött pozíció erősíthető. E felismerés mentén került sor elsőként az Európai Politikai Együttműködés, majd a helyébe lépő Közös Kül- és Biztonságpolitika létrehozására.

Ennek ellenére még napjainkban is csak a közös külpolitika formálásáról, alakításáról beszélhetünk. Mindezek alapján fogalmazódott meg bennem a következő kérdés: miként lehetséges a külpolitika területén – amelynek integrálhatósága sokkal nehezebb, mint például a kereskedelem- vagy közlekedéspolitikáé – elérni, hogy a politikai törpének titulált Unió politikai óriássá váljon?

A kérdés megválaszolásához a következő témakörök vizsgálatát tartottam elengedhetetlennek: elsőként a nemzeti és közös európai értékek összeegyeztethetőségét jártam körül a külpolitika sajátos területén, annak érdekében, hogy megfogalmazhassam az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával szemben támasztható reális elvárásokat. A következő egységben röviden áttekintettem a CFSP létrejöttéig megtett történelmi utat, ezt követően pedig a téma legaktuálisabb – a Lisszaboni Reformszerződés utáni – időszakát elemeztem, mely során ismertettem a Szerződés e területre vonatkozó legfőbb változtatásait, s azt vizsgáltam, hogy a perszonifikáció (az EU „arca”, s „hangja”) és egy új intézmény, az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása mennyiben segíthetik elő a külpolitikai hatékonyság növekedését. A dolgozat utolsó egységében a Lisszabon utáni közös kül- és biztonságpolitika első gyakorlati próbája – az arab tavasz eseményeire történt európai reagálás – révén arra a kérdésre kerestem a választ, hogy mennyiben járult hozzá a Reformszerződés az egységes fellépés kereteinek megteremtéséhez, azaz létrejött-e „Európa üzenete”, amelyet „Európa hangja” közvetíthetett.

Vizsgálódásomat történeti, jogi és gyakorlati nézőpontból folytattam, mivel úgy vélem, hogy a külpolitika terén – amely elméleti és gyakorlati oldallal egyaránt rendelkezik – nem lehet, s nem is érdemes kizárólag egy szempontból vizsgálódni. Kutatásomat a releváns hazai és külföldi szakirodalom áttekintése, a jogi dokumentumok elemzése és az arab tavasz eseménysora kapcsán tett lépések összevetése tette ki. Mindezek révén azokra a kérdésekre kerestem a választ, hogy hol tart jelenleg a CFSP „szupranacionalizálása”, milyen törésvonalak mutathatók ki a tagállamok között, ezek együttesen milyen hatással bírnak a külpolitikai együttműködésre – mennyiben segítik/gátolják az Európai Unió globális politikai szereplővé válását.

II. Mennyiben, s hogyan egyeztethető össze a nemzeti és az uniós külpolitika?

2.1. A szuverenitás új értelmezése

Az államok integrálódása magában rejti a nemzetállami szuverenitás és a szupranacionalitás konfliktusát, mely az európai integráció folyamatában is jól megfigyelhető: a résztvevő országoknak le kell mondaniuk önálló döntési körük bizonyos részéről egy nagyobb közösség javára.² Ebben az értelemben az Unió a „szuverén államok önkéntes és akaratlagos integrációja,”³ célja pedig, hogy tagállamai közös vagy közösségi politikákat hozzanak létre érdekeik hatékonyabb érvényre juttatása érdekében.⁴ Az uniós együttműködés különféle formákban valósul meg, egyes területek szupranacionális, míg mások kormányközi jellegű irányítás alatt állnak. Utóbbiak körébe tartozik a közös kül- és biztonságpolitika, amely az Unió egyik legérzékenyebb területe. A külpolitika a tagállami szuverenitás egyik legfontosabb alkotóeleme, így érthető, ha gyakorlásához minden ország ragaszkodik, függetlenül attól, hogy az Unióhoz való csatlakozás után a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a közös európai érdekekre is.

Ahogy arra Balázs Péter is rámutatott, a külpolitika klasszikus értelmezési keretei – amelyek az állam fogalmához kötődnek – nem feleltethetők meg az Unió gyakorlatával, mivel az Európai Közösség létrejöttével „a nemzetközi közjogi kapcsolatoknak új és sajátos alanya keletkezett.”⁵ A *sui generis* jelleg megköveteli a szuverenitás és a külpolitika fogalmának újraértelmezését, elemzését, ezért a következőkben azt vizsgálom, hogy integrálhatók-e a nemzeti külpolitikák a közös külpolitikai keretekbe, s hogy mi az a reális elvárás, amelyet a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel szemben támaszthatunk.

Az Európai Unióban a nemzetállam feletti, a nemzetállami és a nemzetállam alatti szintek közötti hatáskörök megosztása van jelen, melynek révén a szuverenitás új

² Balogh András: *Nemzet és integráció*. Európa Tanulmányok I., Szuverenitás-nemzetállam-integráció. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1995., 29.

³ Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás. In: *Kül-Világ* VII. évfolyam, 4. (2010), 67.

⁴ Czékus Bálint: *Európa újragondolása – a nemzetállam az Európai Unióban* Grotius tanulmány (2008)

Forrás: http://www.grotius.hu/doc/pub/KLVIPO/64%20czekus_balint.pdf

Letöltve: 2012. 05. 25.

⁵ Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest: KJK-REKSZÖV., 2002, 29.

felosztásáról és értelmezéséről beszélhetünk. Ezt Kiss J. László a „megosztott szuverenitások sajátos szimbiózisaként”⁶ jellemezte, de helyes az „osztott szuverenitás világa” fogalomhasználat is, ahol a szuverenitás a különféle nemzetközi intézményekben való részvétel lehetőségét jelöli, mint ilyen pedig állapotról, tagságról szól, s a világ többi részével való kapcsolatot, valamint azt a politikai képességet jelenti, amely révén annak szereplőjévé válhat az adott ország, szervezet.⁷

A fő kérdés, hogy miként formálódik, s mit értünk az Unió vonatkozásában külpolitikán? „Hagyományos nemzeti külpolitikát vagy azok egyszerű összegét? Vagy valami minőségileg mást, ami tartalmazhatja ugyan a tagállamok szempontjait, de ugyanakkor különbözik is azoktól? (...) Mennyiben azonos az Unió külpolitikája Európa egészének külpolitikájával, mennyiben csak néhány vagy esetleg egyetlen államé?”⁸ Másként fogalmazva: létezhet-e az Uniónak közös külpolitikai irányvonala, s ha igen, ez hogyan teremthető meg? Mivel huszonhét különböző tagállamról beszélünk, amelyek mindegyikének eltérő érdekei és céljai vannak, kérdéses, hogy kialakítható-e a közös álláspont? Lehet-e alkotni huszonhét érdekből egy közös érdeket? Van-e garancia a kül- és biztonságpolitika területén meglévő fragmentáltság megszüntetésére, s az egységes külpolitikai álláspont létrehozására?

Az Európai Unió egészének – s különösen a kormányközi jellegű közös kül- és biztonságpolitika területének – belső működése a tagállami képviselők közötti egyezségek, megállapodások, kompromisszumok összessége, így minden lépés a tagállami akart függvényeként értelmezhető. Ennek ellenére az Unió „sem nem eszköze (...), sem nem alárendeltje.”⁹ a tagállamoknak, inkább az mondható, hogy a CFSP a tagállami külpolitikai törekvések „legkisebb közös többszörösére”¹⁰ építő alkufolyamat eredménye. Amennyiben azonban az európai külpolitika a tagállami megközelítések legkisebb közös többszörösére, amely mellé összetett intézményrendszer párosul, akkor látni kell, hogy az nem a tagállamok akaratán alapuló politika, s ki kell emelni, hogy

⁶ Kiss J. László: A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban: területiség és funkcionalitás, állam és nemzet. In: Kiss J. László: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest: Teleki Kiadó, 2003, 243.

⁷ Abram Chayes, Antonia Chayes: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995., 12-13.

⁸ Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000., 19.

⁹ Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2005., 46.

¹⁰ Patrick Müller, Nicole Alecu de Flers: *Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms*. Institute for European Integration Research: Working Paper No. 5. (2009), 10.

egy valódi közös kül- és biztonságpolitika csak akkor fog létrejönni, ha a tagállamok között megszületik a konszenzus a közös álláspont kialakítására. Ennek esélye azonban kicsi, mivel a közös kül- és biztonságpolitikából hiányzó koherencia egy olyan ellentmondás következménye, amelyet a tagállamok elfogadnak, s nem kívánják feloldani. Az unió vezetői tisztában vannak azzal, hogy a nemzetközi porondon betöltött szerepük nem érte el a kívánatos szintet, ugyanakkor tartanak egy olyan külpolitikai együttműködéstől, amely meghaladja a nemzetállami kereteket, s általuk irányíthatatlanná válik.¹¹ Máshogy fogalmazva, erős külpolitikai együttműködést szeretnének kialakítani, anélkül, hogy nemzeti érdekeik, tagállami külpolitikai szuverenitásuk sérülne. Ezt tovább nehezíti, hogy huszonhét eltérő tagállami vélemény mellett – mivel a tagállamok eltérő külpolitikai törekvései egymással párhuzamosan vannak jelen a döntéshozatal folyamatában, illetve bármely fél élhet vétőjogával is – még hosszú egyeztetések után sem könnyű megfogalmazni egy minden fél számára elfogadható közös álláspontot. Elég csak az Amerikai Egyesült Államokhoz, Oroszországhoz, s Kínához fűződő eltérő kapcsolatokat, vagy a közel-keleti konfliktushoz való hozzáállást említeni.¹²

Felmerül a kérdés, hogy mennyiben egyeztethetők össze a tagállami érdekek a közös érdekekkel, s milyen mértékben integrálhatók a nemzeti külpolitikák a közös uniós külpolitikába, s egyáltalán reális-e azt feltételezni, hogy létrejöhet egy szupranacionális keretek között működő, egységes, közös kül- és biztonságpolitika. Tanulmányában Csatlós Erzsébet három olyan feltételt különböztet meg, melyek együttes jelenléte esetén a közös kül- és biztonságpolitika megfelelően működhet. Az első, hogy a tagállamok között konszenzus jöjjön létre az Unió külpolitikai célkitűzései terén, a második, hogy létrejessenek azok az intézményi és erőforrásbeli kondíciók, melyek révén lehetőség nyílik a megfogalmazott célok gyakorlatba történő átültetésére. Végül a harmadik elem mindezek jogi alapjának megteremtése.¹³

2.2. Geopolitikai helyzet és történelmi múlt

Külpolitikai célkitűzéseik szempontjából a tagállamok három csoportja különböztethető meg: 1) Az első csoportba soroljuk a Benelux-államok két tagját, Belgiumot és

¹¹ Csatlós Erzsébet: Id. mű., 68.

¹² Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest: Osiris Kiadó, 2009., 175.

¹³ Csatlós Erzsébet: Id. mű., 87.

Luxemburgot, amelyek nem rendelkeznek a külpolitikai irányvonalakat befolyásoló jellegzetes vonásokkal, így a közös kül- és biztonságpolitika adta lehetőségeket a nemzeti külpolitikai ambíciók egyik legfőbb keretének, közvetítő közegének tartják. 2) A következő csoporthoz az ún. „elégedett államok” tartoznak, amelyek fő jellemzője, hogy sajátos geopolitikai és történelmi megfontolásokból táplálkozó külpolitikai irányvonalakkal rendelkeznek, de e törekvéseik nem ellentétesek a közös európai külpolitikai érdekekkel. Ehhez a kategóriához soroljuk Írországot – a semleges országokkal ápoltságok miatt –, de északi és balti kötődései révén ide tartozik Dánia, illetve Olaszország is, amelynek a Maghreb térség, Málta és a volt jugoszláv területek, valamint Kelet-Afrika egyes országai lényegesek. Ezen kívül meg kell említeni az erős atlanti szellemiség által vezérelt Hollandiát, továbbá Spanyolországot és Portugáliát, amelyek külpolitikájában lényegesek a gyarmati múlt révén meglévő kapcsolatok. Az egyébként semleges pozícióba helyezkedő Ausztria és Finnország is itt található, előbbi a közép-kelet-európai térséghez, utóbbi pedig a Baltikumhoz és Oroszországhoz fűződő kapcsolata miatt. A 2004-es és 2007-es belépők közül ebbe a csoportba sorolható a Baltikum, valamint Kelet-Közép-Európa tagállamainak többsége is, amelyek történelmi kötelékeik miatt bizonyos térségekhez erősebben kapcsolódnak, de e tulajdonságaik nem hátráltatják a CFSP alakítását. 3) A harmadik csoportba tartoznak az ún. „elégedetlen és problémás országok”, amelyek nem szándékosan hátráltatják a közös kül- és biztonságpolitika területén történő előrelépéseket, hanem egy-egy döntés meghozatala során figyelembe kell venniük a nagyhatalmi múltjukból származó kötődéseiket, érdekeiket is, amelyek olyannyira beágyazódtak, hogy minden lépés komoly mérlegelést és sokszor az európai célkitűzésekkel ellentétes döntés meghozatalát igényli. Meg kell említeni Nagy-Britanniát, amelyet különleges kapcsolat köt össze az Egyesült Államokkal, valamint az egykor gyarmatbirodalma területére eső országokkal. Franciaország helyzete is összetett, általános USA ellenessége, s a volt afrikai területek országai jelentősen behatárolják mozgásterét. Ebbe a csoportba került Németország is, amely külpolitikai preferenciáit leginkább kiterjedt gazdasági kapcsolatai befolyásolják. E három tagállam mellé sorolható még Görögország, amelynek egy másik tagállamra, Ciprusra is hatással vannak Törökországgal meglévő konfliktusai. A 2004-ben csatlakozott országok közül érdemes kiemelni Lengyelországot és Csehországot, melyek atlanti kötődése mellé erős euroszkepticizmus társul – elég csak a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatában

játszott cseh és lengyel elnöki tevékenységekre gondolni. Végül hagyományos semlegessége miatt ide tartozik Svédország is.¹⁴

Látható, hogy az egyes államok történelmi múltja, geopolitikai helyzete, valamint gazdasági érdekei döntő hatással vannak a nemzeti külpolitikai irányvonalak meghatározására, s a közös kül- és biztonságpolitika közvetett alakítására. Nyilvánvaló, hogy a tagállami specifikációk még az európai külpolitika szintjén sem oldhatók fel könnyen. Ennek kapcsán megállapítható, hogy a nemzeti külpolitikák csak kis mértékben, s főként általános célkitűzések és követendő elvek mentén integrálhatók az uniós külpolitikába, az ennél szorosabb integrálási kísérletek, a CFSP „szupranacionalizálása” inkább ellenállást váltana ki, nem kooperációt. Mindezek ismeretében úgy vélem, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával szemben megfogalmazható reális elvárásnak a hatékonyabb, eredményesebb és gyorsabb döntéshozatali folyamat létrehozását kell tartalmaznia, tehát, hogy az Unió válsághelyzetekben, vagy különféle nemzetközi események kapcsán képes legyen érdemi döntéseket hozni, s ezek jegyében cselekedni. Ez nem jelenti a klasszikus külpolitikai értelemben vett harmonizációt, csupán egy törekvést az eddigieknél egységesebb fellépésre. Másként fogalmazva, reális elvárás, hogy a tagállamok felismerjék: annak érdekében, hogy „Európa hangja” közvetíthesse „Európa üzenetét” a nemzetközi politika szereplői felé, esetenként háttérbe kell szorítaniuk nemzeti érdekeiket.

¹⁴ Gazdag Ferenc: Id.mű., (2005), 255-256.

III. A közös kül- és biztonságpolitika létrejötte

3.1. Az Európai Politikai Együttműködéstől Nizzaig

Az európai integráció létrehozásakor a hat alapító tagállam – Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Olaszország valamint az NSZK – állam- és kormányfői között közös külpolitikai célkitűzések megfogalmazásáról nem esett szó, a tagállamok gazdasági együttműködésre törekedtek.

Életre hívását követően az Európai Gazdasági Közösség gyors sikereket könyvelhetett el, ezért egyre általánosabbá vált „gazdasági óriásként” való definiálása, amely új elvárásokat is generált. Ezek közül a legjelentősebb az volt, hogy a Közösségnek a gazdasági erejéhez méltó politikai súllyal kell rendelkeznie. A külpolitikai együttműködés szorosabbra fűzése terén az első lépések az 1960-as években történtek, amikor a vámunió és a pénzügyi integráció továbbfejlesztésére irányuló elképzelések mellett megjelent a politikai unió javaslata is. A politikai együttműködés egy lehetséges formáját a belga É. Davignon ismertette, amely alapján a tagállamok képviselői az 1970-es luxemburgi ülésen döntöttek a külpolitikai együttműködés megindításáról, az Európai Politikai Együttműködés (EPE – EPC) létrehozásáról.¹⁵

Az Európai Politikai Együttműködés egy olyan konzultációs fórumot biztosított a tagállamok számára, ahol közelíthették nemzeti külpolitikai érdekeiket, így hozva létre az aktuális eseményekhez kapcsolódva a közös európai álláspontot. Az EPC azonban nem azt a szintet biztosította, amire szükség lett volna, hanem azt, amit a tagállamok hajlandóak voltak létrehozni. Továbbá problémát jelentett, hogy nem kötelezte a tagállamokat egy-egy döntés meghozatalára, ezért gyengének bizonyult.¹⁶ Ezt az állam- és kormányfők is érzékelték, s egyetértettek abban, hogy hatékonyabb politikai együttműködést kell létrehozni.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés – egy hárompilléres szerkezet révén – létrehozta az Európai Uniót, s annak második pillérévé a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködést emelte. Ennek révén a tagállamok laza politikai

¹⁵ Gergő Zsuzsanna: Az Európai Unió – a globális politikai szereplő. In: Gergő Zsuzsanna: *Fókuszban az Európai Unió. Nemzetközi viszonyok, globális kihívások*. Veszprém: Egyetemi Kiadó, 2012., 16. Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007., 486.

¹⁶ Michael E. Smith: *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004., 65-68.

együttműködését (EPC) az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája (CFSP) váltotta fel, létrejöttek az együttműködés jogi kötőerővel bíró keretei. Fontos kiemelni, hogy a Szerződés tartalmazta a CFSP közös célkitűzéseit is, amelyek a közös értékek, érdekek, a függetlenség védelme, a biztonság növelése, a béke és a nemzetközi biztonság fokozása, a demokrácia és a jogállamiság előmozdítása, az emberi és az alapvető szabadságjogok, valamint a nemzetközi együttműködés támogatása voltak.¹⁷ Mivel azonban a CFSP továbbra is kormányközi keretek között szerveződött, a nemzeti érdekek sok esetben felülemelkedtek az elérni kívánt közös célkitűzéseken, s a közös kül- és biztonságpolitika csak elnevezésében volt „közös” politika. Látható tehát, hogy a közös célok tekintetében azonosan gondolkodtak, s gondolkodnak ma is a tagállamok vezetői. A problémát az okozza, amikor ezeket az értékeket át kell ültetni a gyakorlatba. Ezt Jacques Delors éles kritikája szemlélteti a legjobban: „a CFSP olyan Ferrari versenyautó, amelybe mindössze egy fűnyíró motorját építettek be.”¹⁸

Maastricht után a tagállamok vezetői olyan intézkedések meghozatalára törekedtek, amelyek révén erősödhet a CFSP közösségi jellege. E szemlélet jegyében került sor az Amszterdami Szerződés aláírására 1997-ben, melynek reformjaitól – a minősített többségi döntéshozatal kismértékű kiterjesztése, a Mr. CFSP pozíció életre hívása – az Unió hangsúlyosabb külpolitikai fellépésének megteremtését remélték, de a CFSP kormányközi jellege néhány intézkedés miatt – konstruktív tartózkodás bevezetése – megmaradt.¹⁹

Az 1990-es évek végén a tagállamok vezetőinek figyelme a védelempolitikai kérdések felé fordult, mivel látták, hogy a nemzeti külpolitikai szuverenitáshoz való ragaszkodás miatt a klasszikus külpolitika területe ellenáll a szupranacionalizálási kísérletnek.²⁰ A fordulat ellenére – mivel a védelempolitikai törekvések gyakorlatban történő megvalósulásához is közös döntés szükséges – 2001-ben aláírták a Nizzai Szerződést, azonban ez sem hozta meg a szükséges, mélyre ható reformokat a CFSP terén,

¹⁷ EUR-LEX: Treaty on European Union. In: *Official Journal C 191*, 29 July 1992.

¹⁸ Gazdag Ferenc: Id. mű., 2005., 245.

¹⁹ Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008., 290.

²⁰ Ramses A. Wessel: *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 1999., 5-10.

ugyanakkor szigorú feltételek mellett lehetővé tette megerősített együttműködés indítását.²¹

Látható, hogy számos reformkezdeményezésre került sor, de ezek egyike sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az évtizedeken keresztül húzódó folyamatban az Unió, s ezen belül a CFSP teljes körű megreformálása felé tett első jelentősebb lépést a Nizzai és a Laekeni Nyilatkozat aláírása jelentette, amikor a tagállamok képviselői deklarálták, hogy eredményes reformok meghozatalára van szükség.

3.2. Kevesebbet, de biztosan: az Alkotmánytól a Lisszaboni Szerződésig

A tagállamok állam- és kormányfői a Nizzai Nyilatkozatban meghatározták a kidolgozandó reformok fő irányvonalait, a Laekeni Nyilatkozatban pedig a további egyeztetések biztosításához egy Konvent felállítása mellett foglaltak állást. A kidolgozott tervezet közel másfél év után „Szerződés egy Európai Alkotmány Létrehozásáról” néven látott napvilágot, s a politikai kompromisszumok csúcsát testesítette meg.²²

Az Alkotmányszerződés CFSP-re irányuló változtatásai közül az egyik legjelentősebb, hogy kimondta: az „Unió jogi személy”. A korábbi szerződések értelmében az Európai Közösség bírt jogi személyiséggel, az Európai Unió azonban csak politikai kategóriaként létezett. A rendelkezést sokan vitatták, mivel úgy vélték, hogy az Unió „szuperállammá” vált volna, holott a jogi személyiség nem sértette a tagállamok szuverenitását, mivel az alapvető állami feladatok gyakorlását a tagállamok hatáskörében hagyta.²³ Az Alkotmányszerződés tervezetében megjelent az Unió külügyminiszterének posztja is, amelyre minősített többségi döntéshozatal révén az Európai Tanács, az Európai Bizottság hozzájárulásával választott volna „külügyminisztert”, aki az Unió külső képviseletének racionalizálása érdekében a Külügyek Tanácsának elnöki posztját is betöltötte volna. Tevékenysége a közös kül- és

²¹ Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Id. mű., 293.

²² Várnay Ernő-Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2006., 77-82.

²³ Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete, CONV 850/03, 6. cikk, Brüsszel, 2003. július 18.

Forrás: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>

Letöltve: 2012. 09. 25.

biztonságpolitika irányítását tartalmazta, melyben támaszkodna a létrehozandó Külügyi Szolgálatra.²⁴

3.2.1. Tekinthető-e vízváltónak a Lisszaboni Reformszerződés?

Végül az Alkotmányszerződést csak tizennyolc tagállamban ratifikálták, ezért döntés született az Unió új intézményi és működési kereteinek jövőjéről. Ezt az ún. Reformszerződéssel kívánták megvalósítani, mely átvette az Alkotmányszerződésben foglaltak jelentős részét, így a megfogalmazott törekvések nem veszték el, hanem beleépültek a hatályban lévő EK- és EU-szerződések szövegeibe. A Szerződést 2007. december 13-án Portugália fővárosában írták alá, így a dokumentum a Lisszaboni Reformszerződés elnevezést kapta. Legfontosabb célkitűzése az volt, hogy új alapokra helyezze az Európai Unió működését, beleértve a CFSP területét is. Mivel azonban az Unió célja az volt, hogy az elérhető „kevesebbet” kapja meg, az elérhetetlen „több” helyett, ezért a korábbi tervezet számos része nem került bele a Reformszerződés szövegébe. Így nem használt olyan fogalmakat, amelyek egy valódi alkotmányra utaltak volna, mint például magának az alkotmánynak a fogalma, valamint a szövegből hiányoztak az államiségre utaló kifejezések, szimbólumok is: himnusz, zászló, európai törvény, vagy az Európai Unió külügyminisztere kifejezés. A Reformszerződés, melytől a tagállamok állam- és kormányfői sikeres és végleges megoldásokat reméltek az integráció legtöbb kérdésében, 2009. december 1-én lépett életbe,²⁵ s visszaadta a továbblépés reményét az Unió számára, amit szemléletesebben Joschka Fischer beszéde illusztrál: „nagyon nagy a tét Európa számára. Ha sikerül megmenteni az alkotmány lényegét, akkor az EU egyre meghatározóbb globális szereplővé válhat. (...) Ha viszont a mostani kísérlet is kudarcot vall, vagy gyenge és haszontalan kompromisszummal végződik, akkor felgyorsul Európa hanyatlása.”²⁶

²⁴ Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete, CONV 850/03, 27. cikk 1. pont, 197. cikk 1-3. pont, 203. cikk, 205. cikk, Brüsszel, 2003. július 18.

Forrás: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>

Letöltve: 2012. 09. 25.

²⁵ *Lisszaboni Szerződés*

Forrás: http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_hu.htm?Page=6

Letöltve: 2010. 10. 26.

²⁶ Joschka Fischer: *Merkel, Sarkozy és Brown. Európa világpolitikai hanyatlásáról*. Project Syndicate, Institute of Human Sciences, 2007.

Forrás: http://www.fn.hu/hetilap/nezopont/20070619/joschka_fischer_merkel_sarkozy/

Letöltve: 2010-10-27

A Reformszerződés CFSP-t érintő fő célkitűzései a terület külső és belső tartalmát egyaránt érintették. Ami a külső megjelenést illeti, olyan intézményi reformok meghozatalára volt szükség, amelyek elősegítik az Unió globális politikai szereplővé válását. A belső hatékonyság növelése érdekében pedig változtatni kellett a döntéshozatali, valamint a jogi eszközrendszeren is.²⁷

A Reformszerződés a CFSP intézményrendszerében, döntéshozatali és jogi mechanizmusaiiban is hozott változtatásokat, így elmondható, hogy történtek kisebb előrelépések a hatékonyabb működés érdekében. Lényeges azonban, hogy a Szerződés nem minden esetben váltotta be a hozzá fűzött reményeket, az igazán mélyreható reformok ismét elmaradtak. A külpolitikai együttműködés terén tehát nem tekinthetők vízválasztónak a Reformszerződés intézkedései, ugyanakkor jelentősége vitathatatlan abban a vonatkozásban, hogy nagyobb lehetőséget teremtett a tagállamok számára a későbbi továbblépésre, mivel egy különleges átvezető záradék révén lehetővé tette, hogy a tagállamok saját döntésükkel megváltoztathassák a döntéshozatali szabályokat.

²⁷ Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Id. mű., 294.

IV. A CFSP felépítése és működése a Lisszaboni reformok tükrében

A következőkben ismertetni szeretném a Reformszerződés közös kül- és biztonságpolitika terén hozott változtatásait. Elsőként a CFSP intézményrendszerét, majd a döntéshozatali, s a jogi eszközrendszert érintő reformokat kívánom bemutatni.

A Reformszerződés lényeges változtatása volt az Unió jogi személyiséggel való felruházása (az Európai Közösség jogi személyiségét az Európai Unió önálló jogi személyisége váltotta fel), azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi politikai rendszer teljes jogú tagjaként növekedjen az Unió külpolitikai szerepe, súlya, s megkezdhesse egy stabil közös külpolitika kiépítését.²⁸

4.1. Az Európai Tanács

Az Európai Tanács működésének alapját a Maastrichti Szerződés fektette le, de önálló intézménnyé csak a Lisszaboni Reformszerződéssel vált. Az EiT az Unió tagállamainak állam- és kormányfőiből, valamint az Európai Bizottság elnökéből áll, s a CFSP terén legfőbb feladata az általános politikai irányvonalak, elvek és fő célkitűzések meghatározása, valamint az erre vonatkozó általános iránymutatások megfogalmazása. Ülésein az állam- és kormányfők mellett jelen vannak a Külügyek Tanácsának tagjai, valamint a tagállami külügyminiszterek is.²⁹

A Reformszerződés létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének posztját, aki az ülések előkészítéséért, a folyamatosság biztosításáért, valamint saját szintjén az Unió külső képviseletéért felel. A Reformszerződés annak érdekében, hogy növelje az EiT hatékonyságát, lehetővé tette, hogy az elnök – mérlegelve adott nemzetközi esemény jelentőségét – dönthesse rendkívüli ülés összehívásáról. A pozíciót azok az eljárások és normák erősítik, amelyeket az első elnök, a belga Herman Van Rompuy alakított ki a gyakorlat során. Lényeges, hogy az elnök nemzeti tisztséggel nem, uniós szintű egyéb tisztséggel azonban bírhat. Ez azt a célt szolgálja, hogy a későbbiekben lehetőség nyíljon az Európai Bizottság és az Európai Tanács elnöki pozícióinak egyesítésére.³⁰

²⁸ Remek Éva: Gondolatok a Lisszaboni Szerződésről. In: *Európai Tükör* 11. (2009), 70.

²⁹ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája.* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010., 23-24.

³⁰ Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Id. mű. 149-151., 296-297.

4.2. A Tanács

Az Unió legfőbb, de nem kizárólagos döntéshozó és jogalkotó intézménye a kormányközi alapon szerveződő Tanács, melyben az Unió tagállamaiból érkező, az adott területért felelős kormánytagok foglalnak helyet, akiknek feladata a tagállamok nemzeti érdekeinek érvényre juttatása. A Reformszerződés a Tanácsot az Európai Parlamenttel egyenértékű társjogalkotónak nevezte meg, de emellett továbbra is rendelkezik politika-meghatározási hatásköreivel. Ez a CFSP területén azt jelenti, hogy miután az Európai Tanács lefektette az általános politikai irányvonalakat, a Tanács feladata a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozása, amelyhez a szükséges döntéseket határozatok formájában fogadja el. Emellett határozatban fogad el egy-egy műveleti fellépést is, amennyiben azt a nemzetközi események szükségessé teszik. A tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül is egyeztetnek a CFSP-t érintő legtöbb kérdéssel annak érdekében, hogy közös nevezőre jussanak.³¹

Ami a tanácsi formációkat illeti, a Reformszerződés értelmében az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára vált szét. A Tanácshoz kapcsolódik az egyik legmeghatározóbb intézmény, a soros elnökség is, de ezen a területen a Reformszerződés alapvető változást nem hozott.

4.3. Külügyek Tanácsa, Politikai és Biztonsági Bizottság, COREPER

A Tanácson belül a tagállamok külügyminisztereit magába foglaló, havonta ülésező Külügyek Tanácsa illetékes a CFSP kérdéseiben. Elnöki posztját a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő tölti be, az ő vezetésével történik az aktuális külpolitikai események megvitatása. A Külügyek Tanácsa üléseinek szakmai előkészítését a Politikai és Biztonsági Bizottság végzi, amely figyelemmel kíséri a nemzetközi fejleményeket, s ellenőrzi az elfogadott kezdeményezések gyakorlatba történt átültetését. A KT napirendjének meghatározása azonban már a COREPER hatáskörébe tartozik, amely az 1990-es évek eleje óta van jelen a CFSP struktúrájában. A hosszú előkészítő folyamat ellenére ki kell emelni, hogy a külpolitika terén előfordulnak olyan helyzetek, amikor nem lehet előre felkészülni a tanácskozásra – válsághelyzetek –, s a

³¹ Klaus-Dieter Borchardt: *The ABC of European Union Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010., 55.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010., 30-34.

külpolitika valójában ezért a legtöbb kihívást és felelősséget magában rejtő terület. A következő szinten az Európai Katonai Bizottság és a tanácsi munkacsoportok helyezkednek el. Előbbi a Politikai és Biztonsági Bizottság munkájához járul hozzá, utóbbi pedig a CFSP terén végzett munka „láthatatlan gerincét” adja, mivel itt kerül sor egy-egy kérdés lényeges elemeinek kidolgozására. Érdeemes megemlíteni, hogy a Reformszerződés alapján az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Bíróság továbbra sem rendelkezik lényeges hatáskörökkel CFSP terén.³²

4.4. A struktúra további résztvevői

Az intézményrendszer összetettségéhez személyi vertikális tagolódás is párosul. A Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a munkacsoportok elnöki feladatainak ellátására a külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelő jelöl ki egy-egy, az Európai Külügyi Szolgálatához tartozó diplomatát. A külügyminiszteri szint alatt a politikai igazgatók – a tagállamok külügyminisztériumainak vezető pozícióban lévő képviselői – gondoskodnak a tagállamok közötti koordináció zökkenőmentes működéséről. Alattuk helyezkednek el a Politikai és Biztonsági Bizottságba delegált képviselők, akik egyébként a brüsszeli állandó képviseletek nagyköveti rangban lévő diplomatái. Továbbá a tagállami külügyminisztériumokban működnek az ún. európai levelezők is, akik a napi szintű kapcsolattartás révén egyfajta „forró drótot” (CORTESY)³³ tartanak fenn az Unió tagállamok között.³⁴

4.5. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelője

A Reformszerződés hatályba lépése előtt az Unió külső képviselete nehezen átlátható volt, mivel az Unió külpolitikai álláspontját az Európai Bizottság külpolitikai kapcsolatokért felelős biztosa, a soros elnök tagállam képviselője, valamint a Tanácshoz kapcsolódó kül- és biztonságpolitikai főmegbízott is megjeleníthette. Miután azonban az 1970-es években az Egyesült Államok egykori külügyminisztere, Henry A. Kissinger

³² Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011., 564.

Kende Tamás-Szücs Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2002., 679., 681., 682., 683.

³³ 1998-ig COREU-hálózat néven működött, amely elnevezés még ma is sokkal ismertebb.

³⁴ Kende Tamás-Szücs Tamás: *Id. mű.*, 684.

feltette a kérdést, hogy „mégis milyen telefonszámot kell tárcsáznia, ha Európával szeretne beszélni”,³⁵ egyre világosabbá vált, hogy megoldást kell találni a problémára.

Az Unió külpolitikai álláspontjának „láthatóbbá” tétele érdekében a Reformszerződés létrehozta az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztját. A főképviselőt a Tanácsban megilleti a közös kül- és biztonságpolitikai mandátum – a Külügyek Tanácsának elnöke –, amely tisztséget Lisszabon előtt a Tanács főtitkára töltött be. Ezzel egyidejűleg a főképviselő az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnöke is. A szakirodalom ezt a kettős – tanácsi és bizottsági – kötődését a „kettős kalap”³⁶ elnevezéssel illeti, amelynek jelentősége, hogy míg a Reformszerződés előtt a főképviselő csak a már meghozott döntések végrehajtásában vehetett részt, addig Lisszabon után – elsősorban a biztonság- és védelempolitika terén – megilleti a kezdeményezés, illetve a javaslattevés joga is.³⁷ A Szerződés életre hívta az Európai Külügyi Szolgálatot is, melynek irányítása szintén a főképviselő hatásköre. Fontos előrelépés, hogy a főképviselői poszt révén a különféle külpolitikai területek összekapcsolódtak, így például a diplomácia, a biztonság, a kereskedelem, a fejlesztés, a humanitárius segítségnyújtás és a nemzetközi tárgyalások területei. Ezt az első főképviselő, Catherine Ashton úgy jellemezte, hogy munkája leginkább egy kirakós játékhöz hasonlít, amelyben különböző darabokat kell egymáshoz illeszteni.³⁸

4.6. Európai Külügyi Szolgálat

Az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásáról a Reformszerződés rendelkezett, amely ugyanakkor kimondta azt is, hogy az új külügyi apparátus szervezeti és működési kereteit a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőnek kell meghatároznia. Az EKSZ végül – akadályokkal teli, hosszú folyamat végén – 2010. december 1-én kezdte meg működését, s ettől kezdve feladata az Unió külpolitikai törekvéseinek megjelenítése a nemzetközi rendszerben, valamint a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő, az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökei külpolitikai tevékenységeinek a

³⁵ Kiss J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* MKI-tanulmányok, a Magyar Külügyi Intézet időszakos kiadványa. Budapest: Magyar Külügyi Intézet, 2011., 3-18.

³⁶ Lényeges azonban, hogy a kettős kötődés ellenére, a főképviselő tevékenységére csak a Bizottsághoz kötődő feladatok ellátása során vonatkoznak a Bizottságban irányadó szabályok.

³⁷ Marcus Höreth-Jared Sonnicksen: *Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2008., 10-25.,

³⁸ *Össztűz alatt a külügyi főképviselő*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/12/03/ossztz_alatt_a_kulugyi_fkepvisel/
Letöltve: 2010.10.26.

támogatása. A szervezet önállóan működik, nem tartozik sem a Tanácshoz, sem az Európai Bizottsághoz. Saját költségvetéssel rendelkezik, székhelye Brüsszelben található.³⁹

Az EKSZ a brüsszeli központi adminisztrációból, valamint azokból a delegációkból áll, amelyek az Uniót a harmadik országokban, s a különféle nemzetközi szervezetekben képviselik. Irányításáért a főképvisező által kinevezett ügyvezető főtitkár, Pierre Vimont felel, akit helyettesek, igazgatók, ügyvezetők segítenek munkájában.⁴⁰ A Szolgálat brüsszeli adminisztrációja főigazgatóságokból tevődik össze, amelyek többnyire a Tanácsból és az Európai Bizottságból kerültek át hatáskörébe,⁴¹ emellett kialakítottak a napi szintű működéshez kapcsolódó osztályokat is. A korábban az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó 136, az Unió területén kívül található uniós delegáció is hatáskörébe került, ami alapvetően meghatározta a küldöttségek összetételét, amely a változás után a Külügyi Szolgálat, valamint a Külügyi Szolgálat hatáskörén kívül eső szakpolitikák esetében – például külső segélyek koordinálása – az Európai Bizottság tisztségviselőiből áll. A delegációk tevékenységét delegációvezetők irányítják, akik a kül- és biztonságpolitikai főképviseletől, vagy a Bizottságtól kapják az utasításokat. Az EKSZ apparátusának kiépítése 2013-ra fejeződik be, körülbelül nyolcezer főt fog számlálni, melynek 40%-át tagállami, 60%-át uniós szintű munkatársak alkotják majd.

4.7. A CFSP döntéshozatali rendszere

A CFSP terén a Tanács – vagy amennyiben szükséges az Európai Tanács – a határozatokat főszabályként egyhangú döntéshozatali rend szerint hozza meg.⁴² A Reformszerződéssel tehát nem történt meg a minősített többségi döntéshozatal közös kül- és biztonságpolitika teljes területére való kiterjesztése. A meglévőkhöz túl csak

³⁹ Kiss J. László: Id. mű., 3-18.

⁴⁰ Az EKSZ létrehozásáról és felépítéséről lásd részletesebben: Simon Duke: Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service. In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 4., (2009.) 211-233. és Rosa Balfour, Alyson Bailes, Megan Kenna: *How to improve EU foreign policy. The European External Action Service at work*. European Policy Centre Issue Paper No. 67., 2012.

⁴¹ A Tanácsból az EKSZ-be került többek között az Európai Biztonsági és Védelmi Politikáért, a válságkezelésért, a hírszerzésért felelős egység és a helyzetelemző központ is, az Európai Bizottságból pedig az európai szomszédságpolitikáért, a multilaterális kapcsolatokért, az emberi jogokért, a keleti partnerségért, illetve a Kelet-Európához kapcsolódó területek egységei lettek áthelyezve.

⁴² Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Id. mű., 297.

egy további kérdéskör kapcsán, s így a CFSP terén összesen négy esetben alkalmazható.⁴³

A Reformszerződéssel a tagállamok „puhítani” kívánták a CFSP döntéshozatali rendszerét, ezért lehetővé tették egy különleges átvezető záradék alkalmazását – kivéve a katonai és a védelmi vonatkozású kérdéseket –, mellyel a Tanácsban át lehet térni az egyhangúságról a minősített többségi szavazási rendre, amennyiben erről az Európai Tanács egyhangúan eljárva döntést hoz. A későbbi külpolitikai együttműködés terén ez akkor hozhat valódi előrelépést, amikor a tagállamok a CFSP mélyítése mellé állnak, ekkor ugyanis egy döntéssel változtathatnak a döntéshozatali rendszer szabályain.⁴⁴ Amennyiben sor kerülne az átvezető záradék alkalmazására, a tagállamok vezetői „új távlatokat nyitnának” a CFSP működésében, amelynek eddigi gyorsaságát, gördülékenységét sok esetben – Iraki háború vagy Koszovó elismerése – éppen az egyhangú döntéshozatali rendszer alkalmazása akadályozta.⁴⁵

Fontos azonban, hogy a Reformszerződés meghagyta a konstruktív tartózkodás igénybevételének lehetőségét, azaz, amennyiben egy tagállam nem kíván hozzájárulni egy döntés meghozatalához, akkor távol maradhat, amivel nem akadályozza a döntéshozatalt. Abban az esetben viszont, ha a tagállamok minimum egyharmada – amelyek az Unió népességének egyharmadát is megjelenítik – a konstruktív tartózkodás mellett dönt, a Tanács nem hozhat döntést a határozatról. Emellett a luxemburgi kompromisszumot is megtartotta a Szerződés, melynek révén a minősített többségi döntéshozatal alá tartozó kérdések esetén bármely tagállam hivatkozhat saját „létfontosságú politikai okokra”, ezzel kérve egy döntés elhalasztását. A Szerződés a külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelő feladatául jelölte meg, hogy a probléma megoldása érdekében konzultáljon az érintett tagállam képviselőivel. Amennyiben ez

⁴³ EUSz. 31. cikk 2. bekezdés: - „amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, 22. cikk első bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el, - amikor a Tanács „az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot a külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására az Európai Tanács kérte fel”, ez esetben is csak akkor, ha a javaslatnak nincs katonai vagy védelmi vonatkozása, - „amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el”, - „amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki.”

⁴⁴ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája.* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010., 33-34.

⁴⁵ Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010., 212-214.

nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel dönthet arról, hogy az Európai Tanács elé utalja a kérdést, egyhangú döntéshozatali eljáráshoz kötve azt.⁴⁶

A közös kül- és biztonságpolitika értelmezhető egyféle „közös jóként”, amelyből minden tagállam profitálhat, amennyiben a tevékenység megfelelő eredményeket hoz. Az eredményesség, hatékonyság a CFSP terén azonban az Unió azon képességére vonatkozik, hogy mennyiben tud közös álláspontot kialakítani, majd döntés hozni. Csak ezt követően vehető számításba a különféle eseményekre gyakorolt hatása, hiszen az előbbi előfeltétele az utóbbinak: először döntést kell hozni, majd ezt az intézményrendszeren keresztül át kell ültetni a gyakorlatba. A CFSP döntéshozatali hatékonysága a Tanácsi döntéshozatali szabályoktól függ, amelyben nagy szerepe van a rendelkezésre álló időnek, így a hangsúly azon van, hogy a külügyminiszterek milyen gyorsan képesek alkalmazni a közös politikákat a nemzetközi rendszer változásaira, válsághelyzeteire.⁴⁷

Vitathatatlan, hogy a minősített többségi döntéshozatal bevezetésével gyorsabbá válhatna a döntéshozatali folyamat, de úgy gondolom, ezzel egyúttal csökkenne a kompromisszumkötésre irányuló nyomás is, s egy-egy tagállam úgy érezhetné, hogy saját érdekei a korábbiaknál jobban sérülnek. Igaz, hogy a CFSP lényege éppen a gyors döntéshozatal lenne, de tudjuk, hogy az európai külpolitika a tagállami érdekek mentén kerül kialakításra, s ezt számításba kell venni, amikor a terület döntéshozatalát érintő kérdések terén vizsgálódunk. Úgy gondolom, hogy a minősített többség nem fog a CFSP eljárásává válni, mivel az egyhangúság, a csekély hatékonysági foka ellenére is biztosítja a tagállami érdekek védelmét, amelyről a nemzeti képviselők nem fognak lemondani.

4.8. A CFSP végrehajtásának eszközei

A kormányközi alapon szerveződő közös kül- és biztonságpolitika az uniós együttműködés egyik legérzékenyebb területe, ezért jogi aktusai is sajátosak: végrehajtásának eszközei tulajdonképpen olyan jól körülhatárolt, erősen szabályozott mechanizmusok, amelyek révén lehetővé válik egy-egy intézkedés végrehajtása. A

⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010., 34.

⁴⁷ Wolfgang Wagner: Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy. In: *Journal of European Public Policy*, 10:4, (2003), 577., 583.

Reformszerződés racionalizálta az elfogadható jogi aktusok körét, így a CFSP működtetésére jelenleg két eljárás alkalmazható:

- 1) általános iránymutatás – az Európai Tanács fogadja el
- 2) határozat⁴⁸ – alapvetően a Tanács fogadja el (ha szükséges az EiT is)

A határozathozatalt a kezdeményezés előzi meg, ilyen jogkörrel a kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok, valamint a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő rendelkezik – utóbbi önállóan, vagy az Európai Bizottság támogatásával is élhet hatáskörével. Miután az általános iránymutatás (EiT), valamint a határozat (elsősorban Tanács) megszületett egy adott kérdésben, a főképviselő és a tagállamok feladata a CFSP gyakorlatban történő végrehajtása.⁴⁹

A végrehajtás eszközei között kell említést tenni a megerősített együttműködés intézményéről is. A Reformszerződés alapján már nem nyolc, hanem kilenc tagállam hozzájárulásával lehet kezdeményezni, elindításához pedig továbbra is egyhangú Tanácsi döntéshozatal szükséges. Lényeges változtatás ugyanakkor, hogy igénybe vétele a CFSP teljes területén lehetővé vált – korábban kizárólag együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása során, s a katonai-védelmi terület kizárásával volt rá lehetőség –.⁵⁰

Igaz nem tartoznak a jogi aktusok közé, de a kül- és biztonságpolitika, s különösen az egységes, közös hang megszólaltatása terén nagy jelentőséggel bírnak a nyilatkozatok, s a démarchok is. Az Unió évente több száz nyilatkozatot, s számos démarchot ad ki az aktuális világpolitikai fejleményekről, így mondhatni, hogy ezek az uniós külpolitika leggyakrabban használt diplomáciai eszközei.⁵¹

⁴⁸ A könnyebb érthetőség kedvéért tehát az mondható, hogy a korábbi jogi aktusok (együttes fellépések, közös álláspontok és határozatok) helyébe egységesen a határozatok léptek, amelyek azonban „az Unió által végrehajtandó fellépéseket, az Unió által képviselendő álláspontokat, és ezek végrehajtásának szabályait határozzák meg.” (EUSz. 25. cikk)

⁴⁹ Horváth Zoltán: Id. mű., (2011), 186-187.

⁵⁰ Jean-Claude Piris: Id. mű., 276.

⁵¹ Kende Tamás-Szűcs Tamás: Id. mű., 688-689.

V. A közös külpolitika perszonifikációjának és intézményesülésének gyakorlati vonatkozásai

A Lisszaboni Reformszerződés életbe lépésekor a legnagyobb várakozás a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőnek, valamint az Európai Tanács elnökének a posztjait övezte, de nagy volt az érdeklődés az előbbi hatáskörébe tartozó Európai Külügyi Szolgálat létrehozása kapcsán is. Ennek legfőbb oka, hogy a perszonifikáció, s az új intézmény életre hívása adták a CFSP területét érintő leglátványosabb, s legtöbb eredménnyel kecsegtető változtatásait. Az eltelt időszak fő eseményeinek vizsgálatával a következő kérdésekre keresem a választ: egységesebb, hangsúlyosabb lett-e az Unió szerepe a világpolitikában a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő, s a létrehozott EKSZ tevékenysége révén, illetve hozzá tudott-e járulni az Európai Tanács elnöki posztja az Unió hatékonyabb működéséhez.

5.1. Mérlegen a külügyi főképviselő, Catherine Ashton tevékenysége

A brit Catherine Ashton 2008-ban jelent meg elsőként a nemzetközi politikai életben, amikor az Európai Unió kereskedelemért felelős biztosává nevezték ki. Hivatalát 2009-ig töltötte be, miután 2009. november 19-én az Unió állam- és kormányfői a Lisszaboni Reformszerződés által felújított, az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselői posztjának élére választották.⁵²

Főképviselővé történő választása megosztotta az Unió tagállamait. Ashton a külpolitika és a diplomácia területén korábban még nem szerzett tapasztalatokat, így neve keveset mondott a nemzetközi politika szereplői számára. Akik ismerték, tanulékonyágát és példaértékű tárgyalóképeségét emelték ki, s úgy vélték, hogy alkalmas a főképviselői poszt betöltésére. Az eltérő vélemények ellenére Ashton optimistán tekintett a jövőbe, s úgy fogalmazott, hogy céljait „csendes diplomáciával” szeretné megvalósítani.⁵³

Főképviselővé választását követően Ashtonra számos feladat megvalósítása várt. Ezek közül a legsürgősebb az Európai Külügyi Szolgálat felállítása volt, melynek intézményi elemei gyors tevékenységének köszönhetően hamar kiépültek. Ennek keretein belül Ashton 2010 szeptemberében kinevezte nagyköveteit több mint húsz képviseleti helyre.

⁵² *Catherine Ashton portréja*

Forrás: <http://www.euractiv.hu/portrek/hirek/catherine-ashton-portreja-002225>

Letöltve: 2011. 03. 22.

⁵³ Vida László: Ismerős ismeretlenek. In: *HVG* 48. (2009), 27-28.

A kinevezésekkel, s ezáltal az Unió külső képviselésével kapcsolatosan a legfőbb vitát az váltotta ki, hogy miként valósuljon meg az egyes tagállamok és az Unió közötti egyensúly. Ashton végül felül tudott emelkedni a problémán és sikerült közös nevezőre hoznia az eltérő érdekeket – a kevés, de nagy jelentőséggel bíró pozíciókba nemzetállami képviselőket, míg a több, de kevésbé jelentős posztokra az Európai Bizottság delegáltjai kerültek –. Az egyensúly megtalálása azonban korántsem sikerült, ha a régi és az újonnan csatlakozó tagállamok arányát vesszük szemügyre, itt ugyanis kifejezetten a régi tagállamoknak kedvezett.⁵⁴

Ashton első lépései közé tartozott, hogy erősítse az Unió jelenlétét a nemzetközi szervezetekben. Fő prioritása az volt, hogy az ENSZ Közgyűlésben a megfigyelői státusznál magasabb jogkört vívjon ki az Uniónak. Ezzel kapcsolatban viszont szembesült a Jean-Claude Piris – az Unió belső működtetésében nagy szerepet játszó szakember – által is megfogalmazott problémával, miszerint az Unió számára a legnehezebb feladat megértetni a nemzetközi rendszer szereplőivel a szervezet *sui generis* jellegét. Ez az ENSZ-el kapcsolatos törekvések során is megmutatkozott, hiszen a legtöbb ENSZ tagállam arra hivatkozva utasította el az uniós célok támogatását, hogy az Unió mintegy „államként” tűnne fel a szervezetben, amitől csak az különböztetné meg, hogy szavazati joggal – a FAO-t leszámítva – nem rendelkezik. Ennek ellenére az Unió további lépéseket tett – megnövelte ENSZ-küldötteinek létszámát, Ashton pedig jelentős lobbitevékenységet folytatott – melyek eredményeként 2011 májusában az Unió extra megfigyelői státuszt kapott az ENSZ-ben. A főképvisező ennek kapcsán kiemelte, hogy ezentúl az „Európai Unió egy tisztább hangja lesz hallható”.⁵⁵

Ashton tevékenységének főbb eseményei között szerepelt, hogy miután az Unió a kapcsolataik rendezésére szólította fel Szerbiát és Koszovót annak érdekében, hogy a két nyugat-balkáni ország csatlakozásában előre lehessen lépni, a törekvést Ashton is megerősítette: „az EU (...) készen áll segítséget nyújtani a Prisztina és Belgrád közötti

⁵⁴ Gálik Zoltán: „A következő felszólaló: az Európai Unió.” *A közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek.*(2010)
Forrás: <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2051>

Letöltve: 2010. 10. 25.

⁵⁵ An Interview with Jean-Claude Piris. In: *Harvard International Law Journal Online* 52. (2011), 172-181.

Forrás: http://www.harvardilj.org/wpcontent/uploads/2011/02/HILJOnline_52_Profile_Piris.pdf

Letöltve: 2011. 02. 18.

Matus Dóra: *Különleges státuszt kapott az Európai Unió*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/11/kulonleges_statuszt_kapott_az_europai_unio/

Letöltve: 2012. 09. 25.

párbeszéd folyamatához. Ez a párbeszéd az együttműködés előmozdításáról szólna, hogy a két ország előrébb léphessen az Európa felé vezető úton, és javíthassa polgárainak életét.”⁵⁶ Emellett a főképvisező jelentős szerepet vállalt Iránnal kapcsolatban is. A közel-keleti ország vélt vagy valós atomprogramjával kapcsolatban folyamatosan zajlanak nemzetközi tárgyalások, konferenciák, amelyek célja, hogy Irán eleget tegyen programja átláthatóvá tételének. Az Unió világpolitikai megítélése szempontjából egyrészt jelentős előrelépésnek számít, hogy a nagyhatalmak és Irán közötti tárgyalások vezetője Catherine Ashton lett, másrészt fontos kiemelni, hogy ez nem jelenti automatikusan az Unió nemzetközi porondon meglévő befolyásolási képességének növekedését.⁵⁷ A közel-keleti eseményeknél maradva érdemes megemlíteni, hogy Ashton látogatást tett Izraelben is, mely során izraeli és palesztin vezetőkkel is tárgyalt. Palesztin oldalról az Unió palesztin-izraeli tárgyalásokban való intenzívebb részvételére irányuló igények fogalmazódtak meg, míg az izraeli fél Irán atomprogramjával kapcsolatos erőfeszítéseket, határozott fellépést vár az Uniótól.⁵⁸

Ashton a külpolitika számos aspektusát érintette eddigi tevékenysége során, amely a humanitárius kérdésektől egészen az emberi jogok előmozdításáig terjedt. Tevékenységét azonban sok kritika érte, a legtöbben az Unió stratégiai partnereinek megnevezéséért bírálták, mivel Ashton az USA-tól kezdve, Japánon, Kínán, Oroszországon át Brazíliát, Dél-Koreát, Izraelt, s Pakisztánt is egy irányvonal alá sorolta. Többek között Van Rompuy is kifejtette, hogy egy ilyen hiba alááshatja az Unió külpolitikai céljainak megvalósítását. Kudarcként könyvelhette el az Unió azt is, amikor az USA elnöke, Barack Obama visszamondta az aktuális csúcstalálkozót arra hivatkozva, hogy Lisszabon után még a korábbinál is bonyolultabb megállapítani, hogy ki és miért felel, kivel kell tárgyalni, s, „ki szólal fel Európa nevében.” Az amerikaiak ugyanakkor hangsúlyozták, hogy bizakodva tekintenek Ashtonra.⁵⁹

⁵⁶ Euractiv: *Az EU is beleszól a Koszovó-vitába*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/07/25/az_eu_is_beleszol_a_koszovo-vitaba/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁵⁷ Csepregi Zsolt: *Megkezdődtek a tárgyalások Iránnal*

Forrás: http://kitekinto.hu/islam/2010/12/08/megkezddtek_a_targyalasok_irannal/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁵⁸ Németh Vera: *Ashton: „A tárgyalásos megoldásnak nincs alternatívája”*

Forrás: http://kitekinto.hu/islam/2011/01/07/ashton_a_targyalasos_megoldasnak_nincs_alternativaja/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁵⁹ Indulhat az EU-külggy. In: *HVG* 28. (2010), 12.

Megállapodás az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásáról

Forrás: <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6507>

Az Unió tagállamok vezetői többnyire a külpolitikai téren való tapasztalatlanságát vetették a szemére. A belga külügyminiszter, Steven Vanackere úgy vélte, hogy a főképviselő válaszai a világpolitikai eseményekre az elvárhatónál lassabbak, bár hozzátette, hogy ezt még el is tudná fogadni, akkor, ha Ashtonnak „legalább közép- és hosszú távú elképzelései lennének az uniós külpolitikáról, de nincsenek”.⁶⁰ A főképviselő a nyilatkozat elhangzásakor készült számot adni az Európai Parlamentnek az EKSZ első időszakában végzett tevékenységéről, működésének tapasztalatairól.

Az Európai Parlament számos képviselője viszont azon a véleményen volt, hogy a gyenge uniós külpolitikáért nem Ashton, hanem a tagállamok felelősek. Az Európai Néppárthoz tartozó Joseph Daul kifejtette, hogy a Lisszaboni Reformszerződés életbe lépése óta nem történtek előrelépések, a külpolitika jelentős kérdéseiben az Unió nem tud eredményeket felmutatni. Hozzátette, hogy nem Ashtont, hanem a külpolitika egészét bírálja s úgy vélekedett, hogy az Unió azért nincs jelen a világpolitika színpadán, mert nincs külpolitikai „víziója.” Az Európai Parlament elnöke, Martin Schulz szerint a probléma inkább az Európai Külügyi Szolgálat feladatának értelmezésében keresendő. Kifejtette, hogy a tagállamok – a nagyobbak és a kisebbek egyaránt – a saját nemzeti diplomáciai tevékenységeik kiterjesztéseként értelmezik a Szolgálatot, s rámutatott arra, hogy azok a tagállamok kritizálják a legélesebben Ashton tevékenységét, amelyek „nemzetállami keretek között képzelik el a külpolitikát.” Az Európai Parlament további tagjai közül Guy Verhofstadt úgy vélekedett, hogy a külpolitika terén történő előrelépés érdekében Ashtonnak nem kellene arra várnia, hogy „27 tagország kompromisszumot érjen el egy kérdésben, hanem cselekedni kell, a főképviselőnek ugyanis az a feladata, hogy irányítsa az európai külpolitikát”. A kritikákra Ashton úgy reagált, hogy ő és a Szolgálat munkatársai minden erejükkel azon fáradoznak, hogy létrejöjjön az egységes, közös külpolitikai álláspont, amelynek

Letöltve: 2010. 10. 26.

Az emberi jogok védelmében

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=476>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Az EU üzenete Iránnak: térjünk vissza a tárgyalóasztalhoz!

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=503>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Matus Dóra: *Pofont kapott az EU*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/02/08/pofont_kapott_az_eu/

Letöltve: 2010. 10. 26.

⁶⁰ Bruxinfo: *Magyarazkodnia kellett Ashtonnak*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/12/magyarazkodnia_kellett_ashtonnak/

Letöltve: 2012. 09. 25.

közvetítése révén az Unió hangsúlyos szereplővé válhat a nemzetközi porondon. Ugyanakkor kiemelte, hogy a tagállamok nemzeti érdekei és a hatáskörének Lisszabon által lefektetett határai „megkötik a kezét.” „Elmondhatják ezerszer is, hogy legyenek gyorsabb, én is tudom, hogy kellene, de ne fogják rám azt, hogy nem vagyok ambiciózus – hangoztatta.”⁶¹

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján úgy vélem, hogy Catherine Ashton fáradhatatlanul dolgozik a célok megvalósítása érdekében, s annyit már biztosan elért, hogy sikeresen töltötte meg étellel a Lisszabon által meghatározott üres kereteket. Igaz, hogy voltak vitatható megnyilvánulásai – például Haiti, vagy a stratégiai partnerek megnevezése terén –, de véleményem szerint – egy olyan poszton, amelyben feladata, hogy megtalálja a legéletképesebb utakat, normákat – nem is lehet elvárni sem tőle, sem másától, hogy minden lépése tökéletesre sikerüljön. Munkája megítélésakor figyelembe kell venni azt is, hogy az uniós együttműködés legnehezebb területén tevékenykedik, melyhez csak a főképviselői hatáskör párosul, ez pedig egyelőre – tagállami akarat hiányában – nem teszi lehetővé, hogy valóban az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselője „irányítsa” az európai külpolitikát. Azokon a kereteken belül, amelyeknek leginkább az egyes tagállamok nemzeti külpolitikai érdekei, törekvései szabnak határt, Ashton megfelelően látja el feladatát, erőfeszítéseinek hatására fokozatosan formálódik a „közös” uniós külpolitika, amely „egységes” azonban csak akkor lesz, amikor a tagállamok vezetői a gyakorlatban is a közös érdekeket állítják előtérbe a nemzeti érdekekkel szemben.

5.2. Az elmúlt három év mérlege: Herman Van Rompuy

A belga államférfit, Herman Van Rompuyt 2007-ben választották a belga képviselőház elnökévé, 2008-ban pedig Belgium miniszterelnökévé. Tevékenységének köszönhetően csillapodott a flamand-vallon ellentét az országban, mellyel kiérdemelte a „konszenzusteremtés mestere” titulust. A belga kormány éléről a Reformszerződés által

⁶¹ Bruxinfo: *Magyarázkodnia kellett Ashtonnak*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/12/magyarazkodnia_kellett_ashtonnak/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Bruxinfo: *Az uniós országok kapták a pofont Ashton helyett*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/11/az_unios_oroszagok_kaptak_a_pofont_ashton_helyett/

Letöltve: 2012. 09. 25.

életre hívott új tisztség, az Európai Tanács állandó elnöki posztjának betöltése miatt mondott le, uniós hivatalát 2009. december 1-én foglalta el.⁶²

Herman Van Rompuy személye – Catherine Ashtonhoz hasonlóan – megosztotta a közvéleményt. Sokan gyengének, jelentéktelennek tartották az Unió politikában meglehetősen ismeretlen belga miniszterelnököt, s hiányolták belőle a munkája sikeres ellátásához szükséges karizmát. Ezzel szemben mások szakértelmére, tájékozottságára, valamint precíz, higgadt munkavégzésére hívták fel a figyelmet. Maga Rompuy úgy fogalmazott feladatáról, hogy azt: „meggyőződéssel és őszinte lelkesedéssel” vállalja. „Fontosnak tartom, hogy minden ország úgy érezze magát, hogy győztesen került ki a tárgyalásból. A párbeszéd, az egység és a cselekvés – e három elv egysége jellemzi majd a tevékenységemet.”⁶³

Pozíciója elfoglalása után Rompuy kifejtette nézeteit az Európai Tanács jövőbeli működéséről, s arról, miként kívánja növelni az intézmény hatékonyságát. Céljai között szerepelt, hogy az Unió állam- és kormányfői között gyakoribbá váljanak az egyeztetések, melyek keretében megvitathatják a közösségi jelentőségű, aktuális kérdéseket. A hatékony együttműködés érdekében Rompuy dinamikus kapcsolatokat épített ki az Unió legfontosabb politikai szereplőivel, többek között az Európai Bizottság, s az Európai Parlament elnökével, valamint a soros tagállam képviselőivel is. Ugyanakkor úgy vélte, hogy hosszabb távon mindenképpen rögzíteni kell majd a kialakult normákat és működési formákat.⁶⁴

Az elmúlt közel három évben Rompuy szerteágazó – gazdasági és politikai területekre is kiterjedő – tevékenységet folytatott annak érdekében, hogy elősegítse az Unió sikerebb működését. Az általa összehívott találkozók az Unió állam- és kormányfői között különböző kérdésköröket öleltek fel, s nagyrészt sikerrel zárultak. Elnökségének

⁶² Randy James: *Herman Van Rompuy, the EU's New President*
Forrás: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1941121,00.html>
Letöltve: 2011. 03. 22.

Vida László: Ismerős ismeretlenek. In: *HVG* 48. (2009), 27-28.

⁶³ Íme, Európa új arcai

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/11/20/ime_europa_uj_arcai/
Letöltve: 2010. 10. 26.

⁶⁴ Új korszak nyílik

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/12/12/uj_korszak_nyilik/
Letöltve: 2010. 10. 26.

Megfelelően kezeltük eddig a válságot

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/05/26/megfelelen_kezeltuk_eddig_a_valsagot/
Letöltve: 2010. 10. 26.

első időszakában eredményesen közvetített a kirobbant görög válság ügyében, melynek révén a tagállamok megegyeztek a Görögországnak nyújtandó pénzügyi támogatásokról. Az Európai Tanács elfogadta a foglalkoztatás és a versenyképesség növelését célzó „EU 2020 Stratégiát” is. Rompuy sajátos módját találta meg annak, hogy miként ösztönözze a tagállamokat a Stratégiában kitűzött célok megvalósítására, ugyanis pénzügyi források formájában jutalmat ígért a dokumentumban foglaltakat betartó tagállamoknak, amit visszaforgathatnak a megvalósítandó cél érdekében. „Egyértelmű, hogy a közös célokat csak együttműködve érhetjük el, hiszen a problémáink is közösek” – fejtette ki az elnök. Elkészült az Európa 2030 Program lényegét összefoglaló jelentés is, amely mindazokat a kihívásokat tartalmazza, melyekre az Uniónak választ kell találnia a jövőben, így például a biztonságot fenyegető veszélyek, a gazdasági válság kérdései, vagy éppen az éghajlatváltozás területe.⁶⁵

A Reformszerződés alapján az Európai Tanács állandó elnöke saját szintjén – a főképviselő hatásköreinek korlátozása nélkül – felelős az Unió külső képviseletéért. E feladatát megfelelően teljesítette Rompuy az elmúlt években, azonban a hatáskörütközés nem minden esetben volt elkerülhető, így az Unió és Oroszország részvételével rendezett csúcstalálkozón sem, melynek célja a stratégiai kapcsolatok és a modernizációs törekvések felülvizsgálata volt. Az elért eredményekhez képest azonban „feltűnést” keltett Rompuy felszólalása, aki rámutatott arra, hogy az emberi jogok vonatkozásában Oroszországnak még jelentős lépéseket kell tennie, s a külpolitika területét is érintve hangsúlyozta, hogy Oroszország nem tett eleget a grúziai konfliktus területéről történő kivonulást tartalmazó megállapodásnak. Rompuy egyrészt igyekezett ellátni a számára kijelölt feladatokat, megfigyelhető azonban, hogy a lisszaboni pozíciók közötti hatáskörök elkülönítése nem valósult meg tökéletesen: a találkozó

⁶⁵ Megállapodás Görögország támogatásáról

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=441>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Az „Európa 2030” projekt

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=473>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Merész EU-elnöki tervek

Forrás: <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/meresz-eu-elnoki-tervek-305463>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Foglalkoztatási és növekedési stratégia

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=459>

Letöltve: 2010. 10. 26.

EU shies away from sanctions in 'Europe 2020' plan

Forrás: <http://www.euractiv.com/en/priorities/eu-shy-away-sanctions-europe-2020-plan>

Letöltve: 2010. 10. 26.

utáni sajtótájékoztatón a legtöbb kérdésben Van Rompuy játszotta a főszerepet, míg a Bizottság elnökének, José Manuel Barrosoinak kisebb gazdasági területek jutottak, Ashton pedig nem tudott újat mondani, mivel felszólalása előtt már minden fontos döntés ismertetésre került.⁶⁶

Ami a gazdasági-pénzügyi kérdéseket illeti, az elmúlt évek során Rompuy fáradhatatlanul dolgozott az Unió gazdasági válságból való mielőbbi kilábalása érdekében, vezetésével került sor a gazdasági-pénzügyi válság tanulságait elemző munkacsoport létrehozására is.⁶⁷ Rompuy többször kifejtette, hogy a válság a tagállamok – különösen Franciaország és Németország – azon tevékenységéhez köthető, mely során nem vették komolyan a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásait.⁶⁸ Az elnök továbbá hozzájárult az eurozóna reformjához kapcsolódó elképzelések gazdagításához, valamint az Európai Pénzügyi Stabilizációs Eszköz átalakításához is.⁶⁹ A gazdasági téren hozott legjelentősebb intézkedése annak a négy pillére épülő programnak a kidolgozása volt, amely egy gazdasági és pénzügyi unió tíz éven belüli létrehozását vázolta fel.⁷⁰

Az elmúlt évek során Rompuy számos rendkívüli csúcstalálkozót hívott össze, melyek során megtapasztalhatta pozíciója korlátait is. Az Uniót több kritika érte, hogy nem fordít kellő figyelmet az arab tavasz eseményeire, ezért Rompuy 2011 márciusában a csúcs összehívása mellett döntött. Az akkori francia elnök, Sarkozy azonban – a világon elsőként és az uniós egyeztetések előtt – az Átmeneti Nemzeti Tanács mellett állt ki, a

⁶⁶ Bruxinfo: *EU-orosz csúcs: aggódnak Brüsszelben*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/06/03/eu-orosz_csucs_aggodnak_brusszelben/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁶⁷ Bruxinfo: *Parlamentti kételyek a görög mentőtervvel szemben*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/04/08/parlamentti_ketelyek_a_gorog_menttervvel_szemben/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁶⁸ Equilor: *Rompuy: „a korábbi évek politikája felelős a válságért”*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/06/15/rompuy_a_korabbi_evek_politikaja_felels_a_valsagert/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁶⁹ Bruxinfo: *Átfogó gazdasági csomagot készít Van Rompuy*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/10/12/atfogo_gazdasagi_csomagot_keszit_van_rompuy/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁷⁰ Bruxinfo: *Tíz év alatt létrejöhetne a teljeskörű gazdasági unió*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2012/06/27/tiz_ev_alatt_letrejohetne_a_teljeskor_gazdasagi_unio/

Letöltve: 2012. 09. 25.

A négy pillér: egy egységes pénzügyi keret, európai szintű pénzügyi felügyelettel, valamint betétgarancia-rendszerrel és bankszanálási mechanizmussal (bankunió); egységes költségvetési keret, középtávon a közös adósság-kibocsátás, hosszabb távon pedig egy európai kincstár megjelenésével; egy integrált gazdaságpolitikai keret a valutaunió belüli nagy különbségek megelőzése gyanánt; és az új felépítménynek demokratikus legitimitást és elszámoltathatóságot biztosító keret. Részletes információk a hivatkozásban megjelölt forrásban.

találkozón pedig – a többi tagállam képviselői és a főképviselő jelenléte ellenére – külön tárgyalt a brit miniszterelnökkel, David Cameronnal. Mivel a csúcsot egy, a gazdasági válság kérdéseivel foglalkozó találkozó követte, így a „kisebb” tagállamok csendben maradtak, s nem résztvevői csupán szemlélői voltak az eseményeknek. Gazdasági érdekei védelmében Angela Merkel sem nyilvánított véleményt a francia-brit „különakció” kapcsán.⁷¹

Jogosan kérdőjeleződik meg az uniós külpolitika terén meglévő akarat és hajlandóság a hatékony közös külpolitikai fellépés létrehozására. Addig, amíg a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén haladnak, nem jöhet létre az Unió „egységes” fellépése, s nem következhet be világpolitikai színpadon betöltött szerepének növekedése. A probléma lényegét Rompuy ragadta meg a legtökéletesebben, amikor úgy fogalmazott, hogy: „a kimenetel természetesen az érintett országok kezében van. Nem Brüsszelben fog eldőlni. Nem becsülhetjük túl, hogy mit tehetünk”⁷²

Az Európai Tanács elnökét lényegesen kevesebb kritika érte az elmúlt évek során, mint a kül- és biztonságpolitikai főképviselőt. A tevékenységével kapcsolatos kritikák leginkább arra vonatkoztak, hogy az elnök többnyire „csendben van”, s kerüli az interjúkat. Rompuy többször reagált a támadásokra, s úgy nyilatkozott, hogy: „amikor elfogadtam ezt a munkát, az Európai Tanács elnökségét, tisztán elmondtam, hogy mire számíthatnak, ezért nem lehetnek felháborodva, mert előre bejelentettem, hogy hogyan akarom elvégezni ezt a munkát.” Véleménye szerint egy-egy interjú nem változtat semmin, s azzal érvelt, hogy az utókor nem az interjúk száma alapján fogja megítélni tevékenységét.⁷³ Meg lehet említeni még az eurozóna jövőjével kapcsolatos újabb, 2012 szeptemberében bemutatott tervezetét is, amely meghaladta a „nemzetközi sajtó ingerküszöbét”, Rompuy ugyanis kifejtette, hogy az eurozóna tagállamainak saját Parlamentet kellene felállítaniuk annak érdekében, hogy a jövőben eredményesebb

⁷¹ Euractiv: *Csak kapkodták a fejüket a magyar diplomata*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/03/13/csak_kapkodtak_a_fejuket_a_magyar_diplomatak/

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁷² U.o.

⁷³ Euractiv: *„A politikusok vigyázzanak a szájukra!”*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/22/a_politikusok_vigyazzanak_a_szajukra/

Letöltve: 2012. 09. 25.

koordináció valósulhasson meg. A javaslat végül az Európai Parlamenti képviselők elutasítása miatt kudarcba fulladt.⁷⁴

Ugyanakkor lényeges kiemelni, hogy tevékenysége elismeréseként 2012 elején az eurozóna elnökévé választották, valamint megújították mandátumában, így a következő két és fél évben is Rompuy tölti be az Európai Tanács állandó elnöki posztját.⁷⁵

Úgy vélem, az eltelt évek során Rompuy megfelelően oldotta meg a rá háruló feladatokat, s ehhez éppen az a tulajdonsága járult hozzá, amely miatt korábban kritizálták: a higgadsága. Ennek révén tudott felülemelkedni a napi problémákon, s azokat kívülről szemlélve, mindig megtalálta orvoslásuk módját – elég, ha csak a görög válságra gondolunk, amikor Rompuynak rövid idő alatt sikerült kibékítenie a feleket, s minden tagállam számára elfogadható megoldással előállva megakadályozta, hogy a tárgyalások körüli problémák a média keresztüztüzebe kerüljenek. Ezzel a magatartással messzemenően igazolta szakértelmét és tapasztalatát, bizonyítva, hogy a nemzetközi porond befolyásos szereplői is hallgatnak véleményére. Kiváló kapcsolatteremtő képessége révén sikeresen töltötte meg tartalommal azokat az üres kereteket, amelyeket a Reformszerződés jelölt ki számára, garantálva ezzel a napi szintű munkavégzés új és nélkülözhetetlen színfoltjait az Unió életében. Az évek során Rompuy fellépése magabiztosabbá vált. Amíg a kezdeti időszakban főként pozíciója kereteinek meghatározására és az egyes találkozók megszervezésére összpontosított, az elmúlt időszakban számos nemzetközi esemény kapcsán fogalmazott meg határozott álláspontot – az uniós vezetők között talán egyedüliként –, s éles, de minden esetben helytálló kijelentéseivel vonta magára a figyelmet. Véleményem szerint Rompuy bizonyított, sőt felülmulta a vele szemben támasztott elvárásokat, rácáfolva ezzel azoknak a fenntartásaira, akik a Van Rompuy név kellő ismeretének hiányában korábban „leírták” a belga politikust, s abból indultak ki, amit kívülről láttak: egy halk szavú, kevésbé ismert, „fakó” belga politikust.

⁷⁴ Győri Hajnalka: *Külön parlamentet javasolt az eurózónának Van Rompuy*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2012/09/17/kulon_parlamentet_javasolt_az_eurozonanak_van_rompuy/
Letöltve: 2012. 09. 25.

Győri Hajnalka: *Nem lesz kétkamarás az Európai Parlament*

Forrás: <http://kitekinto.hu/europa/2012/10/17/37/>
Letöltve: 2012. 09. 25.

⁷⁵ Bruxinfo: *Növekedés és konszolidáció Európa új „ikerpárja”*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2012/03/02/novekedes_es_konszolidacio_europa_uj_ikerparja/
Letöltve: 2012. 09. 25.

5.3. Az Európai Külügyi Szolgálat

Az Európai Külügyi Szolgálat éltre hívását nagy várakozás övezte, amit legjobban a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő beszéde mutat: „az erős európai külpolitika építése nagy lendületet kapott az Európai Külügyi Szolgálat 2010. december 1-i indulásával. A Szolgálat egy egységes platformként fog működni, amelynek fő feladata az európai értékek és érdekek megjelenítése és képviselete a világban. (...) Mindennek a célja, hogy egy erősebb, koherensebb, folyamatosan fejlődő európai válasz születhessen a globális, összetett problémákkal szemben. Tudom, ez olyasvalami, amit az országok már régóta kértek – és ezt mi most átadjuk.”⁷⁶

Létrehozását követően az EKSZ jelentős kihívásokkal került szembe, amelyek között egyaránt megtalálható a gazdasági-pénzügyi válság, valamint politikai válságok sora (az arab világ tüntetési hullámai, a NATO intervenciója Líbiában, s humanitárius krízis Afrikában). Mindezek következtében Ashton azon dolgozott, hogy létrejöjjön az Unió közös válasza, s e tevékenységében számított az EKSZ-re is, amelytől a koherensebb külpolitikai döntéshozatal érdekében stratégiai megközelítések felvázolását, valamint a meglévő válságkezelési eszközök koordinációját várta.⁷⁷ Az Unió a válságkezelési eszközök széles spektrumával – politikai, diplomáciai, gazdasági, pénzügyi, katonai, igazságügyi és a fejlesztési támogatáshoz kapcsolódó eszközök – rendelkezik, ezek azonban különböző intézményi és döntéshozatali folyamatokhoz kötődnek, így hatékony koordinációjuk nagy kihívást jelent, s a válságreakálási ciklus minden fázisban átfogó megközelítést igényel.⁷⁸ A következő ábra az uniós válságreakálás összetett folyamatát, s az EKSZ szerepét szemlélteti.

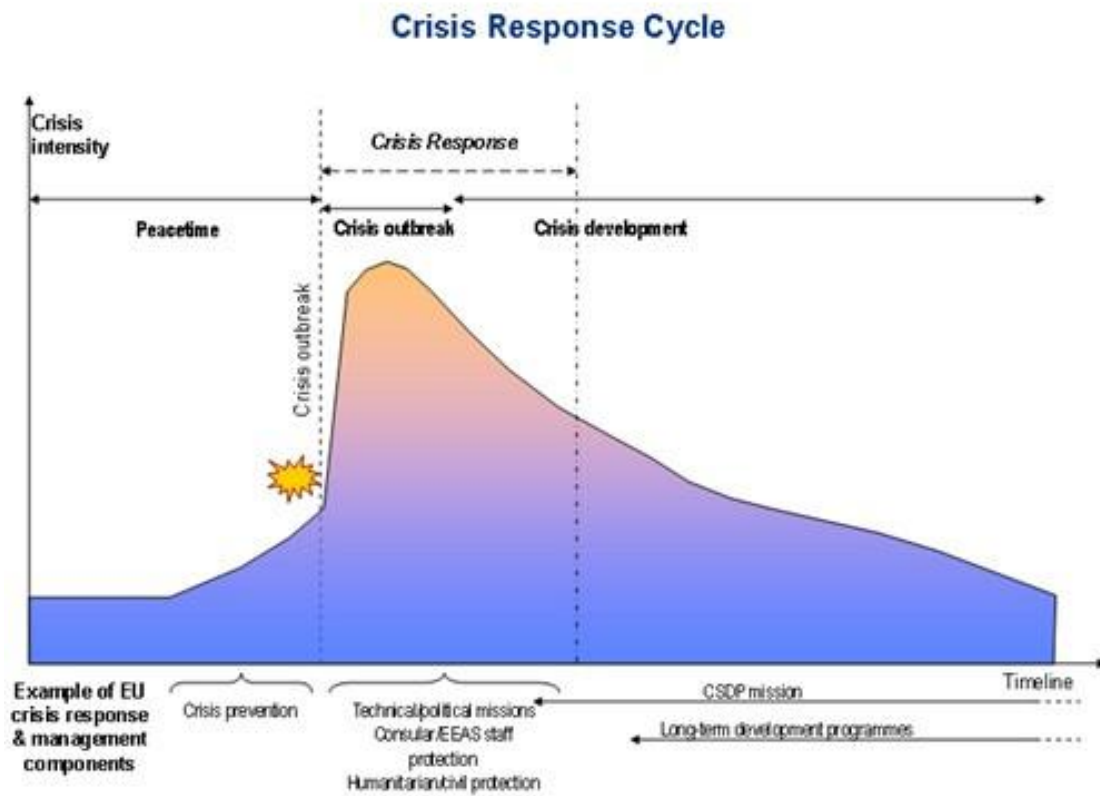
⁷⁶ Steven Blockmans, Natalia Alonso, Tidhar Wald: *Fit for Purpose? The European External Action Service one year on*. Oxfam Briefing Paper, 159, 2012, 7.

⁷⁷ Steven Blockmans, Natalia Alonso, Tidhar Wald: Id. mű., 2.

⁷⁸ Consilium: *EU crisis response cycle*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/crisis-response-cycle>

Letöltve: 2012. 09. 25.



1 sz. ábra: Az Unió válságreakálási folyamata

Consilium: *EU crisis response*.

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response?lang=en>

A komplexebb ügyek hatékony és eredményes kezeléséhez a Szolgálat válságkezelő koordinációs mechanizmusai járulnak hozzá a legnagyobb mértékben, ezek a következők:

- EKSZ Válságkezelési Igazgatóság
- EU Szituációs Tér
- EKSZ Krízis Platform

5.3.1. EKSZ Válságkezelési Igazgatóság

2010. december 2-án Ashton az EKSZ Válságkezelési és Operatív Koordinációs Osztályának vezetőjévé Agostino Miozzot nevezte ki. Az osztály segíti a főképviselőt abban, hogy az Unió külső fellépésének koherenciája megfelelően valósuljon meg a válságkezelés során, továbbá figyelemmel kíséri a világban zajló fejleményeket annak érdekében, hogy az EKSZ a potenciális, kialakulóban lévő válságokra hatékony, s gyors

választ tudjon adni – proaktivitás –, emellett koordinálja az EKSZ Krízis Platform és az EU Szituációs Tér munkáját.⁷⁹

5.3.2. EU Szituációs Tér

A főképvisező 2011. július 18-án avatta fel az EKSZ Válságkezelési Osztály keretén belül létrehozott Szituációs Teret, amely egy új válságkezelési elemet jelenít meg, lényege az állandó készenlét. Feladatai között szerepel a világ minden területére kiterjedő monitoring, s helyzetfelismerés, ezen kívül elsődleges információkat biztosít EU-delegációk, missziók és műveletek számára, valamint a Krízis Platform gyors aktiválásáért felel, az uniós személyzet külföldi utazásai során pedig gondoskodási kötelezettsége van. Biztosítja az együttműködések zökkenőmentességét és az információcsere megfelelő működését a tagállamok válságkezelésért, krízismenedzsmentért felelős intézményeivel, illetve más uniós intézményekkel, nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal.⁸⁰

5.3.3. EKSZ Krízis Platform

A külső kihívásokra történő reagálás előfeltétele a megfelelő belső koordinációs működés. Ebben a vonatkozásban az arab tavasz eseményei jelentős kihívásokat állítottak az EKSZ elé, melyek során a Krízis Platform játszotta a legfőbb szerepet. A főképvisező elnökletével az EKSZ ügyvezető főtitkára (ESG), az EKSZ Válságkezelési Osztály ügyvezető igazgatója (Managing Director of the Crisis Response Department), s az EKSZ Krízis Platformja összefogja az EKSZ válságkezelési struktúráit: Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (CMPD), Válságkezelési Osztály, EU Katonai Törzs (EUMS), Polgári Tervezési és Végrehajtási Képesség (CPCC), Szituációs Központ (SitCen), EU Szituációs Tér (EU Situation Room), - releváns földrajzi és horizontális EKSZ osztályok, - EU Katonai Bizottsága (EUMC), - a releváns Európai Bizottsági részlegek (ECHO, DEVCO, FPI).⁸¹

⁷⁹ Consilium: *EU crisis response*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response?lang=en>

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁸⁰ Consilium: *The EU Situation Room*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eu-situation-room>

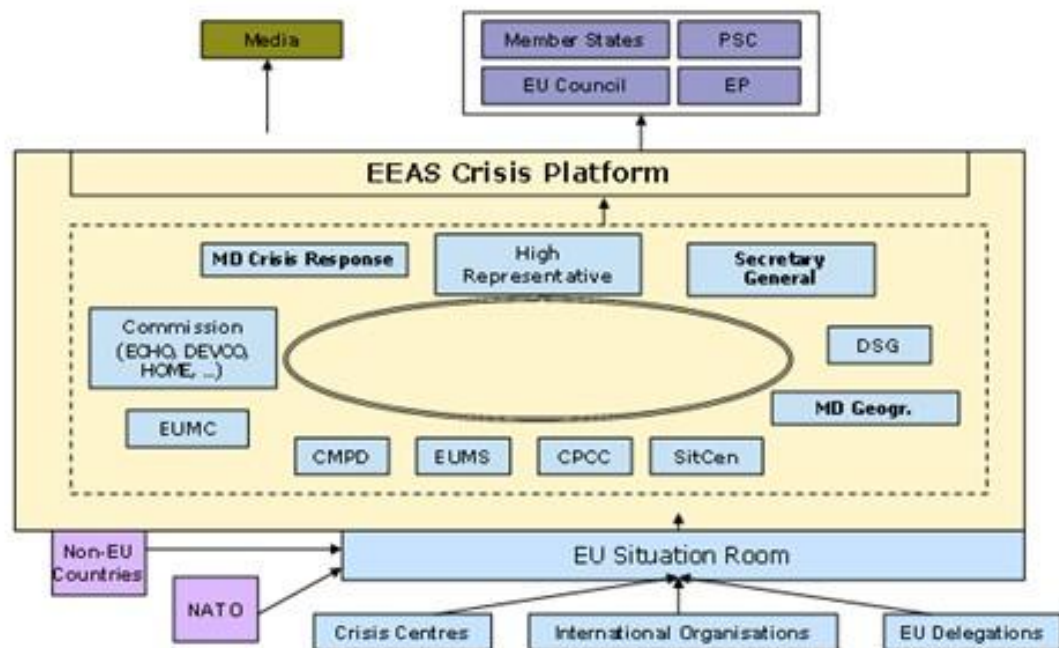
Letöltve: 2012. 09. 25.

⁸¹ Consilium: *The EEAS Crisis Platform*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform>

Letöltve: 2012. 09. 25.

A Krízis Platform működését a következő ábra szemlélteti:



2 sz. ábra: A Krízis Platform felépítése, működése

Consilium: *The EEAS Crisis Platform*.

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform>

A Krízis Platform 2011-ben az elefántcsontparti, a líbiai, s afrikai humanitárius válságok kapcsán lépett működésbe.⁸² Ezek közül a líbiai válság során játszott szerepét szeretném kiemelni.

A líbiai krízis idején (2011. február-október) az EKSZ válságreakálásért felelős részlege fejlesztette a kapcsolatokat a Nemzeti Átmeneti Tanáccsal annak érdekében, hogy egy előzetes értékelést készíthessen a szükségletekről. Az összetett politikai és biztonsági környezet ellenére az EKSZ két irodát nyitott Líbiában: az elsőt Bengáziban, a másodikat Tripoliban. 2011 márciusa és októbere között a Krízis Platform rendszeresen tartott konferenciákat annak érdekében, hogy elősegítse az Unió líbiai válságra történő reagálásának koherenciáját, emellett pedig hatékony működési koordinációt biztosított, melynek révén az Unió megfelelően tudta felhasználni a rendelkezésére álló politikai, diplomáciai, gazdasági, fejlesztési és humanitárius eszközöket. Mindezek révén

⁸² Consilium: *The EEAS Crisis Platform*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Líbiában elindulhat egy olyan – líbiaiak által vezetett – átalakulási folyamat, amely a demokratikus értékeken és az emberi jogok védelmén alapul. Ehhez az Unió továbbra is segítséget nyújt.⁸³

A European Policy Centre elemzője, Erik Brattberg a líbiai válságot „Európa tökéletes viharának” nevezte, amely egyrészt felfedte az Unió összes külpolitikai hiányosságát, másrészt azonban lehetőséget adott arra is, hogy eszközeinek teljes spektrumát felhasználhassa. A Reformszerződés hatályba lépése, s az EKSZ létrehozása óta eltelt időszak azonban nem volt elegendő arra, hogy a Szolgálat teljes mértékben a saját lábára álljon.⁸⁴ Az arab tavasz eseményei lehetőséget biztosítottak az EKSZ-nek arra, hogy megmutassa, rendelkezik azzal a hozzáadott értékkel, amellyel segítheti a tagállamokat a válságkezelés megfelelő koordinálásában, de úgy vélem, eddig nem vált az Unió fő diplomáciai testületévé, amely szerteágazó tevékenysége révén járul hozzá az európai külpolitika hatékonyságának növeléséhez. Ennek oka azonban az EKSZ és Ashton tevékenységén kívül, a tagállamok nemzeti külpolitikai prioritásaiban keresendő.

További kérdések merülnek fel az EKSZ gyakorlatban végzett tevékenységével kapcsolatban is. Míg számos elemzés, leírás olvasható arról, hogy milyen kompromisszumos megoldások révén került sor a Szolgálat felállítására, milyen részlegeket alakítottak ki, addig azon kívül, hogy létrejött a Válságkezelési Igazgatóság, a Szituációs Tér és a Krízis Platform, s diplomaták sora tevékenykedik uniós delegációkban, nem található információ arról, hogy a nyitott irodák milyen konkrét tevékenységet folytattak a válságreakálás eszközeinek jobb koordinációja érdekében, milyen intézkedések történtek az EKSZ munkatársai, vagy a missziók tagjai részéről a tunéziai, egyiptomi vagy a líbiai konfliktus mérséklése érdekében. Az arab tavasz kezdetén az Unió ugyan több mint hatezer uniós polgárt menekített ki észak-afrikai országokból, majd sor került választási megfigyelő missziók felállítására is – Líbiában: European Union Election Assessment Team Libya 2012 (EU EAT), amelyet 2012 júniusában hívtak életre,⁸⁵ vezetője pedig egy Európai Parlamenti képviselő, Alexander

⁸³ Consilium: *Crisis in Libya*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/crisis-in-libya>

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁸⁴ Erik Brattberg: *Opportunities lost, opportunities seized: the Libya crisis as Europe's perfect storm*. European Policy Centre, Policy Brief, 2011., 1-2.

⁸⁵ EUEOM: *The European Union Election Assessment Team Libya 2012*

Forrás: <http://www.eueom.eu/libya2012/home?LANG=en>

Graf Lambsdorff lett –, de nincsenek részletes tanulmányok arra vonatkozóan, hogy miként járult hozzá a gyakorlatban e tevékenységek lefolytatáshoz a Külügyi Szolgálat. Összességében egyelőre tehát az mondható, hogy a válsághelyzetek közepette továbbra is a nemzeti érdekek dominálnak, s ezt a perszonifikáció és az új intézményi struktúra létrehozása önmagában – tagállami akart hiányában – nem képes megváltoztatni.

VI. Lisszabon: a vártnál több, a szükségesnél kevesebb? – a „közös” külpolitikai megjelenés gyakorlati próbája az arab tavasz eseménysorának tükrében

A Lisszaboni Reformszerződés életbe lépését követően – az arab tavasz eseményeihez kapcsolódóan – rövid időn belül sor került a közös kül- és biztonságpolitika, azon belül is elsősorban a válságreagálás gyakorlati próbájára. Az arab tavasz kifejezés alatt egy olyan politikai és társadalmi folyamatot, láncreakciót értünk, amely következtében 2010 decemberétől kezdve elsőként Észak-Afrika, majd a Közel-Kelet egyes országaiban is erős társadalmi megmozdulásokra, fegyveres harcokra került sor az autoriter rendszerekkel szemben. A folyamat nagyrészt a hatalom birtokosainak távozásával (Tunézia, Egyiptom, Líbia, Jemen) zárult, míg egyes országokban (Szaud-Arábia, Katar, Kuvait, Omán) az addigi uralkodócsaládok tagjai maradtak hatalmon. Szíria esetében az ország vezetője, Asszad a nemzetközi nyomás ellenére továbbra is tartja pozícióját.

Az Európai Közösség/Európai Unió kapcsolatrendszere a Mediterráneum egyes országaival hosszú múltra tekint vissza. A Közösség – a gyarmati kötődések miatt – már létrejöttékor szoros kapcsolatokat ápolt többek között Algériával, Marokkóval, s Tunéziával. A két utóbbi országgal az 1960-as években részleges társulási szerződések születtek, míg az 1970-es évek végére a regionális egyezmények már több mint tíz országra, köztük Izraelre, Egyiptomra, Szíriára, Jordániára és Libanonra is kiterjedtek. Az egyetlen ország, amely nem kívánt együttműködni Európával, Líbia volt.⁸⁶ A megállapodások kereskedelmi vonatkozásúak voltak, intenzitásuk pedig az 1990-es években fokozódott: 1990-91-ben létrejött az ún. kooperációs hálózat, majd 1992-ben életre hívták az Euro-Mediterrán Partnerséget, amely 1995-ben a Barcelonai Folyamat révén lépett előre. Az együttműködés 2003-ban az Európai Szomszédságpolitika létrehozásával ismét magasabb szintre került, 2008-ban pedig az ENP-n belül kialakított

⁸⁶ Szigetvári Tamás: *Euro-Mediterrán Partnerség. Az Európai Unió és a mediterrán országok kapcsolat-rendszerének elemzése és értékelése*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2002., 64-68.

Keleti Partnerség és Mediterrán Unió⁸⁷ létrehozásával a kapcsolatok racionalizáltabbá, kiterjedtebbé váltak.⁸⁸

Mindebből látható, hogy az Uniót az évtizedek alatt kialakított együttműködésekben származó gazdasági érdekei tették érdekeltté az arab tavasz eseményeire történő reagálásban. Ezt jól mutatja Rompuy nyilatkozata is: „Mi Európában – földrajzilag oly közel, társadalmaink révén pedig szorosan kapcsolódva azokhoz, akik átéltek ezeket a borzalmakat – tisztában vagyunk azzal, hogy a változások, valamint a kockázatok és lehetőségek, amelyek előttünk állnak, ránk, mint szomszédokra is közvetlen hatással lesznek.”⁸⁹ Az Unió 2009 végén megreformált közös kül- és biztonságpolitikai együttműködésének elemei 2010-re nem épültek ki maradéktalanul, ennek ellenére a figyelem hamar az Unió lépéseire helyeződött.

Az arab tavasz eseményeire történt európai reagálás elemzése révén arra a kérdésre keresem a választ, hogy mennyiben járult hozzá a Lisszaboni Reformszerződés az egységes fellépés kereteinek megteremtéséhez, létrejött-e „Európa üzenete”, amelyet „Európa hangja” közvetíthetett.

6.1. Tunézia

A tunéziai események során az Európai Unió magatartását nem annyira az egységes fellépés, mint inkább a fragmentáltság, s a heterogenitás jellemezte. Habár a hatalom elleni tüntetések 2010. december 17-én kezdődtek, s 2011 január elejére általánossá váltak, az Unió csak 2011. január 10-én, egy szűkszavú nyilatkozattal vette tudomásul az országban kialakult helyzetet. Ebben Ashton főképvisező és a bővítésért felelős biztos, Stefan Füle az erőszak megfékezését, valamint a fogva tartott aktivisták – bloggerek, újságírók, ügyvédek – szabadon engedését kérte, továbbá helytelenítette a kialakult erőszakot, kifejezte együttérzését az áldozatok családtagjai iránt, s a feleket

⁸⁷ A Mediterrán Unió tagjai: az Unió valamennyi tagállama és Albánia, Algéria, Bosznia-Hercegovina, Egyiptom, Horvátország, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Marokkó, Montenegró, Monaco, a Palesztin Hatóság, Szíria (2011. június 22-én egyoldalúan felfüggesztette tagságát), Tunézia és Törökország. Egyelőre csak megfigyelői hatáskörrel bír Líbia, de a tagok támogatják felvételét.

⁸⁸ Borbély Tímea: Az EU-Mediterrán Partnerség. In: Gergő Zsuzsanna: *Fókuszban az Európai Unió. Nemzetközi viszonyok, globális kihívások*. Veszprém: Egyetemi Kiadó, 2012., 27.

⁸⁹ President Herman Van Rompuy of the European Council to the General Assembly

Forrás: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43045&Cr=general+debate&Cr1=#.UHMYC5iN6E4>

Letöltve: 2012. 10. 10.

párbeszéd kezdésére buzdította.⁹⁰ Az Unió tehát a várakozó magatartást választotta, s csak Zine El Abidine Ben Ali elnök távozását követően, 2011. január 17-én fogalmazott meg élesebb álláspontot. Ebben a nyilatkozatban Ashton és Füle már nyíltan elítélte a tiltakozókkal szembeni erőszakos megnyilvánulásokat, s felszólította a tunéziai hatóságokat, hogy felelősségteljesen járjanak el, tanúsítsanak önmérsékletet, ezzel kerülve el a további vérontást. Az Unió támogatásáról biztosította a tunéziaiakat demokratikus törekvéseikben, hangoztatva, hogy a tunéziaiak egy stabil demokráciát szeretnének, amelyben az alapvető jogok és szabadságok érvénysülnek, ide értve a szabad és tisztességes választásokat is, s az Unió támogatni fogja az országot e céljai elérésében.⁹¹

Fontos azonban kiemelni, hogy nem minden tagállam cselekedett az uniós állásfoglalásokkal összhangban. Franciaország a kezdetektől nyíltan Ben Ali – Párizs régi szövetségese – rezsime mellé állt, s az akkori francia külügyminiszter, Michèle Alliot-Marie a tömegoszlatás tekintetében szakértői segítséget ajánlott a tunéziai biztonsági erők részére. A francia magatartás azzal magyarázható, hogy Franciaország hosszú ideje jól működő bilaterális együttműködést alakított ki Tunéziával, s nem kockáztatta erős szövetsége felbomlását egy éles európai nyilatkozat kiadásának támogatásával. Másrészt hozzá kell tenni, hogy Franciaország, s több mediterrán ország – főként Olaszország – is attól tartott, hogy a hatalom birtokosainak bukása, s az ezt követő kaotikus állapotok országuk biztonságát veszélyeztető menekültáradattal járna.⁹²

Franciaországot a tunéziai események során tanúsított magatartása miatt sok kritika érte. Amikor Alliot-Mariet a francia reagálás miatt az ellenzék kérdőre vonta, azzal védekezett – miközben Tunéziában fokozódott a válság –, hogy „kötelességünk nyugodt és objektív elemzést végezni a kialakult helyzetről.” A külügyminiszter megnyilvánulását követően több elemző is úgy vélekedett, hogy Párizs „hallgatása” bűnrészessé tette Franciaországot annak az erőszaknak a fenntartásában, amelyben több tucat civil vesztette életét. A francia kormány végül akkor törte meg a csendet, amikor egy hónappal a zavargások kirobbanása után a tunéziai fővárosban a hatóságok

⁹⁰ Timo Behr: The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots? In: *Amsterdam Law Forum* Vol. 4:2 (Spring Issue), 79.

Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Stefan Füle on the situation in Tunisia, Brussels, 10 January 2011, A010/11

⁹¹ Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the event in Tunisia, Brussels, 14 January 2011, A016/11

⁹² Timo Behr: Id. mű., 79.

aránytalan erőszakot alkalmaztak a tüntetőkkel szemben. Az akkori francia miniszterelnök, Francois Fillon ekkor elítélte az erőszakot, s mindkét felet önmérsékletre intette, azaz francia részről elsőként fogalmazott meg erős kritikát Ben Ali rendszerével szemben.⁹³

Látható tehát, hogy amíg hatalmon volt az az elnök, akivel az Unió szoros kereskedelmi kapcsolatokat épített ki, addig csak halkan szólalt meg, ezzel védve megszerzett pozícióját, politikai-gazdasági érdekeit a térségben. Az elnök távozását követően az Unió már határozottabban lépett fel, majd a tunéziaiak legfőbb támogatójaként – szívéen viselve a demokratikus átalakulás fontosságát –, a demokratikus értékek hangsúlyozását állította középpontba.

6.2. Egyiptom

Hasonló helyzet alakult ki az egyiptomi megmozdulások során is, ahol az Unió fellépését leginkább a tétovázás jellemezte. Az uniós tagállamok egy része – több dél-európai ország – eleinte Mubarak hatalmon maradása mellett foglalt állást, arra hivatkozva, hogy ő az a vezető, aki képes az iszlám szélsőséges mozgalmak visszatartására, s Egyiptom irányítására. Silvio Berlusconi, az akkori olasz miniszterelnök kifejtette: Mubarak mellett szól, hogy az utcákon tüntetők száma csekély a nyolcvan millió főt számláló Egyiptomban. A brit miniszterelnök, David Cameron éppen ellenkezőleg vélekedett, s nyíltan kritizálta az egyiptomi rezsim civilekkel szembeni erőszakos fellépéseit, rámutatva arra, hogy amennyiben az országban folytatódik az erőszak, Egyiptom el fogja veszíteni a még megmaradt hitelességét és a külső támogatást is. Hasonló álláspontot képviselt Németország is, amely Mubarak rendszerét elítélő és az elnököt távozásra felszólító nyilatkozat kiadását támogatta.⁹⁴

A tagállami álláspontok harmonizálásáért Ashton felelt, aki úgy vélekedett, hogy eljött a változás és a válaszadás ideje, s a továbblépését támogatta. Az eltérő megnyilvánulásokra az Európai Parlament elnöke, Martin Schulz találóan úgy reagált, hogy az Unió a válságreakálással kapcsolatos külpolitikai kérdésekben úgy viselkedik,

⁹³ Alexandra Sandels: *Tunisia: France's attitude toward crackdown raises eyebrows*

Forrás: <http://latimesblogs.latimes.com/babylonbeyond/2011/01/tunisia-france-iran-neda-uprisings-protests-police-support-crackdown.html>

Letöltve: 2012. 09. 25.

⁹⁴ Tobias Schumacher: The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness. In: *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3, 2011, 115., 116.

mint egy autó fényszórójával éjjel szembetalálkozó rémült állat. Hozzátette, hogy a tétovázás és a különféle álláspontok képviselete helyett egy közös nyilatkozat kiadására lenne szükség, amelyben az Unió határozottan kijelenti, hogy nem támogatja pozíciójához való ragaszkodásában az elnököt. A nyilatkozat megfogalmazására végül 2011. február 4-én, mindössze egy héttel Mubarak távozása előtt került sor az EiT ülésén. Ebben az Unió elítélte az erőszakot és felszólította az egyiptomi vezetést, hogy vessen véget a kialakult konfliktusoknak, s ne elnyomással, hanem politikai reformokkal tegyen eleget az egyiptomi társadalom követeléseinek.⁹⁵ Catherine Ashton is megerősítette a nyilatkozatban foglaltakat. Rendezett átmenetet és tisztességes választások megrendezését kérte, hangsúlyozva, hogy konkrét és határozott intézkedésekre van szükség, amelyek az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán alapulnak. A főképviselő kiemelte annak fontosságát is, hogy a bűnüldöző hatóságok a további erőszak megelőzésével védjék a tüntetőket.⁹⁶

Tény, hogy a közös európai álláspont az eltérő tagállami álláspontok hosszadalmas közelítése miatt mintegy „workshop jelleggel” alakul ki. Ezt azonban kétféleképpen értékelhetjük: egyrészt kérdéses, hogy lehet-e politikai súlya egy olyan nyilatkozatnak, amely azt követően született meg, hogy korábban valamennyi tagállam nyíltan eltérő álláspontot hangoztatott az adott kérdésben. Ugyanakkor, ha más megközelítésben tesszük fel a kérdést, akkor rá kell mutatni arra, hogy előbb-vagy utóbb, de sikerült kialakítani a közös álláspontot.

Az arab tavasz a 2011-es év során egyre több területre terjedt át. Ami az Unió szerepvállalását illeti, Bahrein, Algéria, Yemen és Irak esetében a helyzetértékelő nyilatkozatok szintjén maradt, míg Jordániával és Marokkóval kapcsolatban a kormány által vezetett reformoknak és a nemzeti dialógus folytatásának szükségességét hangsúlyozta. Az Unió Líbia esetében viszont – ahol a 2011. február közepén

⁹⁵European Council Declaration on Egypt and the Region, Brussels, 4 February, 2011, PCE 027/11

Ian Traynor: *Egypt needs reform not repression, say EU leaders*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/04/egypt-reform-eu-leaders-summit?INTCMP=SRCH>
Letöltve: 2012. 10. 10.

⁹⁶ Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt, Brussels, 3 February 2011, A042/11

Timo Behr: Id. mű., 79.

Rikard Jozwiak: *The EU's New Diplomatic Service Gets Off To A Shaky Start. Does the EU's foreign policy chief have the charisma or the chops to lead a fragmented union?*

Forrás: http://www.rferl.org/content/eu_foreign_policy/2311223.html

Letöltve: 2012. 06. 10.

Bengáziban kezdődött tiltakozások hamar elszabadultak – nyíltan szembehelyezkedett a Kadhafi rezsimmel.⁹⁷

6.3. Líbia

Líbia esetében az egységes európai álláspont 2011 márciusában az Európai Tanács rendkívüli csúcstalálkozóján viszonylag gyorsan megszületett és – a német-angol kezdeményezés alapján – úgy hangzott, hogy az Unió nem működik együtt Kadhafival, s a vezetőnek félre kell állnia annak érdekében, hogy elkezdődhessen az ország demokratikus átalakulása.⁹⁸ A líbiai konfliktus fokozódása azonban további lépéseket tett szükségessé, próbára téve az Unió közös kül- és biztonságpolitikai mechanizmusának legtöbb elemét. Az Unió eredeti célja az volt, hogy támogassa a Kadhafi rezsim elleni szankciókat, azonban ennek formájáról a tagállamok eltérően vélekedtek.

A megosztottságot két fő kérdés váltotta ki: egyszer az, hogy az akkori francia elnök, Nicolas Sarkozy egyoldalúan elismerte az Átmeneti Nemzeti Tanácsot, míg az Unió további tagállamai ezt elutasították, másrészt fokozta az ellentétet a NATO Líbiában történő repüléstilalmi zóna kikényszerítésének kérdése. Franciaország és Nagy-Britannia elengedhetetlennek tartották a légtérzárát, míg a többi tagállam, így például Németország is kijelentette, hogy nem vesz részt katonai műveletekben. A repüléstilalmi zóna kikényszerítésében játszott szerepéért Ashton élesen bírálta Cameront. Vitáik során a főképviselő többször félbeszakította a brit miniszterelnök beszédét – egyszer egyenesen a „hátrébb az agarakkal” szófordulatot használva –, majd több alkalommal felhívta a figyelmet a repüléstilalmi zóna veszélyeire, úgy, mint a civil sebesültek, áldozatok nagy számának a veszélye, s egyéb járulékos problémák. Mindezek ellenére Nagy-Britannia végül keresztülvitte akaratát, s David Cameron – a Barack Obama, amerikai elnökkel történt telefonos egyeztetést követően – négy prioritást vázolt fel a NATO értekezleten: líbiai felügyelet, mint a repüléstilalmi zóna főpróbája, majd a zóna kialakításában való részvétel, humanitárius segítségnyújtás, s végül az országgal szembeni fegyverembargó szigorítása.⁹⁹ Hosszú egyeztetések után a

⁹⁷ Timo Behr: Id. mű., 79.

⁹⁸ Ian Black, Ewen MacAskill, Nicholas Watt: *UK pushes EU to demand that Gaddafi quit*
Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/uk-eu-demand-gaddafis-resignation>
Letöltve: 2012. 09. 25.

⁹⁹ Ian Traynor, Nicholas Watt: *Libya no-fly zone plan rejected by EU leaders*
Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/11/libya-no-fly-zone-plan-rejected?intcmp=239>

repüléstilalmi zóna létrehozását a polgári lakosság védelme érdekében az ENSZ BT 2011. március 17-én, 1973-as határozatában jóváhagyta, s március 19-én megkezdődött a NATO vezette beavatkozás.¹⁰⁰ David Cameron és Nicolas Sarkozy az Unió legtöbb tagállamát nem tudta meggyőzni a művelethez történő csatlakozás kérdésében, így abban a NATO-EU tagok tevékenysége közötti jelentős különbségek fedezhetők fel. Közvetlen beavatkozás Nagy-Britannia és Franciaország részéről történt, más uniós tagállamok közvetetten, például légi/tengerészeti hozzájárulás formájában (Belgium, Bulgária, Dánia, Görögország, Olaszország, Hollandia, Románia, Spanyolország, Svédország), légtér-átengedéssel (Málta), járultak hozzá a beavatkozáshoz, míg egyes országok (Németország, Lengyelország) mindenféle tevékenységtől elzárkóztak.¹⁰¹ Látható, hogy a líbiai beavatkozás kérdésében sem sikerült egységes európai fellépést kialakítani.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy mi motiválta Nagy-Britanniát és Franciaországot a zóna kikényszerítésében. Az, hogy David Cameron és Nicolas Sarkozy a művelet fő támogatói voltak, valószínűleg a líbiai kőolajkészletekkel volt kapcsolatban. A francia és az olasz vállalatok már régóta próbálták elérni a líbiai olajpiac felosztását, s a válsággal nyílt lehetőséget az angolok sem akarták elszalasztani.¹⁰² Cameron magatartását a katonai intervencióval kapcsolatban még érdekesebbé teszi, hogy míg miniszterelnöksége előtt elképzelhetetlennek tartotta, hogy a „demokráciát repülőről aládobva kell terjeszteni”,¹⁰³ addig a líbiai események során, miniszterelnökként – amikor országa nemzeti érdekei kerültek előtérbe – semmiféle aggályt nem mutatott a katonai beavatkozás kapcsán.

Letöltve: 2012. 09. 25.

Ian Black, Ewen MacAskill, Nicholas Watt: *UK pushes EU to demand that Gaddafi quit*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/uk-eu-demand-gaddafis-resignation>

Letöltve: 2012. 09. 25.

¹⁰⁰ Security Council SC/10200, Security Council 6498th Meeting (Night), SECURITY COUNCIL APPROVES 'NO-FLY ZONE' OVER LIBYA, AUTHORIZING 'ALL NECESSARY MEASURES' TO PROTECT CIVILIANS, BY VOTE OF 10 IN FAVOUR WITH 5 ABSTENTIONS, 17 March 2011

¹⁰¹ NATO: *NATO and Libya*

Forrás: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm

Letöltve: 2012. 11. 03.

¹⁰² A francia Total olajipari cég célja, hogy átvegye az olasz ENI eddigi vezető szerepét Líbiában. Egy nyilvánosságra hozott levél alapján az Átmeneti Nemzeti Tanács a nyersolaj-kitermelés 35%-át ígérte a franciák „teljes és állandó támogatásáért” cserébe. Az olasz ENI vezetője válaszul ellátogatott Bengáziba, hogy pozícióját erősítse. Az Egyesült Királyság külügyminisztere pedig arról beszélt, hogy a brit cégek „nem maradnának le” a többiek mögött a szerződés kötéseknél.

¹⁰³ Nicholas Watt: *David Cameron on Libya: we are not the 'pull up the drawbridge generation'*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/politics/wintour-and-watt/2011/oct/02/libya-muammar-gaddafi?INTCMP=SRCH>

Letöltve: 2012. 09. 25.

A sikertelen európai reagálást az Unió a későbbiekben próbálta enyhíteni, amelyek közül a legjelentősebb kezdeményezés 2011 áprilisában egy uniós katonai művelet indítására vonatkozott. Az EUFOR líbiai missziója révén – aktivizálása az ENSZ Humanitárius Ügyekért Felelős Koordinációs Hivatala (OCHA) felkérésének függvénye – az Unió katonai műveletet indított volna Líbiában a humanitárius segítségnyújtás megfelelő koordinálásának biztosítása érdekében.¹⁰⁴ A kezdeményezés végül az OCHA felkérésének hiányában elbukott. Több elemző, köztük Sven Biscop, Rosa Balfour és Michael Emerson tanulmányukban kifejtették, hogy Brüsszelben mindenki tisztában volt azzal, hogy az ENSZ nem járul majd hozzá a misszió megkezdéséhez, ezért az EUFOR Líbia megteremtése csak az Unió szerepének hangsúlyozására szolgált, ám nyilvánvaló volt, hogy a misszió érdemben nem fog hozzájárulni a válságkezeléshez.¹⁰⁵ A közös európai fellépés kialakítását az is nehezítette, hogy kiderült, Franciaország fegyvereket szállított berber lázadóknak a Nafusa-hegyekbe, és hogy Franciaország valamint Nagy-Britannia is vezetett titkos műveleteket Líbián belül.¹⁰⁶

Ezek alapján elmondható, hogy az Unió válasza a líbiai eseményekre újra rávilágított arra, hogy súlyos válsághelyzetekben, amikor egységes fellépésre és stratégiai tervezésre lenne szükség, akkor a nemzeti, tagállami külpolitikai érdekek még mindig messze megelőzik a közös cselekvést.

6.4. Szíria

Az Unió tagállamainak külpolitika terén meglévő megosztottságát jól szemlélteti a szíriai válságra történt reagálás is. Az országban 2011 márciusa óta folyamatosak a tüntetőkkel szembeni véres fellépések, az Unió mégsem tudott gyorsan, s nyíltan reagálni. Szíriával kapcsolatban elsősorban Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország és Olaszország hangoztatta azt, hogy határozott fellépésre van szükség a rezsimmel szemben. Ezt Dánia és Hollandia is támogatta, az ENSZ-ben pedig

¹⁰⁴ Ian Traynor: *Libya conflict: EU awaits UN approval for deployment of ground troops*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/18/libya-conflict-eu-deployment-ground-troops>

Letöltve: 2012. 10. 10.

¹⁰⁵ Sven Biscop, Rosa Balfour, Michael Emerson: *An Arab Springboard For EU Foreign Policy?* The Royal Institute for International Relations, EGMONT PAPER 54, 2012., 78.

¹⁰⁶ Tobias Schumacher: Id. mű., 116.

Timo Behr: Id. mű., 80.

Portugálinak volt lehetősége arra, hogy a szíriai akciók elítélésének kérdését előmozdítsa.¹⁰⁷

Ausztria és Svédország visszafogott álláspontot képviseltek, mivel úgy vélték, hogy a korlátozó és büntető intézkedések nem érik el céljukat. Ciprus pedig – amelyet földrajzi közelsége miatt az uniós tagok közül a legközelebbbről érint a válság – egy esetleges menekülthullám elkerülése érdekében komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az Európai Beruházási Bank forrásait ne fagyasszák be Szíria irányába.¹⁰⁸

Eközben az Európai Parlament Emberi Jogi Bizottsága figyelmeztetést adott ki, mely szerint az Uniót kettős mérce alkalmazásával vádolhatják, mivel egyes tagjai katonai intervenció alkalmazását szorgalmazták Líbiában, míg Szíria esetében éppen ennek ellenkezője, a nem-katonai jellegű, óvatos fellépés támogatása volt jellemző. Ezt követően a tagállamok közelítették álláspontjaikat, ám későn érkezett a lépés, a szíriai konfliktus eszkalálódott. 2012 elején az ENSZ BT a szíriai intervenció kérdéséről szavazott, a határozat meghozatalát – amely nyomást gyakorolt volna Damaszkuszra a harcok leállítása érdekében – tizenhárom tag támogatta, azonban Kína és Oroszország megvétózta. Míg Oroszország vétóját az orosz nagykövet, Vitalij Csurkin azzal próbálta alátámasztani, hogy a javaslat nem tért ki a fegyveres ellenzéki erőkre, csak Asszadot érintette, s hiányzott belőle az egyensúly, addig a kínai Li Baodong úgy vélte, hogy a javaslat kontraproduktív lett volna, adott körülmények között indokolatlan nyomás alá helyezné a szíriai kormányt, ami nem segítené a probléma megoldását.¹⁰⁹ Válaszul Sarkozy kijelentette, hogy Franciaország nem adja fel a szíriai helyzet megoldására irányuló erőfeszítéseit, míg David Cameron az ENSZ BT-ben kialakult helyzetet a szervezet hírnevén ejtett sötét folthoz hasonlította, s úgy vélekedett, hogy az ENSZ tagjainak most kellene összefognia a szíriai politikai átmentet biztosítása érdekében. Az ENSZ Biztonsági Tanács öt állandó tagállama, Franciaország, az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Kína és Oroszország tehát nem tudnak megegyezni Szíria kérdésében, miközben az ENSZ becslése szerint közel nyolcezer ember vesztette életét

¹⁰⁷ Márton Balázs: *Szíria elleni szankciókról döntött az EU*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/04/30/sziria_elleni_szankciokrol_dontott_az_eu/
Letöltve: 2012. 09. 25.

¹⁰⁸ Márton Balázs: *Szíria elleni szankciókról döntött az EU*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/04/30/sziria_elleni_szankciokrol_dontott_az_eu/
Letöltve: 2012. 09. 25.

¹⁰⁹ Érdemes megjegyezni, hogy az orosz és a kínai vétó háttérében valójában az orosz-szír, valamint kínai-orosz kapcsolatok háttérében álló összetett politikai-gazdasági érdekek állnak.

az országban az arab tavasz révén kezdődött megmozdulások, s ezek elnyomása miatti belső terror következtében.¹¹⁰

A CFSP területén – a nemzeti érdekek különbözősége miatt – a kezdetektől jelen van a közös európai érdek kialakítása körüli feszültség. Ezt az arab tavasz eseményeire történt reagálás is jól tükrözte, hiszen az Unió tagállamai több esemény kapcsán csak hosszas viták után – megkésve – jutottak közös álláspontra, illetve többször egymással szemben is ellentétes döntéseket hoztak. Az Unió reagálásánál egyrészt hosszútávú biztonsági-politikai szempontokat – a térség stabilitásának fenntartása –, másrészt rövidebb távú – tagállami – érdekeket mérlegelt. Mivel ez utóbbi során a közösségi intézményeket mellőzték, azok nem is válhattak a közös külpolitika katalizátoraivá.

6.5. Arab tavasz, európai útkeresés: a Szomszédságpolitika újragondolása

Az arab tavasz eseményei az Unió tagállamait a Szomszédságpolitikán belüli kapcsolataik újragondolására készítették, mivel az addigi stabilitás – az autoriter rezsimek irányítása következtében – eltűnni látszott. Ezt Stefan Füle beszéde is jól illusztrálja, aki így fogalmazott: „Európának létfontosságú érdeke a demokratikus stabil és békés Észak-Afrika megléte közvetlen szomszédságában. Éppen ezért Európának kötelessége támogatni az észak-afrikai országok demokratikus átmenetét. (...) Közülünk túl sokan estek abba a hibába, hogy azt feltételezték, hogy az autokratikus rezsimek képesek a térség stabilitásának garantálására. Ez még csak nem is reálpolitika volt. A legjobb esetben is inkább egy rövid távú szemléletnek lehet mondani – abból is olyan, amely nehezíti a hosszú távú célkitűzések megfogalmazását és megvalósítását.”¹¹¹ Ennek szellemében született meg az Európai Szomszédságpolitika újrafogalmazását magába foglaló két dokumentum, a „Partnerség a Demokráciáért és a

¹¹⁰ Paul Wood: *Russia and China veto resolution on Syria at UN*

Forrás: <http://www.bbc.co.uk/news/world-16890107>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Nicholas Watt: *David Cameron attacks UN for inaction on Syria*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/sep/26/david-cameron-un-inaction-syria?INTCMP=SRCH>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Sarkozy: *Aszad gyilkos*

Forrás: http://hvg.hu/vilag/20120314_sarkozy_aszad_sziria

Letöltve: 2012. 09. 25.

¹¹¹ Nesreen K. El Molla, Dario Cristiani: *The Arab Spring and the EU Democracy Promotion Efforts: Between Intentions and Perceptions*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Workshop 5.

Forrás: <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/InternationalTransnationalRelations/MediterraneanProgramme/MRM/MRM2013/ws05.aspx>

Letöltve: 2012. 09. 01.

Közös Jólétért a Dél-Mediterráneummal” és az „Új Válasz a Változó Szomszédságra”. Ezekben az Unió felvázolta az együttműködések új irányait, amelyek a demokrácia mélyítésére összpontosítottak, főként a rendszeres választások, a gyülekezési szabadság, a szólásszabadság, a jogállamiság, a korrupció elleni küzdelem és a biztonsági erők demokratikus ellenőrzése révén. Ezek előmozdítása érdekében az Unió megalkotta a „többért többet” elvet, melynek lényege, hogy azok az országok, amelyek gyorsabban és tovább szeretnének jutni, nagyobb mértékű uniós támogatásra számíthatnak. Több elemző azonban úgy látja, ez egyúttal a „kevesebért kevesebbet” politikája is, ugyanis míg a gyorsabban haladókat ösztönzi, addig a lemaradókat „bünteti”.¹¹²

A következőkben ismertetni szeretném, hogy Tunézia, Egyiptom és Líbia esetében milyen továbblépési lehetőségeket fogalmazott meg az Unió. Mivel egyelőre csak az előirányzott pénzügyi támogatásokra vonatkozó adatok állnak rendelkezésre, ezért kutatásom folytatásaként az Unió gyakorlati lépéseinek elemzésével kívánok foglalkozni. Céлом, hogy figyelemmel kísérjem a térségben kifejtett tevékenységét, különös tekintettel arra, hogy a támogatások „célba érnek-e”, a rendelkezésre álló szakemberek és intézményi keretek révén miként kerül sor a „demokráciaépítésre”, s mindez milyen hatásokat, ellenhatásokat eredményez az egyes országok vonatkozásában.

6.5.1. ENP és Tunézia, Egyiptom, Líbia

Tunézia jelentős humanitárius segélyben részesült azért, hogy meg tudjon birkózni a líbiai polgárháború következtében beáramló menekültekkel. Emellett az Unió technikai segítséget nyújtott a választásokra való készülés során a civil szervezeteknek, s növelte a bilaterális együttműködések révén a gazdasági, társadalmi célok és a demokratikus átmenetet segítő alapok összegét, 240-ről 400 millió euróra. Fontos kiemelni az ún. EU-Tunézia „Task Force” szerepét – az első ilyen jellegű fórum a térségben – mely keretében az Unió például konferenciák szervezésével nyújt segítséget az országnak a gazdasági és a demokratikus átmenet megvalósításában. Az első találkozóra 2011 szeptemberében, Catherine Ashton és az új tunéziai miniszterelnök Bédi Caïd Essebsi

¹¹² *The EU's response to the 'Arab Spring'*

Press Release, MEMO/11/918, Brussels, 16. December 2011

Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>

Letöltve: 2012. 09. 27.

Timo Behr: Id. mű., 82.

részvételével került sor, s elhangzott, hogy a következő három évben körülbelül 4 billió euró¹¹³ lesz elérhető az ország számára. 2011 októberében Tunéziában elsőként tartottak szabad, demokratikus választásokat, melynek lebonyolítását az Unió választási megfigyelő missziója (EU Election Observation Mission to Tunisia, 2011) is figyelemmel kísérte.¹¹⁴

Egyiptom esetében Mubarak távozása után az Unió 20 millió eurós „civil társadalom csomag” létrehozását kezdeményezte. Ezen felül a 2011-es évre 132 millió eurót, míg 2012-re további 95 millió eurót különítettek el az ország számára. A támogatások célja Kairó elmaradottabb részén az életkörülmények javítása, a munkahelyteremtés, s egyúttal a kereskedelemi és a gazdasági növekedés fokozása, valamint az energia és a vízellátás javítása.¹¹⁵

A líbiai polgárháború 2011 októberében, Kadhafi halálával zárult le. A válság kezdete óta az Unió több mint 155 millió euró humanitárius segílyt biztosított az országnak. A főképviselő és az EKSZ 2011. május 22-én nyitotta meg az Unió első irodáját Bengáziban, majd 2011. augusztus 31-én a másodikat Tripoliban. A két iroda feladata, hogy közreműködjön az uniós források hatékony elosztásában.¹¹⁶ Az Európai Bizottság további 30 millió eurót különített el a Nemzeti Átmeneti Tanács helyzetének megszilárdítására, s további 50 millió eurót biztosít a hosszú távú támogató programok által.¹¹⁷

¹¹³ Kölcsönök és segítelyek összesen – 3 billió euró Uniós intézményektől, az Unió Bankjától és egyéb nemzetközi szervezetektől, úgy, mint az Afrikai Fejlesztési Bank, az Iszlám Fejlesztési Bank, s a Világbank, illetve további 1 billió euró az Unió tagállamaitól.

¹¹⁴ *The EU's response to the 'Arab Spring'*

Press Release, MEMO/11/918, Brussels, 16 December 2011

Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>

Letöltve: 2012. 09. 27.

¹¹⁵ *The EU's response to the 'Arab Spring'*

Press Release, MEMO/11/918, Brussels, 16 December 2011

Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>

Letöltve: 2012. 09. 27.

¹¹⁶ *Líbiai fejlemények: az EU válaszáának áttekintése*

Forrás: <http://www.eu2011.hu/hu/libiai-fejlemenyek-az-eu-valaszanak-attekintese-marcius-10-i-allapot>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Crisis in Lybia

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/crisis-in-libya>

Letöltve: 2012. 09. 25.

¹¹⁷ *The EU's response to the 'Arab Spring'*

Press Release, MEMO/11/918, Brussels, 16 December 2011

Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>

Letöltve: 2012. 09. 27.

S. Blockmans, N. Alonso, T. Wald „*Fit for Purpose? The European External Action Service one year on*” című tanulmányukban úgy vélekedtek, hogy az átfogó stratégiák megfogalmazásán túl az Uniónak arra kell törekednie, hogy reaktivitását proaktivitásra váltsa, azaz ne csupán reagáljon egy válsághelyzetre, hanem legyen tisztában a várható eseményekkel. A szerzők szerint az arab tavasz során kialakult kezdeti zavart követően az Uniónak ezt sikerült elérnie az Európai Szomszédságpolitika felülvizsgálatával.¹¹⁸ Az Unió tagállamainak vezetői felismerték, hogy a korábbi rövid távú, s „kényelmes” szemléletmódot hosszú távú célkitűzésekre kell váltani, ugyanis a térség stabilitása – mely az európai biztonságot és érdekeket szolgálja – csak így érhető el. Ez sokkal több fáradozást igényel az Unió részéről, mint korábban, de remélhetően valódi eredmények elérését teszi majd lehetővé. A térség országai számára biztosított nagymértékű pénzügyi támogatás eredményei azonban csak néhány éven belül igazolhatják a várakozásokat.

¹¹⁸ Steven Blockmans, Natalia Alonso, Tidhar Wald: Id. mű., 10.

VII. Konklúzió

Dolgozatomban az Európai Unió együttműködés egyik legérzékenyebb részét, a közös kül- és biztonságpolitika területét vizsgáltam, különös tekintettel a Lisszaboni Reformszerződés utáni időszak elméleti és gyakorlati vonatkozásaira. A Reformszerződés fő célkitűzéseként az Unió megváltozott nemzetközi környezethez való igazítását nevezte meg, amely a CFSP esetében azt jelentette, hogy olyan átfogó intézményi és működési kereteket kell kialakítani, amelyek révén az Unió a nemzetközi politikai rendszer hangsúlyosabb politikai szereplőjévé válhat.

1) A dolgozat első egységében azt a kérdést jártam körül, hogy *integrálhatók-e a nemzeti külpolitikák a közös külpolitikai keretbe*, s ha igen, mi az a reális elvárás, amelyet a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel szemben támaszthatunk. Véleményem szerint az egyes tagállami specifikációk olyan mértékben hatnak a közös kül- és biztonságpolitika alakítására, mely révén megállapítható, hogy a nemzeti külpolitikák csak kis mértékben, s főként általános célkitűzések mentén integrálhatók az uniós külpolitikába. Úgy vélem, hogy a reális elvárás, mely a CFSP-vel szemben megfogazható az, hogy az Unió válsághelyzetekben, vagy különféle nemzetközi események kapcsán képes legyen érdemi döntéseket hozni, s ezek jegyében cselekedni. Ez nem jelenti a klasszikus külpolitikai értelemben vett harmonizációt, csupán egy törekvést az eddigieknél egységesebb fellépésre. Másként fogalmazva, hogy a tagállamok felismerjék: annak érdekében, hogy „Európa hangja” közvetíthesse „Európa üzenetét” a nemzetközi politika szereplői felé, esetenként háttérbe kell szorítaniuk nemzeti érdekeiket.

2) Ami a *belső működés* – a döntéshozatal és a végrehajtás – hatékonyságát illeti, a Tanács a határozatokat főszabályként továbbra is egyhangú döntéshozatali rend szerint hozza meg. Ez nagyban hátráltja a CFSP gyakorlati működésének hatékonyságát, mivel idő és kompromisszumigényes folyamatot jelöl, ugyanakkor úgy vélem, hogy a tagállamok a nemzeti szuverenitásuk védelme érdekében a későbbiekben is ragaszkodni fognak hozzá. A Reformszerződés ugyanakkor nagyobb lehetőséget teremtett a tagállamok számára a későbbi továbblépésre, mivel egy különleges átvezető záradék révén lehetővé tette, hogy a tagállamok saját döntésükkel megváltoztathassák a döntéshozatali szabályokat.

3) A dolgozat következő egységében arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a perszonifikáció – az EU „arca”, s „hangja” – és egy új intézmény, az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása mennyiben segítették elő a külpolitikai hatékonyság növekedését.

A Reformszerződés életre hívta az *Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjének* posztját, aki egyben a Külügyek Tanácsának elnöke, illetve az Európai Bizottság külügyekért felelős alelnöke. Az első főképviselő, Catherine Ashton az ún. „kettős kalap” révén – tanácsi és bizottsági kötődés – nagyobb hatáskörrel bír a külpolitika kezdeményezésében, melynek megvalósítása során támaszkodhat az általa létrehozott Európai Külügyi Szolgálatra is. A főképviselő azonban nem vált – hatáskör híján nem válhatott – a CFSP tényleges irányítójává, döntéshozójává, hiszen ez a feladatkör továbbra is a tagállamok kormányának kezében maradt. Úgy vélem, az elmúlt években Ashton fáradhatatlanul dolgozott a célok megvalósítása érdekében. Igaz, hogy voltak vitatható megnyilvánulásai, de az uniós együttműködés egyik legnehezebb területén – egy olyan pozícióban, amelyben az ő feladata, hogy megtalálja a legéletképesebb utakat, normákat – nem is lehet elvárni, hogy minden lépése tökéletesre sikerüljön. Ashton tevékenységét sok kritika is érte, amelyek döntő része azonban nem annyira munkájának megítéléséről szól, sokkal inkább azt kéri rajta számon, amit hatáskörhíján nem tehet meg. Ashton csak „menedzselheti” a CFSP területét, motiválhatja a döntéshozókat, de nem léphet azok helyébe.

Ami a felállított *Európai Külügyi Szolgálatot* illeti, a szervezet komplex struktúrává fejlődött, de jövőjével kapcsolatban még számos kérdés merül fel, ahogyan gyakorlati tevékenységének hatékonysága terén is: míg számos elemzés olvasható arról, hogy milyen kompromisszumok révén került sor a Szolgálat felállítására, addig azon kívül, hogy létrejött a Válságkezelési Igazgatóság, a Szituációs Tér és a Krízis Platform, nem található információ arról, hogy a nyitott irodák milyen konkrét tevékenységet folytattak a válságreakálás eszközeinek jobb koordinációja érdekében, milyen intézkedések történtek a gyakorlatban az EKSZ munkatársai, vagy a missziók tagjai részéről a tunéziai, egyiptomi vagy a líbiai konfliktus mérséklése érdekében. Ennek oka azonban az EKSZ és Ashton tevékenységén kívül, a tagállamok nemzeti külpolitikai prioritásaiban keresendő, amelyek még mindig megelőzik az uniós célokat, így pedig az EKSZ eszköz csupán azoknak a döntéseknek a végrehajtására, amelyek egyelőre nehezen születnek meg.

A perszifikáció másik eleme az *Európai Tanács állandó elnöki posztjának* létrehozása volt azzal a céllal, hogy az elnök tevékenységével hozzájáruljon az Unió hatékonyabb működéséhez. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján úgy vélem, hogy Rompuy megfelelően oldotta meg a rá háruló feladatokat, s ehhez éppen az a tulajdonsága járult hozzá, amely miatt korábban kritizálták: a higgadtsága. Ennek révén tudott felülemelkedni a napi problémákon, s azokat kívülről szemlélve, mindig megtalálta orvoslásuk módját. Az évek során Rompuy fellépése magabiztosabbá vált, egyre markánsabban fogalmazza meg véleményét – az uniós vezetők között talán egyedülként –, a különböző nemzetközi események kapcsán. Véleményem szerint Rompuy felülmúlta a vele szemben támasztott elvárásokat, rációval ezzel azoknak a fenntartásaira, akik korábban „leírták” a belga politikust, s abból indultak ki, amit kívülről láttak: egy halk szavú, kevésbé ismert, „fakó” belga politikust.

4) A dolgozat utolsó részében a Lisszabon utáni külpolitikai mechanizmus első és egyben legjelentősebb gyakorlati próbájára, az *arab tavasz eseményeire történt európai reagálás* révén azt vizsgáltam, hogy létrejött-e „Európa üzenete”, amelyet „Európa hangja” közvetíthetett.

Az arab tavasz első időszakát az Unió részéről leginkább a kiszámíthatatlan, többnyire koordinálatlan, bizonytalan lépések és a tagállami érdekek mentén megfogalmazott álláspontok jellemezték. Amíg egyes tagállamok aktivizmusukkal tűntek ki (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország), addig az Unió magatartásával kapcsolatban inkább a passzívizmust emelhetjük ki. A *tunéziai események* során az Unió magatartását a fragmentáltság, s a heterogenitás jellemezte, várakozó magatartásra helyezkedett be, s csak az államfő elmenekülését követően került sor a közös és határozott uniós nyilatkozat kiadására. Franciaország viszont a kezdetektől a tunéziai elnök mellé állt, valamint segítséget ajánlott a tunéziai biztonsági erők részére. *Egyiptom* esetében az Unió fellépését a tétovázás jellemezte, nem véletlenül használta Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke azt a metaforát, hogy az Unió külpolitikai-válságreakálási kérdésekben úgy viselkedik, mint egy autó fényszórójával éjjel szembetalálkozó rémült állat. A közös álláspont itt is csak hosszas egyeztetés után, egy általánosságokban mozgó nyilatkozat formájában alakult ki. *Líbia* esetében az uniós álláspont – a Kadhafi-rendszer egységes elítélése – viszonylag gyorsan megszületett, a fegyveres konfliktusok erősödésével azonban jelentős véleménykülönbségek alakultak

ki a tagállamok álláspontjában, amelyek a gyakorlati cselekvés területére irányultak – franci-brit „különakció” a líbiai repüléstilalmi zóna kialakítása érdekében –. A *szíriai konfliktus* során a „nagyok”, Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország és Olaszország a rezsimmel szembeni határozott fellépést támogatta, ugyanakkor Ausztria és Svédország visszafogott álláspontot képviseltek, míg Ciprus – amelyet földrajzi közelsége miatt az uniós tagok közül a legközelebbről érint a válság – jelentős lobbitevékenységet folytatott a szír érdekek védelmében. A közös európai álláspont megfogalmazására végül az Európai Parlament Emberi Jogi Bizottsága által kiadott felszólítás után került sor, de addigra a konfliktus már eszkalálódott.

A CFSP területén – a nemzeti érdekek különbözősége miatt – a kezdetektől jelen van a közös európai érdek kialakítása körüli feszültség. Ezt az arab tavasz eseményeire történt reagálás is jól tükrözte, hiszen az Unió tagállamai több esemény kapcsán csak hosszas viták után – megkésve – jutottak közös álláspontra, illetve többször egymással szemben is ellentétes döntéseket hoztak. Mindez rávilágított arra, hogy válsághelyzetekben, amikor egységes fellépésre lenne szükség, akkor a tagállami érdekek még mindig megelőzik a közös cselekvés céljának elérését.

Miként válaszolható meg tehát a dolgozat címében feltett kérdés, azaz, *hogy hol tart az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának „szupranacionalizálása”*? A tagállamok vezetői évtizedek óta elérendő célként határozzák meg a külpolitika közösségi szintre emelését, s számos lépést tettek ennek érdekében, de a mélyreható reformok meghozatalára eddig még nem került sor, mivel a közös kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok továbbra is ragaszkodnak nemzeti prioritásaikhoz. A probléma lényegét Rompuy ragadta meg a legtökéletesebben, amikor úgy fogalmazott, hogy: „a kimenetel természetesen az érintett országok kezében van, nem Brüsszelben fog eldőlni, ezért nem becsülhetjük túl, hogy mit tehetünk.” Amíg tehát az Unió állam- és kormányfőinek döntéseiből hiányzik a közös európai álláspont kialakítására irányuló eltökéltség, addig nem következhet be az Unió egységes fellépése, s a világpolitikai színpadon betöltött szerepének növekedése.

Bibliográfia

Monográfiák

Abram Chayes, Antonia Chayes: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest: KJK-REKSZÖV., 2002.

Balogh András: *Nemzet és integráció*. Európa Tanulmányok I., Szuverenitás-nemzetállam-integráció. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1995.

Borbély Tímea: *Az EU-Mediterrán Partnerség*. In: Gergő Zsuzsanna: *Fókuszban az Európai Unió. Nemzetközi viszonyok, globális kihívások*. Veszprém: Egyetemi Kiadó, 2012.

Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2005.

Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000.

Gergő Zsuzsanna: *Az Európai Unió – a globális politikai szereplő*. In: Gergő Zsuzsanna: *Fókuszban az Európai Unió. Nemzetközi viszonyok, globális kihívások*. Veszprém: Egyetemi Kiadó, 2012.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011.

Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Kende Tamás-Szücs Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2002.

Kiss J. László: *A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban: területiség és funkcionalitás, állam és nemzet*. In: Kiss J. László: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest: Teleki Kiadó, 2003.

Klaus-Dieter Borchardt: *The ABC of European Union Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Marcus Höreth-Jared Sonnicksen: *Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2008.

Mezei Géza: *Helyreállított Európa. Egy önsorsrontó kontinens gazdasági és politikai felépülése a Marshall-tervtől az euró megszületéséig*. Grotius: E-Könyvtár, 2010.

Michael E. Smith: *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Ramses A. Wessel: *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective..* The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Várnay Ernő-Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest: CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2006.

Tanulmányok

An Interview with Jean-Claude Piris. In: *Harvard International Law Journal Online* 52. (2011), 172-181.

Forrás: http://www.harvardilj.org/wpcontent/uploads/2011/02/HILJOnline_52_Profile_Piris.pdf

Letöltve: 2011. 02. 18.

Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás. In: *Kül-Világ*, VII. évfolyam, 4. (2010)

Czékus Bálint: *Európa újragondolása – a nemzetállam az Európai Unióban*
Grotius tanulmány (2008)

Forrás: http://www.grotius.hu/doc/pub/KLVIPO/64%20czekus_balint.pdf

Letöltve: 2012. 05. 25.

Erik Brattberg: *Opportunities lost, opportunities seized: the Libya crisis as Europe's perfect storm*. European Policy Centre, Policy Brief, 2011.

Gálik Zoltán (2010): „A következő felszólaló: az Európai Unió.” *A közös európai külpolitika első valódi lépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek*.

Forrás: <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2051>

Letöltve: 2010. 10. 25.

Kiss J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?*
MKI-tanulmányok, a Magyar Külügyi Intézet időszakos kiadványa. Budapest: Magyar Külügyi Intézet, 2011.

Nesreen K. El Molla, Dario Cristiani: *The Arab Spring and the EU Democracy Promotion Efforts: Between Intentions and Perceptions*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Workshop 5.

Forrás: <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/InternationalTransnationalRelations/MediterraneanProgramme/MRM/MRM2013/ws05.aspx>

Letöltve: 2012. 09. 01

Patrick Müller, Nicole Alecu de Flers: *Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms*. Institute for European Integration Research: Working Paper No. 5. (2009)

Remek Éva: Gondolatok a Lisszaboni Szerződésről. In: *Európai Tükör* 11. (2009)
Sven Biscop, Rosa Balfour, Michael Emerson: *An Arab Springboard For EU Foreign Policy?* The Royal Institute for International Relations, EGMONT PAPER, 54, 2012.

Steven Blockmans, Natalia Alonso, Tidhar Wald: *Fit for Purpose? The European External Action Service one year on*. Oxfam Briefing.

Szigetvári Tamás: *Euro-Mediterrán Partnerség. Az Európai Unió és a mediterrán országok kapcsolat-rendszerének elemzése és értékelése*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2002.

Timo Behr: The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots? In: *Amsterdam Law Forum* Vol. 4:2 (Spring Issue)

Tobias Schumacher: The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness. In: *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3. (2011)

Wolfgang Wagner: Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy. In: *Journal of European Public Policy*, 10:4 (2003)

Dokumentumok

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete, CONV 850/03, Brüsszel, 2003. július 18., 27. cikk 1. pont, 197. cikk 1-3. pont, 203. cikk, 205. cikk. 6. cikk

Forrás: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010.

European Council Declaration on Egypt and the Region, Brussels, 4 February, 2011, PCE 027/11

EUR-LEX: Treaty on European Union. In: *Official Journal C* 191, 29 July 1992.

Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the event in Tunisia, Brussels, 14 January 2011, A016/11

Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Stefan Füle on the situation in Tunisia, Brussels, 10 January 2011, A010/11

President Herman Van Rompuy of the European Council to the General Assembly

Forrás: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43045&Cr=general+debate&Cr1=#.UHMYC5iN6E4>

Letöltve: 2012. 10. 10.

Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt, Brussels, 3 February 2011, A042/11

Security Council SC/10200, Security Council 6498th Meeting (Night), SECURITY COUNCIL APPROVES 'NO-FLY ZONE' OVER LIBYA, AUTHORIZING 'ALL NECESSARY MEASURES' TO PROTECT CIVILIANS, BY VOTE OF 10 IN FAVOUR WITH 5 ABSTENTIONS, 17 March 2011

The EU's response to the 'Arab Spring'

Press Release, MEMO/11/918, Brussels, 16 December 2011

Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>

Letöltve: 2012. 09. 27.

Cikkek

Consilium: Crisis in Lybia

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/crisis-in-libya>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Consilium: EU crisis response cycle

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/crisis-response-cycle>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Consilium: EU crisis response

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response?lang=en>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Consilium: The EU Situation Room

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eu-situation-room>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Consilium: The EEAS Crisis Platform

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Consilium: Foglalkoztatási és növekedési stratégia

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=459>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Consilium: Megállapodás Görögország támogatásáról

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=441>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Consilium: *Az „Európa 2030” projekt*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=473>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Consilium: *Az emberi jogok védelmében*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=476>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Consilium: *Az EU üzenete Iránnak: térjünk vissza a tárgyalóasztalhoz!*

Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=HU&focusID=503>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Csepregi Zsolt: *Megkezdődtek a tárgyalások Iránnal*

Forrás: http://kitekinto.hu/iszlam/2010/12/08/megkezddtek_a_targyalasok_irannal/

Letöltve: 2012. 09. 25.

EUEOM: *The European Union Election Assessment Team Libya 2012*

Forrás: <http://www.eueom.eu/libya2012/home?LANG=en>

Letöltve: 2012. 10. 28.

Euractiv: *„A politikusok vigyázzanak a szájukra!”*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/05/22/a_politikusok_vigyazzanak_a_szajukra/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Euractiv: *Az EU is beleszól a Koszovó-vitába*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/07/25/az_eu_is_beleszol_a_koszovo-vitaba/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Euractiv: *Catherine Ashton portréja*

Forrás: <http://www.euractiv.hu/portrek/hirek/catherine-ashton-portreja-002225>

Letöltve: 2011. 03. 22.

Euractiv: *Csak kapkodták a fejüket a magyar diplomaták*

Forrás:

http://kitekinto.hu/europa/2011/03/13/csak_kapkodtak_a_fejuket_a_magyar_diplomatak/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Euractiv: *EU shies away from sanctions in 'Europe 2020' plan*

Forrás: <http://www.euractiv.com/en/priorities/eu-shy-away-sanctions-europe-2020-plan>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Euvonal: *Megállapodás az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásáról*

Forrás: <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6507>

Letöltve: 2010. 10. 26.

Equilor: *Rompuy: „a korábbi évek politikája felelős a válságért”*

Forrás:

http://kitekinto.hu/europa/2010/06/15/rompuy_a_korabbi_evek_politikaja_felels_a_vals_agert/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Győri Hajnalka: *Külön parlamentet javasolt az eurózónának Van Rompuy*

Forrás:

http://kitekinto.hu/europa/2012/09/17/kulon_parlamentet_javasolt_az_eurozonanak_van_rompuy/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Győri Hajnalka: *Nem lesz kétkamarás az Európai Parlament*

Forrás: <http://kitekinto.hu/europa/2012/10/17/37/>

Letöltve: 2012. 09. 25.

HVG: Sarkozy: *Aszad gyilkos*

Forrás: http://hvg.hu/vilag/20120314_sarkozy_aszad_sziria

Letöltve: 2012. 09. 25.

Ian Traynor: *Egypt needs reform not repression, say EU leaders*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/04/egypt-reform-eu-leaders-summit?INTCMP=SRCH>

Letöltve: 2012. 10. 10.

Ian Black, Ewen MacAskill, Nicholas Watt: *UK pushes EU to demand that Gaddafi quit*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/uk-eu-demand-gaddafis-resignation>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Ian Traynor: *Libya conflict: EU awaits UN approval for deployment of ground troops*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/18/libya-conflict-eu-deployment-ground-troops>

Letöltve: 2012. 10. 10.

Ian Traynor, Nicholas Watt: *Libya no-fly zone plan rejected by EU leaders*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/11/libya-no-fly-zone-plan-rejected?intcmp=239>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Ian Black, Ewen MacAskill, Nicholas Watt: *UK pushes EU to demand that Gaddafi quit*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/uk-eu-demand-gaddafis-resignation>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Indulhat az EU-külügy. In: HVG 28. (2010), 12.

Joschka Fischer: *Merkel, Sarkozy és Brown. Európa világpolitikai hanyatlásáról.* Project Syndicate, Institute of Human Sciences, 2007.

Forrás: http://www.fn.hu/hetilap/nezopont/20070619/joschka_fischer_merkel_sarkozy/

Letöltve: 2010-10-27

Kitekintő: *Íme, Európa új arcai*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/11/20/ime_europa_uj_arcai/

Letöltve: 2010. 10. 26.

Kitekintő: *Megfelelően kezeltük eddig a válságot*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/05/26/megfelelen_kezeltuk_eddig_a_valsgot/

Letöltve: 2010. 10. 26.

Kitekintő: *Össztűz alatt a külügyi főképviseelő*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/12/03/ossztz_alatt_a_kulugyi_fkepvisel/

Letöltve: 2010.10.26.

Kitekintő: *Új korszak nyílik*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2009/12/12/uj_korszak_nyilik/

Letöltve: 2010. 10. 26.

Líbiai fejlemények: az EU válaszána áttekintése

Forrás: <http://www.eu2011.hu/hu/libiai-fejlemenyek-az-eu-valaszanak-attekintese-marcius-10-i-allapot>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Lisszaboni Szerződés

Forrás: http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_hu.htm?Page=6

Letöltve: 2010. 10. 26.

Matus Dóra: *Különleges státuszt kapott az Európai Unió*

Forrás:

http://kitekinto.hu/europa/2011/05/11/kulonleges_statuszt_kapott_az_europai_unio/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Matus Dóra: *Pofont kapott az EU*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2010/02/08/pofont_kapott_az_eu/

Letöltve: 2010. 10. 26.

Márton Balázs: *Szíria elleni szankciókról döntött az EU*

Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/04/30/sziria_elleni_szankciokrol_dontott_az_eu/

Letöltve: 2012. 09. 25.

NATO: *NATO and Libya*

Forrás: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm

Letöltve: 2012. 11. 03.

Németh Vera: Ashton: *„A tárgyalásos megoldásnak nincs alternatívája”*

Forrás:

http://kitekinto.hu/islam/2011/01/07/ashton_a_targyalasos_megoldasnak_nincs_alternativaja/

Letöltve: 2012. 09. 25.

Nicholas Watt: *David Cameron on Libya: we are not the 'pull up the drawbridge generation'*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/politics/wintour-and-watt/2011/oct/02/libya-muammar-gaddafi?INTCMP=SRCH>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Nicholas Watt: *David Cameron attacks UN for inaction on Syria*

Forrás: <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/sep/26/david-cameron-un-inaction-syria?INTCMP=SRCH>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Paul Wood: *Russia and China veto resolution on Syria at UN*

Forrás: <http://www.bbc.co.uk/news/world-16890107>

Letöltve: 2012. 09. 25.

Randy James: *Herman Van Rompuy, the EU's New President*

Forrás: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1941121,00.html>

Letöltve: 2011. 03. 22.

Rikard Jozwiak: *The EU's New Diplomatic Service Gets Off To A Shaky Start. Does the EU's foreign policy chief have the charisma or the chops to lead a fragmented union?*

Forrás: http://www.rferl.org/content/eu_foreign_policy/2311223.html

Letöltve: 2012. 06. 10.

Vida László: Ismerős ismeretlenek. In: *HVG* 48. (2009), 27-28.

VG: *Merész EU-elnöki tervek*

Forrás: <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/meresz-eu-elnoki-tervek-305463>

Letöltve: 2010. 10. 26.