

Az Európai Unió külpolitikai területeinek fúziója

Az Európai Unió külpolitikai képességének és a jövőbeli „közös külpolitika”
lehetőségének vizsgálata



JELIGE: „NAGYBETŰ”

„Történelmi feladatunk, hogy újra egyesítsük Európát, kitarva karunkat olyan országok előtt, amelyek legalább annyira európaiak, mint mi... Az integráció további elmélyítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy az élcsapat esetleg messzebb is menjen, és létrehozza azt, amit én a nemzetállamok konföderációjának nevezek. Ez szorosabb pénzügyi és gazdasági uniót jelent közös haderővel és fokozott környezetvédelemmel egy új szerződésbe foglalva. Az igazi kérdés ugyanis: akar-e Európa történelmi szerepet betölteni a jövőben is?”

Jacques Delors

Tartalomjegyzék

I. fejezet – A Schuman-terv és annak megvalósulása	3
II. fejezet – Az Európai Unió külpolitikai területei	4
2.1. A közösségi külpolitika	5
2.1.1. A közösségi külpolitika fogalma és általános jellemzői	5
2.1.2. A közösségi külpolitika kezdetei	5
2.1.3. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztése	6
2.1.4. A hatályos szakpolitikai rendszer	9
2.2. A közös kül- és biztonságpolitika	12
2.2.1. Római Szerződés	12
2.2.2. Európai Politikai Együtműködés és az Európai Egységes Okmány	13
2.2.3. Maastrichti Szerződés és módosításai	15
2.2.4. Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Szerződés	16
2.3. Tendenciavizsgálat – Összeolvadnak a külpolitikai területek?	18
III. fejezet – Az Európai Unió külpolitikai területeinek összehasonlítása – miért nem hatékony az EU külpolitikája?	19
3.1. A rezsimek összevetése	19
3.1.1. A rezsimek közötti eltérések	19
3.1.2. A rezsimek közötti átjárhatóság az Európai Unió Bíróságának esetjogában	21
3.2. Szuverenitásféltés	26
IV. fejezet – Az Unió hatályos külkapcsolati intézményrendszere	28
4.1. Az Európai Tanács és a Főképviselő	28
4.2. Az új intézmény – Az Európai Külügyi Szolgálat	29
4.3. Külkapcsolati döntéshozatal	30
V. fejezet – Az Európai Unió külkapcsolati intézményrendszerének reformja de lege ferenda	33
5.1. „Maximalista modell”	33
5.2. „Kompromisszumos modell”	34
5.3. „Kormányközi modell”	35
5.4. A modellek összevetése	35
VI. fejezet - Következtetések	36
Függelék	38
Irodalomjegyzék	44
Felhasznált nyomtatott irodalom	44
Felhasznált online tartalom	47
Felhasznált jogi normák és esetjog	47
Előadások, konferenciaanyagok	48

I. fejezet – A Schuman-terv és annak megvalósulása

Az európai integráció megvalósítása a kontinens nemzeteinek, politikusainak és gondolkodóinak régi nagy álma, de tényleges kezdetei csupán a második világháborút követő megbékélés idejére tehetők. Az egységesülés a korabeli Nyugat-Európa valamennyi államának célja és érdeke volt több szempontból is, így például (1) Európa háború utáni újjáépítésének központi koordinálása; (2) a gazdasági potenciál egységesítésével a globális versenyképesség visszaszerzése. Természetesen politikai motivációkat is fellelhetünk a háttérben, így (3) a tartós európai béke megteremtése Németország és a vesztesek bevonásával, így egy újabb pusztító világháború kitörésének megakadályozása; illetve (4) a szovjet veszéllyel szembeni egységes fellépés képességének megteremtése.

Ennek a kezdeti vágnak az eredménye az a nemzetközi szervezet, melyet ma Európai Unióként ismerünk, és mely a Schuman-terv nyomán gazdasági közösségként alakulva, a nemzetállamok egymásrautaltságának növekedésével fokozatosan tett és tesz szert politikai, külpolitikai és részben katonai, védelmi képességekre. Ma az EU egy egyedülálló és összetett nemzetközi szervezet¹, mely állami sajátosságokkal is bír. Az összetettség okozta problémák miatt a didaktika szintjén ezért nevezik harmadik megjelölésként „*sui generis entitásnak*” az EU-t.

Mark Eyskens volt belga külügyminiszter 1991-ben elhangzott szavait idézve koránt sem egységes ezt az entitást: „*gazdasági óriás, politikai törpe, katonai senki*”². A kezdeti, tisztán gazdasági integráció a mai napig sem tett szert olyan világpolitikai érdekérvényesítő képességre, amely összhangban állna tényleges gazdasági erejével. Dolgozatom célja, hogy ennek az aszimmetriának az elemzése mentén felhívjam a figyelmet egy töretlen tendenciára: az EU külpolitikai képessége és mozgástere folyamatos fejlődésben, bővülésben van. A ma ismert és létező heterogén külpolitika hosszú és bonyolult, nem egyszer tagállami és intézményi érdekeket sértő fejlődés eredményeként jött létre. A Schuman-tervnek megfelelően az Unió politikai és külpolitikai arculata újabb és újabb elemekkel bővül és válik gazdasági óriásból politikai és nemzetközi jogi aktorrá. Ugyan az EU e vonulata ma még inkonzisztens és sok helyen defektusokkal szabdalt, de történeti egészében vizsgálva láthatjuk, hogy a fejlődés egyértelmű.

¹ BEUMONT, Paul; LYONS, Carol; WALKER, Neil (szerk.): *Convergence & Divergence in European Public Law*, Intersentia, Antwerpen (Belgium), 2002, 59. p.

² WHITNEY, Craig R.: War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity, The New York Times, January 25, 1991, <http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html?pagewanted=1>, 2014. július 29.

II. fejezet – Az Európai Unió külpolitikai területei

A külpolitika nem más, mint egy adott állam érdekeinek külső állami cselekedetekben megnyilvánuló vetülete; célok és eszközök összessége, amely arra szolgál, hogy egy adott állam saját cselekedetei révén más államok vagy nemzetközi szervezetek tevékenységét államérdekének megfelelően befolyásolja. A külpolitika fogalma alapján, ahhoz hogy azt mondhassuk, hogy a nemzetközi jog egy alanya külpolitikai képességgel rendelkezik, három feltételt kell teljesítenie: (1) az entitásnak saját szabad akaratából kell cselekednie; (2) a cselekedetnek más entitás tevékenységének befolyásolására kell irányulnia; (3) a cselekedet kifejtése az entitás saját államérdekéből történjen.

Az EU külpolitikájáról beszélve hajlamosak vagyunk kizárólag a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) gondolni, holott az EU külpolitikája ennél sokkal tágabb³. Az EU külpolitikája magába foglalja: (1) közösségi külpolitikát; (2) a közös kül- és biztonságpolitikát; és (3) a tagállami külpolitikákat. Az 1. ábra próbálja ezt részletekbe menően, szakpolitikai területek szerint bontva, az eltéréseket logikus rendszerben szemléltetni.

A low politics (mint „közösségi külpolitika”) és a high politics (mint „közös kül- és biztonságpolitika”) egymástól nem elválasztható területei az EU külső tevékenységének, egységes rendszerként használva hatékonyságában megkérdőjelezhetetlen eredményekre vezet. A közösségi külpolitika és a KKBP együttesét a dolgozatomban külkapcsolatok vagy külpolitikai területek néven nevezem, mely megfelel az uniós terminológiának és az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 22. cikke (2) bekezdésének is (lásd 2. ábra). A Schuman-terv távlati célja ennek az összetett rendszernek a koordinált irányítása és esetleges egységesítése, és egy föderális szisztémának megfelelő „közös külpolitika” létrehozása.

Az eddig sem éppen rendezett képet bonyolítja, hogy az EU tagállamai eltérő külpolitikai érdekekkel és célokkal rendelkeznek. A nemzetközi politika elsődleges alanyai pedig továbbra is az egyes tagállamok. A tagállamok az át nem ruházott körben önálló külpolitikai képességekkel rendelkeznek. Külpolitikájukat és harmadik államokkal fennálló kapcsolataikat a KKBP, illetve tágabban az uniós külkapcsolati rendszer nem érinti. Az Unió megpróbálja a tagállamok külpolitikai magatartásait közelíteni egymáshoz, viszont továbbra is jelentős eltérések tapasztalhatók az egyes államok érdekei és nemzetközi szintén vagy a KKBP-vel kapcsolatban tanúsított releváns magatartásai között, melyek értelemszerűen nem kedveznek a koherensen működő, minden külpolitikai kihívásra választ adni képes közös külpolitika kialakításának.

³ KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 591-597. p.

2.1. A közösségi külpolitika

2.1.1. A közösségi külpolitika fogalma és általános jellemzői

Közösségi külpolitika alatt a dolgozatomban az EU azon külső tevékenységeit értem, melyek a szupranacionális intézményrendszer révén irányítottak⁴. Ezek közé direkt módon öt szakpolitika sorolható: (1) közös kereskedelempolitika; (2) fejlesztési együttműködés; (3) harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés; (4) humanitárius segítségnyújtás; illetve (5) a bővítés és szomszédságpolitika. Ezek mellett természetesen valamennyi uniós szakpolitikának van – a főtevékenységhez képest kevésbé domináns – külpolitikai vetülete, így a lista bővíthető. Jellemzői e területeknek, hogy ezek az uniós külső tevékenység leginkább integrált területei, melyek alapja minden esetben az eredeti integrációs tervek szerinti gazdasági együttműködés. Alapvonulatuk külpolitikai oldalának megjelenése a párhuzamosság elve szerinti gyakorlatnak és az ún. spill over hatásnak köszönhető. Valamennyi terület a low politics területére esik, vagyis nem a kifejezett, hagyományosnak tekinthető külpolitika képviselői.

2.1.2. A közösségi külpolitika kezdetei

A közösségi külpolitikához hasonló hatáskörrel az EU jogelődjei is rendelkeztek már, azok az alapító szerződések által átruházott hatáskörben külpolitikai képességgel bírtak. E hatáskörök a kezdetben viszont igencsak szűkek voltak, részben mivel az integrációk, így az Európai Szén- és Acélközösség, illetve az Európai Atomenergia Közösség ágazat-specifikusak voltak⁵, részben pedig mivel az átruházott hatáskörökben sem érvényesült az integrációs joggyakorlás kizárólagosságának elve.

Az 1967-ben egyesített integrációs szervezetek⁶ közül az Európai Gazdasági Közösség (EGK) külkapcsolati rendszere, vagyis a Római Szerződés⁷ szerinti szabályok kerültek domináns helyzetbe. Ez határozta meg az Európai Közösségek (EK) további közösségi külpolitikáját, mivel az EGK nem csupán egy ágazat vonatkozásában rendelkezett hatáskörrel, hanem szélesebb, általános belső hatáskörei mentén, szélesebb külkapcsolati potenciállal is bírt. Ugyan a Római Szerződés (illetve a Fúziós Szerződés) explicit rendelkezést nem tartalmaz az EGK külpolitikáját illetően⁸, harmadik államok vonatkozásában háromféle viszony kialakítását tette lehetővé:

⁴ MIX, Derek E.: *The European Union: Foreign and Security Policy*, CRS Report for Congress, April 8, 2013, 17. old.

⁵ BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002, 29. p.

⁶ <http://aei.pitt.edu/5202/1/5202.pdf>, 2014. szeptember 12.

⁷ http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf, 2014. szeptember 12.

⁸ A Római Szerződés által az EGK-nak biztosított külpolitikai vonatkozású mozgástér bővebben az alábbiakat jelentette:

„a csatlakozás, a társulás és kereskedelmi megállapodások kötése”⁹. Az első kettőt külpolitikai jogalapként az EGK csupán a szomszédságában álló államokkal szemben alkalmazhatta; így az EGK, majd az EK tágabb külpolitikai mozgástere a III. Fejezetben ismertetett közös kereskedelempolitika területére szorítkozott. A 111. cikk 1. pontja a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy a harmadik államokkal fennálló kereskedelmi kapcsolataikat – az integrációs rendszer kiépítésének átmeneti ideje alatt – harmonizálják az EGK által meghatározott célokkal, vagyis az EGK-nak voltak globális kereskedelempolitikai céljai és szabályai.

A későbbiekben a közösségi külpolitika területe az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság), illetve jogelődje joggyakorlatának köszönhetően fejlődött. A jogalkalmazás számára az integráció külpolitikai képességének bővítésére a hatásköri szabályok mentén nyílt lehetőség.

2.1.3. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztése

A hatályos rendszert vizsgálva láthatjuk, hogy vannak olyan területek, ahol az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, más ügyekben viszont tagállamokkal megosztott hatáskörben cselekszik. Azt, hogy az EU mikor járhat el önállóan, vagyis alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat adott ügyben az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 3. cikk (1) bekezdése rendelkezik, mely szerint *„[a]z Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a következő területeken:*

- a) vámunió,
- b) a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
- c) monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro,
- d) a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- e) közös kereskedelempolitika.”

A hatáskörök másik kategóriájáról, a megosztott hatáskörökről az EUMSZ. 4. cikk (2) bekezdése tartalmaz rendelkezéseket. Megosztott hatáskörben mind az EU, mind a tagállamok alkothatnak kötelező erejű jogi aktusokat, de a tagállamok csak annyiban, amennyiben az EU nem gyakorolja saját hatáskörét. Az EU az EUMSZ. e rendelkezése értelmében a tagállamok irányába tesz szert (belső) hatáskörökre. A 3. cikk (2) bekezdése a hatáskörök külső, harmadik

(1) közös kereskedelempolitika (110-116. cikkek);

(2) tengerentúli országok és területek társulása (131-136. cikkek);

(3) harmadik országokkal kötött társulási megállapodások (3. cikk (b) pont);

(4) nemzetközi szerződések megkötése és nemzetközi szervezetekkel való megállapodás (238. cikk); csatlakozás (237. cikk)

⁹ BALÁZS Péter i. m. 58. p.

államok irányába gyakorolható párját is konstatálja a párhuzamosság elve szerint: az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha az hatásköreinek belső gyakorlásához elengedhetetlen. A belső hatáskör azonos tartalmú külső hatáskört keletkeztet, amennyiben a hatáskörgyakorlás két oldala a szoros összefonódottság miatt nem választható egymástól. „[H]a közösség rendelkezik valamely belső hatáskörrel, akkor egyes tagállamai nem áshatják alá ezt a hatáskört azáltal, hogy ugyanabban a tárgyban külön kétoldalú megállapodásokat kötnek kívülálló országokkal vagy más nemzetközi szervezetekkel.”¹⁰

A párhuzamosság elvét a Bíróság először az ERTA-ügyben (22/70. számú ügy, Bizottság kontra Tanács) mondta ki. A történeti tényállás szerint a Közösségek nevében az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) tárgyalásokat kezdett a közös közlekedéspolitikai rendelkezések mentén az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságával az Európai Közúti Szállítási Megállapodás megkötése (European Road Transport Agreement, ERTA) érdekében. Mivel a Szerződés adott szabályai nem rendelkeztek a külpolitikai hatáskörökről, az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) kétségbe vonta, hogy a Bizottság az adott ügyre vonatkozóan rendelkezik-e azzal a külkapcsolati képességgel, amely az efféle tárgyalásokhoz szükséges. A Bíróság a lehető legtagabb értelmezést használva megalapozta egyrészt a közösségi jog elsőbbségének, a párhuzamosság elvének és a spill over hatás elfogadhatóságának elvi lehetőségét. A Bíróság – mivel az ügyre vonatkozóan szerződési rendelkezés nem volt – a Közösségek jogi személyiségéből vezette le érvelését. Mivel a Római Szerződés szerint az EGK jogi személy, és e rendelkezés a Szerződés utolsó, záró rendelkezései között kapott helyet, így valamennyi korábbi szerződési rendelkezésre, általános jelleggel biztosít jogi személyiséget. Az általános jogi személyiség lényege pedig, hogy nem korlátozott, vagyis a biztosított belső közlekedéspolitikai hatáskör mellett az EGK annak párjaként, nemzetközi hatáskörrel is rendelkezik. Az ítélet 17-19. pontjai tartalmazzák az érdemi, párhuzamosság elvének megalapozottságára vonatkozó érveléseket; közös szabályok léte esetén a tagállamok nem jogosultak harmadik államokkal e szabályokat sértő megállapodások megkötésére; ezt követően csak a Közösség jogosult a közös szabályok tekintetében harmadik államokkal szerződések kötésére, mivel „(...) a Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.”¹¹ A Bíróság ezzel az értelmezéssel erősítette meg a pár évvel korábbi ítéletében (6/64. számú ügy, Costa kontra ENEL) megfogalmazott közösségi – ma uniós – jog elsőbbségét: azon a területen, ahol az Unió önállóan alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi

¹⁰ BALÁZS Péter i. m. 50. p.

¹¹ 22/70. sz. ügyben hozott ítélet 19. pontja

aktusokat, egyben a terület nemzetközi hatásköre felett is kompetenciával rendelkezik. A Bíróság e szétválaszthatatlanságra vonatkozó iránymutatásai mára már a Szerződések kötelező rendelkezései közé is bekerültek.

A párhuzamosság elvének továbbfejlesztését jelentette a Bíróság rajnai hajózási ügygel kapcsolatos 1/76. számú ajánlása. Ebben a Bíróság megállapította, hogy nemzetközi hatáskör alapításához nincs feltétlenül szükség konkrét belső hatáskörre. Ilyenkor „(...) az a hatáskör, amelynek alapján a közösség harmadik országokkal szemben kötelezettséget vállal, beleértődik a Szerződés rendelkezéseibe, amelyek a belső hatáskört létrehozták, amennyiben a közösség nemzetközi megállapodásban való részvétele szükséges – úgy mint ebben az esetben – a közösség valamely céljának eléréséhez.”¹² Vagyis a Közösségek nemzetközi hatásköre a Közösségek céljaira mint általános szerződési rendelkezésre is alapítható. A szerződési célok tiszteletben tartására és annak megfelelő tagállami politika kialakítására a Bíróság több döntésében is felhívta már a figyelmet, mint például a 162/91. számú ILO-val kapcsolatos ajánlásában: „Mindazonokon a területeken, amelyek megfelelnek a Szerződés célkitűzéseinek, az EGK Szerződés 5. cikke megköveteli a tagállamoktól, hogy könnyítsék meg a közösség feladatainak teljesítését, és tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyezteti a Szerződés céljainak elérését.”¹³

A Rajnai hajózási ügy által megengedhetőnek tekintett hatáskör-kiterjesztésnek egy másik fajtája az ún. spill over jelenség. Ez nem mást jelent, mint a meglévő hatáskörök olyan kiterjesztése, amelynek alapja valamely közösségi cél elérése érdekében végrehajtott közösségiesítés, melynek eléréséhez további területek közösségiesítésére van szükség. Vagyis az egyes területeken elért integráció csak azáltal biztosítható, ha más területeken is hasonló történik, mely egy spirál formájában integrációs kényszer alá von megannyi területet. Spill overre, illetve sokak által „lock-in” (körbezárás) jelenségre expanzív hatásköri területeken van lehetőség, melynek eredményeként lehetőség nyílik arra, hogy az eredetileg átadott hatáskörnél jóval tágabb körben hatással legyen az integrálódás. A spill over dinamikája függ a kitűzött célok és megvalósult célok konvergenciájától, de a gazdaság teljes területét lefedő integráció esetén elkerülhetetlen az egyes ágazatok között spill over.¹⁴

¹² BALÁZS i. m. 51-53. p.

¹³ BALÁZS i. m. 51-53. p.

¹⁴ LINDENBERG, Leon N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963, 10-11. p.

A konkrét közösségi hatáskör hiányában végrehajtott, általános rendelkezésekre alapított, kiegészítő jogalkapként kezelt hatáskör-alapítás előtt a Bíróság a 2/94. számú ügygel (Emberi Jogok Európai Bírósága-ügy) emelt korlátot. *„Ez a rendelkezés, amely az átruházott hatáskörök elvén nyugvó intézményi rendszer integráns része, nem szolgálhat a közösségi hatáskörök terjedelmének kibővítésére azon az általános kereten túl, amelyet a Szerződés rendelkezései mint egész alkotnak, különösen azok, amelyek a közösség feladatait és tevékenységét meghatározzák.”*¹⁵ A Bíróság ezzel tisztázta a párhuzamosság és a hatáskör-alapítás keretét: (1) megengedett, hogy az ERTA-ügynek megfelelően az Unió már meglévő belső hatásköre mellé külső hatáskört alapítson, amennyiben a belső hatáskör gyakorlása anélkül lehetetlen; (2) megengedett, hogy a Rajnai hajózási ügynek megfelelően belső hatáskör hiányában is keletkezzen külső hatáskör, ha az a közösség valamely céljának eléréséhez szükséges. A létesített külső hatáskör viszont nem feltétlenül kizárólagos hatáskör. Megosztott belső hatáskörű területeken, értelemszerűen a külső hatáskör is megosztott: abban a körben rendelkezik az Unió külső hatáskörrel, amelyben belső kompetenciájának gyakorlása is fennáll.

2.1.4. A hatályos szakpolitikai rendszer

Visszakanyarodva az 1. ábra szerkezeti sajátosságaira, láthatjuk, hogy a közösségi külpolitika előbb bemutatott történeti kialakulása öt szakpolitikai terület külkapcsolati kompetenciájának megalapozását biztosította. A külkapcsolati rendszer hatályos szabályai elsődleges jogforrások szintjén az EUSz. 21-22. cikkei tartalmazzák. E rendelkezések (a 2. ábra felépítését is követve) az Unió teljes külkapcsolati rendszerére vonatkozóan határoznak meg elveket, célokat és eljárási szabályokat. Az Unió által, külkapcsolati rendszerének kiépítése során mindenkor szem előtt tartandó elvei a *„demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.”*¹⁶ Ezen elvek mentén az Unió által külkapcsolati rendszerét annak céljából építi, hogy: „(...)

- a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;

¹⁵ BALÁZS i. m. 53-55. p.

¹⁶ EUSz. 21. cikk (1) bekezdés

- c) *összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival (...) megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;*
- d) *elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;*
- e) *előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;*
- f) *hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;*
- g) *segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és*
- h) *előmozdítsa egy erősebb többoldali együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.”¹⁷*

A célok tartalmazznak biztonságpolitikai, gazdasági, humanitárius stb. elemeket, vagyis az Unió teljes külkapcsolati rendszerét próbálja lefedni a szerződéses taxáció. Annak érdekében, hogy ez a szerteágazó kör többé-kevésbé egy mederben maradhasson, az EUSz. 21. cikkének (3) bekezdése – a Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelő (a továbbiakban: Főképviseelő) közreműködésével – a Bizottságot mint a közösségi külpolitika irányítóját és a Tanácsot mint a KKBP letéteményesét teszi felelőssé a külpolitikai területek egymással és más uniós politikákkal való összhangjának megteremtésében. A két külpolitikai terület összhangjának megteremtésével és ebben az Főképviseelő és az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service, a továbbiakban: EEAS) által betöltött szerepével a IV. fejezet foglalkozik.

A közös kereskedelempolitika az Unió „(...) nemzetközi kapcsolatainak formálásában (...) meghatározó szerepet játszott. A kívülálló országokhoz fűződő, közösségi szintű kapcsolatok tartalmát ugyanis mindenekelőtt és legnagyobb részben a külgazdasági viszonyok adják, közülük is kiemelkedik a közös kereskedelempolitika.”¹⁸ A Bizottság által irányított szakpolitika alkalmas a leginkább a közösségi külpolitika érdekeinek világszintű érvényesítésére. Kiterjed a harmadik országokkal fennálló áru-, tőke-, szolgáltatáskereskedelemre és szellemi tulajdonjogok forgalmára. A közös kereskedelempolitika számára céljai eléréséhez biztosított eszközök típusai a következők:

¹⁷ EUSz. 21. cikk (2) bekezdés

¹⁸ BALÁZS i. m. 82. p.

(1) Autonóm eszközök

Az autonóm eszközök olyan kereskedelempolitikai eszközök, amelyeket az EU egyoldalúan, a korábbi I. pillér rezsimjébe tartozó szabályok szerint képes alkalmazni, és amelyek jogalapját a Szerződések rendelkezései biztosítják.

Autonóm eszközök közé tartoznak a vámtarifa-módosítások, a behozatali vagy kiviteli korlátozások és a védintézkedések, így a dömpingellenes eljárás, a szubvenciók eljárás, az új kereskedelempolitikai eszköz és egyéb szűrkezőnás intézkedések. Ezek segítségével az Unió mérvadóan képes befolyásolni harmadik országok vagy szervezetek magatartásait és elérni saját külpolitikai és külgazdasági céljainak minél teljesebb érvényesülését.

(2) Szerződéses eszközök

A szerződéses eszközök az EU és harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek által kötött nemzetközi megállapodások által létesített kereskedelempolitikai eszközök.

Az Unió nem egyszer a kereskedelempolitikai eszközöket gazdasági alap nélkül, politikai indítékból alkalmazza. Ilyen gazdasági szankciók révén elérni kívánt politikai nyomásgyakorlásra került sor például a Tanács 959/2014/EU rendeletével az Orosz Föderációval szemben, annak az ukrajnai válságban betöltött destabilizáló szerepe miatt¹⁹. A gazdasági eszközökkel végrehajtott büntetőintézkedések megfelelősége felől eltérő álláspontokat vallanak az uniós szervek és a tagállamok. A Bizottság álláspontja szerint a közös kereskedelempolitika területére tartozik minden olyan ügy, amely valamilyen módon a kereskedelmi folyamatokat érinti. Ennek alátámasztására az említett tanácsi rendelet vonatkozásában indokként támasztható az, hogy az ukrajnai konfliktus politikai bizonytalanságot keltő hatása értelemszerűen a gazdasági, kereskedelmi folyamatokat is negatívan befolyásolja a három fél között. A tagállamok álláspontja, hogy a közös kereskedelempolitika feladata csupán a szűken értelmezett kereskedelmi folyamatok szabályozására terjed ki. A Bíróság témával kapcsolatos korábbi ügyek alapján hozott döntése a kérdést alapjaiban nem rendezte, a 45/86. számú ügyben (Bizottság kontra Tanács) hozott ítélete szerint „*a kereskedelempolitika fogalma a nemzetközi kereskedelem tartalmának fejlődésével együtt fejlődik*”, vagyis annak tartalma nem megállapítható, a közös kereskedelempolitikai büntetőintézkedések megalapozottsága nem eldöntött.

Az I. és II. pilléres külpolitikai területek eszközeit egységesen felhasználó külpolitikai lépések megengedhetőségével és jogi megítélésével a Bíróság számos ügyében foglalkozott, ezek bemutatásával a 3.1.2. alfejezet foglalkozik.

¹⁹ SZ. BÍRÓ Zoltán előadása: „*Polgárháború*” *Ukrajnában*, ELTE ÁJK Külügyi Vitakör, 2014. szeptember 16.

2.2. A közös kül- és biztonságpolitika

A KKBP a high politics egyike, az Unió – hagyományos értelemben vett – külpolitikája. Ilyen-
nel az EU jogelődjei nem rendelkeztek, „[a] külügyek területén a tagállamok közös tevékeny-
sége az >>együtműködés<< formáját öltötte, amely első lépésben a szuverén tagállami kül-
politikák összehangolását, koordinált és együttes diplomáciai lépések megtételét jelentette.”²⁰

A tisztán politikai területnek a fejlődése a tagállamok irányából a közösség felé tartó hatáskör-
transzferen alapult és szerződés módosítások formáját öltötte. E területet érintően is, az EU min-
den kompetenciája a tagállamoktól származik, így e területeken létező uniós hatáskör is szár-
mazékos és korlátozott. Az átadott jogkörök gyakorlása az Unió kormányközi intézményrend-
szerénél összpontosul, biztosítva a tagállamok számára, hogy szuverenitásuk e része továbbra
is irányításuk alatt marad, és nem kerül a tőlük független politikai akciók kivitelezésére is képes
szupranacionális szervekhez. Éppen ezért számos kritika éri, miszerint: „[a]z Európai Unió Kö-
zös Kül- és Biztonságpolitikája elnevezés téves. Európában ugyanis nincs egységes fellépés sem
külpolitikai, sem védelmi kérdésben.”²¹

A közösségi külpolitikához hasonlóan a magas külpolitika²² korábbi II. pilléres része sem egy-
séges. Nem képezi részét (1) a tagállamok egymás közötti politikája; vagy (2) az egyes tagállam-
oknak harmadik országokkal szemben fennálló külpolitikája. Ez utóbbi csak az érintettek
kezdeményezésére, illetve a többi tagállam hozzájárulásával válhat a KKBP részévé. Továbbá
(3) a nemzetközi fejleményekre adott reakció csak akkor képezi a KKBP részét, ha az egységes
európai válaszként, a KKBP eszközeinek felhasználásával történik.²³

2.2.1. Római Szerződés

A KKBP a Szerződések részeként csupán a Maastrichti Szerződéssel jelent meg, bár kezdetei
bőven a II. világháború utánra nyúlnak vissza. A hidegháborús fenyegetés és a szovjet veszély-
lyel szembeni egységes fellépés igénye keltette integrációs kényszer volt az alapja ez időben
három politikai kezdeményezésnek: (1) a Winston Churchill zürichi beszédében megfogalmazott
Európai Egyesült Államok tervnek; (2) az ez alapján ténylegesen megalapított, a politikai in-
tegráció elősegítését célzó és az emberi jogok érvényesülése felett őrködő Európa Tanácsnak²⁴;
illetve (3) a védelempolitika területén a végül megfenneklett Európai Védelmi Közösségnek.

²⁰ BALÁZS i. m. 30. p.

²¹ ZIELONKA, Jan: *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, 15. p.

²² GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*; Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 90. p.

²³ KENDE, SZÚCS i. m. 591-597. p.

²⁴ „The first step is to form a Council of Europe.” Mr Winston Churchill speaking in Zurich 19th September 1946. <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>, 2014. november 3.

Az alapvetően politikai és védelmi jellegű integrációk kudarcot vallottak²⁵, vagy kontinentális hatásaiban elmaradtak a várakozásoknál. Ezek a körülmények szolgálták a majdani EU elvi alapjait szolgáló Schuman-terv megalkotásához. A Schuman-terv nyomán alakult meg a Párizsi Szerződéssel 1952-ben az Európai Szén- és Acélközösség, a Római Szerződésekkel 1957-ben az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergiái Közösség. Az integrációk célként a közös piac megteremtését tűzték ki maguk elé²⁶, politikai ambícióval nem rendelkeztek (annyiban, hogy a stratégiai iparágak, így az acélipar és az atomenergia feletti kontroll magában hordozta a politikai, katonai ambíciókat²⁷). Így értelemszerűen az alapító szerződések sem rendelkeztek az integrációs szervezetek külpolitikájáról. A kül- és biztonság-, valamint védelempolitika tagállami hatáskörben maradtak²⁸. Az integrációk csak az egyes szakpolitikák külpolitikai vonatkozásai, illetve ezek mentén végrehajtott hatáskör-kiterjesztés révén rendelkeztek külkapcsolati rendszerrel. Ennek a bemutatásával foglalkozott a 2.1 fejezet.

2.2.2. Európai Politikai Együtműködés és az Európai Egységes Okmány

A klasszikus külpolitikai képességeknek megfelelő együtműködés az Európai Közösségek történetében az 1960-as évek végén jelent meg informális intézményként. Az ellentábor léte dacára a Schuman-terv híveinek sikerült akaratuknak megfelelően reformokra készíteni a Közösségeket. A háttérben végbemenő politikai egységesülés irányába tett lépésük eredményeként létrejött az Európai Politikai Együtműködés. A reform informális folyamatként indult²⁹ és kezdett a külpolitika területén egyre aktívabb szerepet játszani. A formalizálódásra 1969-ben került sor, az állam- és kormányfők hágai csúcstalálkozóján³⁰, ahol a külügyminiszterek megbízást kaptak a köztük létrehozandó politikai együtműködés kialakítására, létrehozva az Európai Politikai Együtműködést (EPC). Az állam- és kormányfők 1970-ben fogadták el az így elkészült Davignon (Luxembourgi) Jelentést, mely a továbbiakban az EPC mint diplomáciai együtműködési keretrendszer³¹ alapjául szolgált.

A formalizálódás eredményeként nem alakult ki a Közösségek intézményrendszeréhez hasonló struktúra. Az EPC működésének alapja a külügyminiszterek évente kétszer tartott találkozója

²⁵ SARI, Aurel: *Between Legislation and Organizational Development: Explaining the Evolution of EU Competence in the Field of Foreign Policy*, in: CARDWELL, Paul James (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, 72. p.

²⁶ LINDENBERG i. m. 14. p.

²⁷ BALÁZS i. m. 57. p.

²⁸ BALÁZS i. m. 57. p.

²⁹ KENDE, SZŰCS i. m. 589-591. p.

³⁰ EGGERMONT, Friederic: *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union. Consequences for the European Integration Process*, Intersentia Publishing Ltd., Cambridge, 2012, 307-309. p.

³¹ GAZDAG i. m. 106-107. p.

és az ezek között, az elnökségi államban megrendezett alacsonyabb szintű találkozók (Political Committee) jelentették. Célját egy 1973-as, Koppenhágai Jelentés néven ismert dokumentum fogalmazta meg: „*A [Európai] Politikai Együttműködés célja, hogy a nemzetközi politika aktuális eseményeit vizsgálja és amennyiben lehetséges, azokra közép- és hosszútávú közös álláspontokat alakítson ki a felek között, figyelembe véve többek között a nemzetközi érdekeket és a közösségi politikáknak való megfelelést.*”³², vagyis a (1) külpolitikák harmonizálása; (2) közös álláspontok kialakítása; és (3) együttes fellépések megvalósítása szerepelt az EPC megalkotójának szeme előtt.

Az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány (EEO) teremtette meg utólag az Európai Politikai Együttműködés szerződési jogalapját³³ azáltal, hogy az EPC-t a Szerződés szintjén beillesztette az EK struktúrájába, ugyan még mint jogrendjében különálló rezsimet³⁴. A Szerződés próbálta biztosítani a két intézményrendszer egymásba fűzöttségét, és az egységes „európai külpolitikai identitás” kialakítása mellett azok koordinált működését. Az integrálás viszont a gyakorlatban nem jelentette, hogy ezáltal a Közösséget érintő területeken könnyebbé vált volna a külpolitikai területek közötti egységes álláspont kialakítása.³⁵

Az EPC a Közösségek külpolitikai irányításában nem volt hatékony, részben a politikai akarat hiánya, részben a rendszer sajátos összetettsége miatt: „*egy többcélú, többdimenziós, félig szupranacionális, félig kormányközi*”³⁶ külpolitikai együttműködési keretrendszer formájában működött. De az a tény, hogy az elsődleges jogforrások szintjén a külkapcsolati képesség elvi lehetővé tétele megtörtént, a későbbi fejlődés egyik, ha nem legfontosabb alapját megteremtette. Sikeresnek az alábbi területeken volt tekinthető: (1) Egyesült Nemzetek Szervezetében való együttműködés; (2) helsinki folyamatban való koordinált részvétel; (3) harmadik államokkal fenntartott diplomáciai koordináció. Az Európai Politikai Együttműködés fennállása alatt a tudományra nagyobb hatást gyakorolt, mint a valós világpolitikai eseményekre³⁷.

³² VOOREN, Bart Van: *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy – A paradigm for coherence*, Routledge Research in EU Law, Abingdon, 2012, 16. p.

³³ GAZDAG i. m. 117. p.

³⁴ SARI i. m. 73. p.

³⁵ KENDE, SZŰCS i. m. 589-591. p.

³⁶ TOJE, Asle: The Consensus-Expectation Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy, *Security Dialogue*, Vol. 39. No.1., 2008 February, 123. p.

³⁷ TOJE i. m. 123. p.

2.2.3. Maastrichti Szerződés és módosításai

A Maastrichti Szerződés (1993) a közösségi hatáskörök és a külpolitikai képességek közötti kapcsolatokon – tagállamok közötti viták és érdekek ütközése után – nem változtatott, de magát az Európai Politikai Együtműködést mint intézményt megszüntette, és helyette új – EPC-től sokban nem különböző – struktúrát hozott létre az EUSz. V. címe alatt. Ezzel a Maastrichti Szerződés megszüntette az Európai Politikai Együtműködés sajátosan különálló rendszerét, és helyette megalapította a jól ismert pillérszerkezet keretei között az EU II. pilléréként a közös kül- és biztonságpolitikát³⁸. Ezzel formálisan a klasszikus külpolitika is az EU látókörébe került, „[d]e azok, akik azt hitték, hogy a KKBP alapjaiban fog különbözni az EPC-től, nagyot csalódtak.”³⁹

A KKBP a kompromisszumnak megfelelően a továbbiakban is önálló, elkülönülő rezsimet alkotott a közösségi pillérhez képest, amellet, hogy a távlati célja az volt, hogy a gazdasági eszközökkel irányított közösségi külpolitika mellé klasszikus külpolitikai eszközök alkalmazásának lehetősége is megnyíljon a szupranacionális intézményrendszer előtt, érdekei érvényesítése érdekében. A Maastrichti Szerződés módosításainak eredményeként folyamatosan lazult a II. pillér merevsége. Az Amszterdami Szerződés (1999) eredményeként az egyhangúság kizárólagossága megszűnt, bevezették a konstruktív tartózkodás lehetőségét, továbbá megalapították a Közös kül- és biztonságpolitikai Főképviseelő tisztségét, mely a mai Főképviseelő elődje. A tisztséget a Tanács Főtitkára látta el, feladata pedig a II. pillért érintő döntésekkel kapcsolatos koordinatív feladatok ellátása volt.

Az 1998. évi kölni Európai Tanács csúcstalálkozón kiadott Elnökségi Következtetésekből megfogalmazottak szerint a kormány- és államfők célul tűzték ki a KKBP-n belül az EEO által létrehozott biztonság- és védelempolitika (ESDP) szerepének növelését is, mellyel céljuk, hogy „(...) az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll.”⁴⁰ Ennek a területnek a bővítésére került sor a Nizzai Szerződéssel (2003), mely gyakorlatilag a Nyugat-Európai Unió kiüresítése révén az ESDP terjedelmét növelte. Szintén a Nizzai Szerződéssel az Európai Parlament KKBP-t érintő jogkörei is bővültek, illetve lehetővé vált az eddig csak az I. pillérben alkalmazott megerősített együttműködés KKBP területén történő alkalmazása is. Ugyan ennek létrehozásához előírt feltételek és szabá-

³⁸ KENDE, SZŰCS i. m. 589-591. p.

³⁹ TOJE i. m. 125. P.

⁴⁰ CSATLÓS Erzsébet: *A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás*, Kül-Világ VII. évfolyam 2010/4. szám

lyok a mai napig eltérnek a közösségi politikákra alapított megerősített együttműködéstől, alkalmazhatósága előrelépést jelent az integráció erősítésében. Ezt némiképp árnyalja, hogy az ESDP területén megerősített együttműködés létrehozására a mai napig nincs lehetőség.⁴¹

2.2.4. Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Szerződés

Mind az Alkotmányos (2004), mind a Lisszaboni Szerződés (2009) egyik célja az, hogy az EU külpolitikai képességeit erősítse, az Unió harmadik államokban való megjelenését egyértelműbbé tegye⁴², a külkapcsolati szervezetrendszer és eljárásrend koherenciáját biztosítsa⁴³. A ma hatályos rendszer kialakításakor a Lisszaboni Szerződés a külkapcsolatok területén a végül népszavazásokon elutasított Alkotmányos Szerződés rendelkezéseit vette át, a szimbolikus elemek elhagyásával. Az Alkotmányos Szerződés technikailag a pillérszerkezet szerinti megosztottság megszüntetését célozta, a külpolitikai területek külön rezsimekbe tagoltságát fenntartotta, akárcsak a Lisszaboni Szerződés. A külpolitikai területek összeolvasztása sem az Alkotmányos, sem a Lisszaboni Szerződéssel továbbra sem történt meg, de elvi lehetősége számos ponton megjelenik, így a Szerződések vonatkozó általános rendelkezései körében, miszerint is az Unió hatásköre „(...) a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed (...)”⁴⁴.

A Lisszaboni Szerződés „az amszterdami és nizzai szerződésekkel megindult folyamat kiegészítése az unió demokratikus legitimitásának és hatékonyságának növelése területén, valamint tevékenysége koherenciájának tökéletesítésében [3. ábra].”⁴⁵ Egyik talán – külkapcsolatokat érintő – legfontosabb előrelépése, hogy a korábbi jogviták végleges lezárásaként, jogi személyiséget biztosít az EU egészének⁴⁶. Az EUSz. meglehetősen rövid rendelkezése viták hosszú sorát zárta le, ugyanis lehetővé tette, hogy míg korábban csak az Európai Közösség mint I. pillér rendelkezett jogalanyisággal, 2009-et követően az Unió mint egész a nemzetközi jog alanyaként léphetett fel akár II. pillérbe tartozó külpolitikai aktusai révén is. Ugyan a nemzetközi jog és a külkapcsolatok területét tekintve az elsődleges jogalanyok továbbra is a tagállamok,

⁴¹ EUMSZ. 326-334. cikkek

⁴² BLOCKMANS, Steven; LAATSIT, Marja-Liisa: *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?*, in: CARDWELL, Paul James (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, 135. p.

⁴³ TAKMAN, Anna: *External Action after the Lisbon Treaty: the Case of the EU and the OSCE*, Swedish Institute of International Affairs (UI), No 18, 14 Jan 2013, 1. p.

⁴⁴ EUSz. 24. cikk (1)

⁴⁵ TÜRKE András István: *Kísérletek az Európai Unió jogi kereteinek megváltoztatására a XXI. század elején. Az Alkotmányos Szerződéstől a Lisszaboni Szerződésig, különös tekintettel a közös kül- és biztonságpolitika jogi hátterére (2001-2008)*, in: Politikatudományi Szemle XVIII/1., 70. p.

⁴⁶ EUSz. 47. cikk: „Az Unió jogi személy.”

amennyiben az Európai Tanács és a Tanács egyhangú döntésével egységes uniós fellépést hagy jóvá, ennek végrehajtása vonatkozásában legitimációs kérdések nem merülhetnek már fel.

Láthatjuk, hogy a Lisszaboni Szerződés bővíti az Unió hatáskörét külpolitikai téren⁴⁷, az általános rendelkezést tartalmazó EUSz. 24. cikk (1) bekezdésének rendelkezésében ez gyakorlatilag a külpolitika minden területét magába foglalja⁴⁸, de a tagállami érdekek és szuverenitás védelme érdekében e jogkör tényleges gyakorlása előtt szigorú eljárási akadályokat támasztottak a Szerződést kötő felek.

A Lisszaboni Szerződés egyértelműen egyik legnagyobb eredménye a külpolitikai területen, hogy egy új szereplővel egészítette ki az uniós intézményrendszert, a Főképviselővel és az ő munkáját segítő EEAS-tal⁴⁹. Ezzel lehetővé teszik azt, hogy az eddig leginkább politikai akarat szintjén egybe fogott két külpolitikai terület, pillér fölé egy olyan intézményt hoztak létre, amely a két terület felett hatáskörrel bír és képessé válik arra, hogy azok sajátos eszközeit egy cél elérése érdekében történő alkalmazását elősegítse, és hosszabb távon koherensebb és hatékonyabb külpolitikai fellépésekre tegye alkalmassá az EU-t, továbbá elérje azt, hogy az EU-t a harmadik országok előtt látható és döntésképes szervezetrendszer képviselje⁵⁰.

A Lisszaboni Szerződés fenntartotta az Alkotmányos Szerződés által előrevetített reformjavaslatokat. A pillérszerkezet megszüntetésével és az általános hatásköri szabállyal formálisan a jogalkotók biztosították, hogy az EU implikált hatáskörei révén potenciális külpolitikai aktorrá lépjen elő, és gazdasági erejéhez mérten legyen képes befolyásolni a világpolitika alakulását. Ugyan e jogkör teljes értékű gyakorlására még nem képes, de a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek léte megelőlegezi, hogy ez nem marad korlátozott (lásd „elvárás-döntés rés”⁵¹). Az eljárási szabályok lassankénti enyhülésével és az aktuálpolitika mindenkori eseményeinek hátterével közelebb kerülhetünk Schuman régen vágyott álma beteljesítéséhez.

⁴⁷ SCHMIDT, Julia: *The High Representative, the President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management*, in: CARDWELL, Paul James (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, 168. p.

⁴⁸ BLOCKMANS, LAATSIT i. m. 138-139. p.

⁴⁹ TAKMAN i. m. 2. p.

⁵⁰ „[Az EEAS] diplomatáinak feladata, hogy megismerjék az Európai Uniót a külkapcsolatokban.”, TAKMAN i. m. 5. p.

⁵¹ TOJE i. m. 121. old.

2.3. Tendenciavizsgálat – Összeolvadnak a külpolitikai területek?

Az európai integráció nagy utat tett meg, hogy a ma létező külkapcsolati potenciállal rendelkezzen. Visszatekintve láthatjuk, hogy a bevezetőben tételezett fejlődési ív (lásd 4. ábra) létezik. A Római Szerződéssel az integráció a közösségi szakpolitikák szűk külpolitikai vetületeit leszámítva hagyományos külpolitikai képességekkel nem rendelkezett. A fejlődés első lépcsőjét ennek a meglévő területnek az 1960-as, 1970-es években történő kiterjesztése jelentette a Bíróság jogelődjének gyakorlata és jogértelmezése révén⁵².

A világpolitikai körülmények keltette igények szükségessé tették, hogy a gazdasági sikereket elérő entitás hagyományos külpolitikai aktor képében is megjelenjen. De a korábbi hasonló tervek kudarcai és a tagállami szuverenitásféltés kezdetben csak informális együttműködést tettek lehetővé. Ennek formalizálódása, majd az EEO révén elsődleges joganyagba kerülése ténylegesen is a Közösségek kompetenciájába tartozóként mutatta e területet, holott rezsimek szintjén önálló területet alkotott.

A Maastrichti Szerződés formálisan továbblépett és az EPC megszüntetésével tényleges is az EU részét képezően hozta létre a II. pillért alkotó KKBP-t. A rendszer hatékonyabb működését, merevségének oldását a következő szerződésmódosítások biztosították. Ekkor sor került a két pillér első sikertelen közelítésére is, mely előtt a Bíróság ítélete szabott gátat (lásd pl. ECOWAS ügy).

A külpolitikai képességek területén a legjelentősebb előrelépést a Lisszaboni Szerződés végezte el. Egyrészt a KKBP formális közösségiesítésével, illetve az ehhez kapcsolódó általános külkapcsolati hatáskörrel való felruházással, másrészt az uniós jogi személyiség megadásával, végül az EEAS és a Főképviseleti intézményeinek megalapításával számos ponton lehetővé vált, hogy a korábbi I. és II. pilléres külpolitikai területek a későbbiekben összeolvadjanak; a Lisszaboni Szerződés a low politics és high politics együttes alkalmazásával egy majdan hatékony, egy hangon szóló koherens közös külpolitika létrehozásához minden alapot megadott.

⁵² SZÚTS Márton előadása: *Beadványtól az ítéletig – Az Európai Unió Bíróságának ügýtípusai és eljárása*, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi, valamint ELTE ÁJK Nemzetközi és EU Közjogi Tudományos Diákkör, 2014. október 6.

III. fejezet – Az Európai Unió külpolitikai területeinek összehasonlítása – miért nem hatékony az EU külpolitikája?

Egy állam, entitás külpolitikája csak akkor lehet hatékony, ha annak gyakorlásához minden szükséges hatásköri elemmel rendelkezik. Az EU a Szerződések szintjén e hatáskörrel, annak minden elemével rendelkezik, mégsem hatékony külpolitikája. Ennek számos okát tudnánk felsorolni, a terjedelmi korlátok okán viszont csak a két legfontosabb felsorolására nyílik lehetőségem, ezek: (1) rezsimek eltérősége és ezáltal nehéz együttes működtetése; illetve az ehhez szorosan kapcsolódó (2) tagállami szuverenitásféltes. A két terület természetesen összefügg egymással, és egy egységes probléma két oldalát jelentik.

3.1. A rezsimek összevetése

3.1.1. A rezsimek közötti eltérések

Az uniós külkapcsolati képesség az II. fejezetben bemutatott történi kitekintésből is kiolvashatóan megosztottan jött létre, megosztottan fejlődött és ugyan időről-időre az egyes szerződésmódosítások révén közeledtek egymáshoz, a hatékonyan koordinált együttműködés, vagy az esetleges teljes összeolvadás még nagyon messze van. A jelenlegi rendszer túlbonyolított, többszörös külügyi struktúra⁵³, melynek a hatáskörök tisztázatlansága, megkettőződése, és a hatásköri összeütközések még a mai napig is feloldhatatlannak tűnő akadályát képezik a hatékonyan működő, aktív uniós külkapcsolati képességnek. A hatályos rezsimek eltérőségét a következő felsorolás vizsgálja.

(1) Külkapcsolati területek jellege

Az uniós külkapcsolati rendszer részei számos ponton eltérnek egymástól; a legáltalánosabb különbséget aszerint tehetjük, hogy a közösségi külpolitika a low politics, míg a KKBP a high politics része. Míg előbbi alapvetően a gazdasági jellegű szakpolitikák külpolitikai igényérvényesítési formája, addig az utóbbi a klasszikus, politikai alapon szervezett extraterritorális befolyásolási potenciál.

(2) Fejlődési motorok

A II. fejezetben alaposan ismertetett történeti előzményeket ha végignézzük, láthatjuk, hogy a közösségi külpolitika fejlődési alapja a bírósági jogértelmezésen alapuló hatáskör-kiterjesztés és spill over voltak, míg a KKBP területén az EU kompetenciája szerződésmódosítások révén végrehajtott hatáskör-átruházás révén bővült. Azzal, hogy a

⁵³ A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői – Az EU világpolitikai szerepe, a közös külpolitikai esélyei, <http://vki3.vki.hu/kulcapcs/kulpolitika.pdf>, 2014. október 19.

Lisszaboni Szerződés formálisan megszüntette a külpolitikai területek pillérek szerinti elkülönültségét, lehetővé vált, hogy az eddig egy adott pillér szerinti terület fejlődésének alapját képező tényező a külpolitika másik területén is alkalmazandó legyen.

(3) Szerződési jogalap formális különbségei

A külpolitika két területe a Lisszaboni Szerződés közösségiesítését követően, és a folyamatosan erősödő szinergia mellett is megőrizte különállóságát. Ugyan a külkapcsolati szabályokat lefektető EUSz. 21. cikk egységes rendelkezéseket tartalmaz a két területre, de annak általános szabályai nem adnak lehetőséget konkrét közeledésre. A két terület a korábbi pillérrendszer szerinti szeparáltságát a mai napig magán viseli.

(4) Intézményrendszerbeli eltérés

Az egyik legnagyobb problémát okozó eltérés a külpolitikai területek között, hogy azok igazgatására eltérő intézmények jogosultak. Míg a *low politics* a Bizottság különböző főigazgatóságainak, a klasszikus külpolitika a Tanács hatáskörébe tartozik. A KKBP területén a szupranacionális intézmények vajmi kevés hatáskörrel rendelkeznek, ámbar ezek bővülése – például a Parlamentnek⁵⁴ e téren korábban és jelenleg meglévő hatásköreinek összevetésével⁵⁵ – megfigyelhető.

A széttartó külpolitikai akciók megakadályozására egy vegyes, szupranacionális és kormányközi jelleget ötvöző intézményt (Főképviselő) létrehozta, de a számára jelenleg biztosított csekély hatáskör nem teszi lehetővé, hogy az Unió konzisztens és hatékony külpolitikát legyen képes folytatni.

(5) Döntéshozatal és jogalkotás

A KKBP területén a közösségi külpolitikától eltérően a közösségi módszer nem alkalmazandó. Az előbbi területen való jogalkotás és eljárásrend sajátos rendszerben (nem is közösségi, de nem is pusztán nemzetközi közjogi, hanem ezek egyfajta keverékeként meghatározható formában) zajlik⁵⁶. A KKBP döntések nem jogalkotási eljárás eredményei, formájukat tekintve nem kötelező magatartásformát előíró normák, ellentétben a közösségi külpolitika területével, ahol a rendes és különleges jogalkotási eljárási rendek követésével az EUMSZ. 288. cikkében meghatározott jogforrások bocsáthatók ki.

⁵⁴ RUMRICH, Leif: *The CFSP within the institutional architecture: the role of the European Parliament*, Hanse Law Review, Vol. 2., No. 2., 2006, 215. p.

⁵⁵ CUTLER, Robert M.; LINGEN, Alexandra von: *The European Parliament and European Union Security and Defence Policy*, European Security Vol. 12., No. 2., London, 2003, 16. p.

⁵⁶ CARDWELL, Paul James (szerk.) *EU External Relations and Systems of Governance. The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*, Routledge, Abingdon, 2009, 24-25. p.

(6) Eszközök

Míg a közösségi külpolitika területén általánosságban használt külpolitikai eszköz a gazdasági jellegű intézkedés, jelenjen meg az akár autonóm, akár szerződéses formában; a KKBP a hagyományos külpolitikai eszközök között válogat, így a diplomáciai igényérvényesítés és büntetőintézkedések a leggyakrabban alkalmazottak. A rezsimek közeledése révén, és a később bemutatandó bírósági esetjog és jogértelmezésnek köszönhetően az eszközök összehangolt alkalmazására lehetőség nyílt, mely – természetesen nem kizárólag – az EEAS rezsimek összehangolásában végzett tevékenységének egyik eredménye.

(7) Területek feletti kontroll

Mivel a közösségi külpolitika a szupranacionális intézményrendszer által irányítottan a közösségi jogrend része, így felette kontrollt a Bíróság gyakorol. A KKBP kivett területnek számít a Bíróság hatásköréből, felette felügyeletet a tagállamok az Európai Tanács, illetve a Tanács révén gyakorolnak. Ez természetesen nem jelenti, hogy a Bíróság esetjogában nem találunk a KKBP-re vonatkozó eseteket (lásd 3.1.2. alfejezet).

3.1.2. A rezsimek közötti átjárhatóság az Európai Unió Bíróságának esetjogában

Azzal, hogy a Maastrichti Szerződés jogilag az EU részévé tette a KKBP-t, a Bíróság is szerepet kapott e területet érintő ügyek elbírálása révén az esetjogi jogfejlesztésre. Az Unió számára külpolitikai képessége növelésének lehetőségeként sejlett fel a két külpolitikai terület közötti átjárás megnyitása⁵⁷ azzal, hogy egyrészt a rezsimek eltérő jogalanyisága megszűnt⁵⁸, másrészt azok jogi szabályozása egy dokumentum hatálya alá került. Az Unió a hatáskör-kiterjesztés, illetve a spill over hatás közösségi külpolitikán belüli gyakorlatát, továbbá olyan doktrínákat, mint a közösségi jog elsőbbsége és a közvetlen hatály, adaptálhatta volna a most már legálisan is az Unió látómezejébe került másik külpolitikai területre, a KKBP-re.

A KKBP területe ugyan továbbra is kívül esett a Bíróság hatáskörén, de az EUSz. 24. cikk (1) bekezdése értelmében annak megállapítására mindenképpen jogosult, hogy egy elfogadott döntés megfelelő rezsim hatálya alá tartozik-e. A terjedelmi korlátok miatt csak néhány fontosabb ügy bemutatásra nyílik lehetőség⁵⁹, próbálva érzékeltetni a Lisszaboni Szerződés előtti és utáni gyakorlat kontinuitását.

⁵⁷ SARI i. m. 59-62. p.

⁵⁸ KAJTÁR Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*, Európai Jog 2010/4. szám, 4. p.

⁵⁹ További a vizsgálat tárgya szempontjából figyelembe veendő ügyek: C-354/04. számú Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano és Julen Zelarain Errasti kontra Európai Unió Tanácsa (2007. február 27.); C-355/04. sz. Segi, Araitx Zubimendi Izaga és Aritz Galarraga kontra Európai Unió Tanácsa (2007. február 27.); A Fülöp-

(1) A Kadi⁶⁰ és a Yusuf⁶¹ ügyek voltak az elsők 2001-ben, amelyek felvetették a rezsimek közötti átjárhatóság lehetőségét. Az EU az ENSZ Biztonsági Tanácsa által hozott 1267. számú határozat végrehajtására megalkotta a 1999/727/KKBP közös álláspontot, illetve annak végrehajtására a 881/2002/EK tanácsi rendelet, melyeknek célja az Al-Kaida-hálózattal kapcsolatba hozható személyek pénzeszközeinek befagyasztása volt. A KKBP területén kiadott normába foglalt intézkedések túlnyomórészt gazdasági jellegűek voltak és magánszemélyek ellen irányultak, melyet a rendelet alapján szankcionált érintettek kifogásoltak. Keresetükben (többek között) arra hivatkoztak, hogy a második pilléres norma tartalmazott első pilléres, a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket; mely így sérti a pillérek elválasztásának elvét.

Az Elsőfokú Bíróság érvelésében kiállt a rendelet mellett, mondván, hogy az lényegét tekintve a terrorizmus elleni harcot szolgálja, de jogalapját tekintve ezt gazdasági és pénzügyi jellegű eszközök révén kívánja megvalósítani (terrorista tevékenységek finanszírozása)⁶²; direkt jogalap hiányában az EUMSZ. jelenlegi 352. cikke szerinti közösségi hatáskör-kiterjesztéssel. A KKBP területén megszülető intézkedés tartalmazhat közösségi külpolitika területére tartozó eszközt, amennyiben ez célja eléréséhez szükséges, de ilyenkor figyelemmel kell lennie a közösségi jogrendbe tartozó elvekre⁶³.

Az Európai Bíróság elvetette az elsőfokú érvelést⁶⁴. Ítélete szerint a 352. cikknek az alkalmazása csak annyit tesz lehetővé, hogy az I. pillér valamely célkitűzésének mentén szülessen közösségi jogi aktus. De e cikk KKBP célkitűzésekre nem alkalmazható, még akkor sem, ha a rendelet elfogadásakor az elérni kívánt KKBP célt részben közösségi célkitűzéssé minősítették, illetve az közösségi elemeket is tartalmazott. Ezzel a Bíróság a vitatott rendeletet megsemmisítette és kizárta annak lehetőségét, hogy a Lisszaboni Szerződés előtti struktúrában a két pillér összemoshatóvá váljon.

szigeteki határbiztonságra vonatkozó projektekről szóló C-403/05. sz. Európai Parlament kontra Európai Bizottság (2007. október 23.); C-239/12. P. számú Abdulbasit Abdulrahim kontra Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság (2013. május 28.).

⁶⁰ T-315/01. számú Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Unió Tanács és Európai Bizottság (2005. szeptember 21.)

⁶¹ T-306/01. számú Ahmed Ali Yusuf kontra Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság (2005. szeptember 21.)

⁶² KAJTÁR i. m. 9. p.

⁶³ C-105/03. számú Maria Pupino elleni büntetőeljárás tárgyában kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás (2005. június 16.)

⁶⁴ C-402/05. P. és C-415/05. P. egyesített ügyek (2008. szeptember 3.)

(2) A pillérek közötti határvonalakat az ECOWAS-ügy⁶⁵ tisztázta 2008-ban. Az EU pénzügyi és műszaki támogatást biztosított a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS) számára a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemben, mindezt a KKBP hatálya alá tartozó 2002/589/KBBP közös fellépés és végrehajtásaként a 2004/833/KKBP tanácsi határozat formájában. Cél, hogy a kézi lőfegyverek destabilizáló felhalmozódása és terjedése elleni küzdelemben az EU megsegítse az afrikai integrációt és ezáltal hozzájáruljon a térség gazdasági és társadalmi fejlődéséhez. A cél tartalmazott mind KKBP, mind közösségi külpolitikai, konkrétan fejlesztéspolitikai, illetve harmadik államokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésbe tartozó elemeket. A Bizottság kifogásolta, hogy a Tanács egy a közösségi rezsim hatálya alá is tartozó ügyet kizárólag KKBP területén szabályozott; ezzel megsértette az EUSz. jelenlegi 40. cikkét, mely kimondja, hogy a KKBP végrehajtása nem sértheti az uniós hatásköröket és eljárásrendet.

A Bíróság ítéletében megállapította, hogy az ügy elsődleges célja és jellege alapján a KKBP-be illeszkedik, de bizonyos vonatkozásban⁶⁶ a fejlesztési együttműködés, vagyis a közösségi külpolitika hatálya alá is tartozik. *„[A] megtámadott határozat a céljára és tartalmára tekintettel két összetevőt foglal magába, úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem járulékos. (...) a Tanács azáltal, hogy a megtámadott határozatot az EU-Szerződés V. címe alapján fogadta el, holott az a fejlesztési együttműködési politikába is beletartozik, megsértette az EU 47. cikkét [hatályos joganyagban 40. cikk].”*⁶⁷ A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Tanács határozatával megsértette a közösségi intézmények hatáskörét, mivel egy KKBP területére tartozó normával szabályozás tárgyává tett egy az I. pillérbe tartozó kérdést is⁶⁸. Mivel a biztonságpolitikai aspektus és a közösségi hatáskörbe tartozó fejlesztéspolitikai vonal adott ügyben nem járulékosak, azoknak egy rezsim hatálya alá tartozó szabályozó révén való alkalmazása jogellenes⁶⁹, éppen ezért megsemmisítendő. Más szavakkal: ha valamely kérdés közösségi külpolitika területén

⁶⁵ C-91/05. számú Bizottság kontra Tanács (2008. május 20.)

⁶⁶ *„(...) a fejlődő országok törekvésének megelőzésére irányuló bizonyos intézkedések - azokat is beleértve, amelyeket a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem keretében fogadtak el – hozzájárulhatnak az említett országok gazdasági és társadalmi fejlődése előtti akadályok eltörléséhez vagy csökkentéséhez.”*

C-91/05. számú ügyben hozott ítélet 68. pontja

⁶⁷ C-91/05. számú ügyben hozott ítélet 108-109. pontjai

⁶⁸ CARDWELL i. m. 18. p.

⁶⁹ A Lisszaboni Szerződés rendszerében ez a gyakorlat fennmarad. A C-130/10. számú ügyben a Bíróság ki mondja, kivételesen lehetséges, hogy egymáshoz képest nem járulékos célok elérésére irányuló vagy elválaszthatatlan intézkedést magába foglaló intézkedések esetén lehetséges különböző jogalapra is hivatkozni. De amennyiben a két jogalap egymással eljárásrendében és rezsimjeiben összeegyeztethetetlen, hogy két jogalap együttes alkalmazására lehetőség nincs.

megoldható, annak más rezsimek általi elfogadására nincs lehetőség és semmisségi eljárás alapját képezi⁷⁰.

A Bíróság ezen ítéletével egyértelművé tette, hogy a két pillér között nincs átjárási lehetőség; a rezsimek és az azokat irányító intézmények csak a saját területüket érintő kérdésekben jogosultak intézkedni. A Bíróság az adott ügyben a KKBP határozat tartalmi jogszerűségét – hatásköre hiányában – nem vizsgálta, de lefektette azt az alapszabályt, hogy jogosult a pillérek közötti határvonalak meghúzására, és normák ezek alapján történő vizsgálatára.

- (3) A Kadi és Yusuf ügyek gyakorlata a Lisszaboni Szerződés szerinti rendszerben fennmaradt. A poszt-lisszaboni joggyakorlat sajátossága, hogy a Parlament hatáskör-kiterjesztésének szabályai mentén próbálja fejleszteni az esetjogot. A C-658/11. számú Európai Parlament kontra Európai Bizottság (2014. június 24.) ügy alapját az EU-Mauritius megállapodás adja, mely a kalóztámadásokkal összefüggésbe hozható személyeknek és javaknak az EU részéről a Mauritiusi Köztársaságnak történő átadásáról szól. A megállapodást a 2011/640/KKBP tanácsi határozat tartalmazza. A Parlament kifogásolta, hogy a Tanács az ügyet kizárólag KKBP területére tartozónak tekintve, azt a Parlament részvétele nélkül kötötte meg; ugyanis, ha egy nemzetközi megállapodás nem kizárólag a KKBP területére tartozik, annak megkötésére irányuló eljárásban a Parlamentnek is részt kell vennie. A Parlament érvelése szerint az ügy a fejlesztéspolitikát is érinti, így az EUMSZ. 218. cikk (6) bekezdése értelmében a megállapodás megkötésének eljárásban megkerülhetetlen intézménynek tekinthető.

A Bíróság ítéletében arra figyelmeztetett, hogy a Parlament által hivatkozott szerződési rendelkezés célja, hogy az intézményeknek biztosított belső hatáskörnek megfelelő külső hatáskört megteremtse; vagyis, ha a Parlament jogosult általános vagy különös jogalkotási eljárás révén adott ügyben társjogalkotásra, akkor ezen körbe tartozó nemzetközi megállapodás megkötésében is szerepet játszik. Mivel az ügy kizárólag a KKBP területére vonatkozott, így a Tanács nem követett el jogsértést azzal, hogy a Parlament egyetértése nélkül fogadta el a határozatot, lévén belső hatáskörben kibocsátott KKBP aktus meghozatalában sincs hatásköre.

⁷⁰ KAJTÁR Gábor: *Az EUSz. 47. cikke valamint a közösségi és a kül- és biztonságpolitikai pillér közötti viszony - a Bizottság új "nagykaliberű" fegyvere?*, Európai Jog 2009. 4. sz., 11-19. p.

Mindezekről függetlenül a vitatott határozatot a Bíróság megsemmisítette, mivel a Tanács azzal, hogy nem teljesítette az EUMSZ. 218. cikk (10) bekezdésében foglalt Parlammal szembeni valamennyi nemzetközi megállapodásra vonatkozó általános tájékoztatási kötelezettségét, eljárási szabályt sértett.

A Bíróság ezzel az ítéletével fenntartotta és tovább erősítette a korábbi gyakorlatot, mely a rezsimek közötti átjárhatóságot, és a KKBP területébe közösségi külpolitikai részletek révén beszivárogni kívánó közösségi rezsimek behatását megakadályozza; ezáltal már nem csak az EUMSZ. 352. cikke szerinti direkt, de a Parlament eljárási szabályokat sértőnek vélő észrevételei révén közvetetten elérni kívánt hatáskör-kiterjesztés előtt is gátat szabott.

A rezsimeket jogi és gyakorlati szempontból sem könnyű egymástól elválasztani; egyik alkalmazása feltételezi valamilyen szinten a másik terület érintését is. Ennek ellenére a Bíróság gyakorlatában láthatjuk, hogy mind a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt, mind azt követően célja a pillérek, illetve rezsimek szigorú elválasztottságának fenntartása, és kölcsönös befolyásolási lehetőségük kizárása. Ezt erősítik a szerződési szabályok is, ugyanis az ECOWAS-ügyben megfogalmazott elv a hatályos rendszerben fordítottnak is igazgá vált: nem csak a KKBP végrehajtása nem sértheti a közösségi külpolitikát, de a közösségi külpolitika végrehajtása sem sértheti a KKBP intézményeinek hatáskörét és eljárásrendjét.

Az ítéletek a külkapcsolati képességek folyamatos fejlődésével ellentétben állónak látszanak, a pillérek elválasztottsága ugyanis technikailag fennmaradt, mely arra enged következtetni, hogy *„a Lisszaboni Szerződés a pillérszerkezetet ugyan névlegesen eltörölte, tartalmában viszont megőrizte.”*⁷¹ A vizsgált esetjog mégis beilleszthető az eddigi tendenciába. A fejlődés része a konkretizálódás és egyértelmű hatáskörmegvonás: *„A KKBP és az EU kormányzata, így különösen annak külpolitikai vetületei közötti kapcsolat egyértelműbb lett”*⁷². A folyamatosan jelen lévő világpolitikai események generálta külkapcsolati koordinációs igény egy tisztázott rendszerben pedig könnyebben érvényesíthető, mintha az integráció a hatáskörök tisztázatlansága miatti káoszban a külpolitikai lépések meghozatalában késlekedne.

⁷¹ SARI i. m. 63. p.

⁷² CARDWELL i. m. 212. p.

3.2. Szuverenitásféltés

Ahogy az már többször előkerült, a koherens közös külpolitika kialakításának legjelentősebb akadálya a tagállamok ellenállása⁷³. A differenciált külpolitikai struktúra, a nehézkes döntéshozatali eljárások és a reagáló uniós külpolitika mind a tagállami szuverenitásféltésre vezethetők vissza. A külpolitika autonóm meghatározása egy állam szuverenitásának alapja, így a klasszikus külpolitikai cselekvőképességről való lemondás és annak egy félig-meddig szupranacionális szervnek való átadása⁷⁴ értelemszerűen sértene a tagállamok érdekeit.

A tagállamok legnagyobb félelme, hogy az Unió külpolitikai képességének bővülésével saját hatáskörük e téren csökken. Ez teljességgel érthető és bizonyos szempontból valós félelem, ugyanis az uniós hatáskör bővítésének (és ezáltal külpolitikai hatékonyság növelésének) módja a KKBP területére jellemző jogfejlődési motor, a szerződésmódosítással végrehajtott hatáskörtranszfer a tagállamok irányából. A tagállamok szuverenitásának csökkenésével egyidejűleg a főhatalom egy része az Unióhoz kerülne, és az egyes államoknak külpolitikájukat érintő kérdésekbe való beleszólási joga csökkenne. Ezzel a félelemmel szemben felhozható jogász érvelést tartalmaznak az egyes államok alkotmányaiba belefoglalt Európa-cikkek⁷⁵. Ezek a rendelkezések dogmatikailag nem a szuverenitás egy másik szervre, entitásra való átruházásáról szólnak, hanem a szuverenitás más szervekkel, államokkal, entitással való megosztott gyakorlását tartalmazzák. Ez pedig éppen, hogy nem csökkenti a szuverenitást, hanem a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának érvelése szerint növeli azt: „*A szuverenitás mai értelemben nem abszolút (...). Ily módon egyes tagállami kompetenciák olyan átruházása, mely a szuverén szabad akaratából történik, és melynek gyakorlásában – előre meghatározott módon és ellenőrizhetően – a szuverén a továbbiakban is részt vesz, fogalmilag nem a szuverenitás csökkenését, mint inkább annak más tagállamokkal egységbe fogottan közös fellépések révén elért erősítését jelentheti.*”⁷⁶ A szuverenitás ilyen osztott jellegének amellet, hogy tehát fogalmilag nem jár a tagállami kompetenciák tényleges csökkenésével, vannak hátrányai is. Így a külkapcsolatok

⁷³ MARJÁN Attila: *Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa*, Külügyi Szemle, XII. évfolyam, 2013. 2. szám, 140. p.

⁷⁴ HENÖKL, Thomas: *Conceptualizing the European Diplomatic Space: A Framework for Analysis of the European External Action Service*, Journal of European Integration, Vol. 36, No. 5, 451-457. p.

⁷⁵ Például Magyarország Alaptörvényének E) cikke vagy az Izlandi Köztársaság Alkotmánytervezetének 111. cikke.

⁷⁶ Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága 2008/11/26 – Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I., forrás: [http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews\[tt_news\]=484&cHash=621d8068f5e20ecadd84e0bae0527552](http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews[tt_news]=484&cHash=621d8068f5e20ecadd84e0bae0527552), 2014. október 19.

területén a KKBP uniós és tagállami szinten gyakorolható képességek nem egyszer csak nehezen elválaszthatók; azokat hol a tagállam, hol maga az Unió alkalmazza, de megesik olyan is, hogy azokat mindkét szinten egyszerre gyakorolják⁷⁷.

Az EU egy államok feletti entitás, mely minden kompetenciája a tagállamoktól származik. Ilyen módon a további fejlődés és hatáskör-alapítás is túlnyomórészt a tagállamok döntésének függvénye⁷⁸. Korábbi Kül- és Biztonságpolitikai Főképvisező, Javier Solana által mondottak szerint a választás kétosztatú: „*Európa választhatja, hogy egy hangon szólal meg, vagy inkább nem is akar hallatszani.*”⁷⁹ Ahhoz, hogy az EU valóban egységes külkapcsolati rendszerre tegyen szert, elengedhetetlen, hogy a tagállami érdekek összeborulása révén létrehozza az egységes célokkal és érdekekkel rendelkező államok közösségét⁸⁰.

⁷⁷ SCHMIDT i. m. 258-259. p.

⁷⁸ VINCZE Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről, in: Európai Jog, 2009/4. szám, 6-7. old.

⁷⁹ BLOCKMANS, LAATSIT i. m. 156. p.

⁸⁰ KAVANAGH, John J.: *Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. XX., No. 2., 1997, 354-355. p.

IV. fejezet – Az Unió hatályos külkapcsolati intézményrendszere

4.1. Az Európai Tanács és a Főképviselő

Az Unióban jelenleg egyetlen szerv van, mely mindkét külpolitikai terület felett rendelkezik kötelező döntések hozatalára vonatkozó hatáskörrel, ez az Európai Tanács (lásd 5. ábra). Az EUSz. 22. cikke értelmében az Európai Tanács határozza meg az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit, melyek mind a közösségi külpolitika, mind a KKBP területére kihatnak. Az Európai Tanács e döntésében egyhangúlag határoz, mely merev szabály okaival, hatásaival a korábbi fejezetek, a területi korlátok adta lehetőségekhez mérten mélyrehatóan foglalkoztak. A külpolitikai terület összehangolásáért az EUSz. 21. cikk (3) bekezdése szerint a Bizottság és a Tanács felelősek, Főképviselő közreműködésével. A két intézmény vonatkozó tisztségeinek (külügyekért felelős biztos, kül- és biztonságpolitikai főképviselő), továbbá a soros elnökségi állam külügyminisztere által betöltött tisztség összeolvasztásaként megszületett főképviselői pozíció, és a tevékenységének segítségét szolgáló EEAS mindkét külpolitikai területre rálátással bír⁸¹. A tisztség és az EEAS célja⁸², hogy az EU külpolitikai területeit közelítse egymáshoz, együttműködést és támogatást építsen ki a korábbi rendszer I. és II. pillére között⁸³, ezzel hosszú távon elérve, hogy létrejöjjön a koordináltan működő összekapcsolt külkapcsolati struktúra, a közös külpolitika⁸⁴, mely elengedhetetlen akkor, ha az EU valóban a világpolitika szereplője akar maradni a jövőben is. Egyszóval, hogy felszámolja a régóta megoldásra váró Kissinger-effektust⁸⁵.

Ezen célok érdekében a Főképviselő „kettős sombrero” visel (1) egyrészt ellátja a Bizottság alelnöki tisztségét annak külkapcsolatokért felelős tagjaként, illetve (2) betölti a Külügyek Tanácsának elnöki pozícióját; továbbá (3) javaslattevési joggal bír a Tanács és az Európai Tanács döntéseire, illetve ellenőrzi azok végrehajtását; valamint (4) irányítja az EEAS-t.⁸⁶ A Főképviselő tisztségének létrehozásával megszűnt a Külügyi Biztos, a Tanács Főtitkára, így a Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselő tisztsége, továbbá a korábbi Nyugat-Európai Unió főtitkárának pozíciója⁸⁷. Az új Főképviselő mint a Külügyi Tanács elnöke és a Bizottság alenőke,

⁸¹ HENÖKL i. m. 461-462. p.

⁸² „The aim of all this is to forge a better, more coherent policy, developing European answers to complex global problems, working with our partners around the world. It's something I know countries have long asked for - and that we can now deliver.” Catherine Ashton beszéde a 2011. évi Európa-napon, http://www.eeas.europa.eu/delegations/liberia/documents/press_corner/20110509_en.pdf, 2014. október 15.

⁸³ VARA, Juan Santos: *The establishment of the European External Action Service: The EU in Search for a Stronger Role on the International Stage*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2011, 109-110. old.

⁸⁴ The End of Neutrality, German Foreign Policy, 2008/06/03, <http://www.german-foreign-policy.com/en/fulltext/56160/print>, 2014. szeptember 13.

⁸⁵ KAJTÁR (2010) i. m. 113. p.

⁸⁶ MARJÁN i. m. 140. p.

⁸⁷ TÜRKE i. m. 80. p.

intézmények közötti szereplőként köti össze az egyes külpolitikai területeket irányító intézményeket.

4.2. Az új intézmény – Az Európai Külügyi Szolgálat

Az EEAS-t a Lisszaboni Szerződés alapján a 2010/427/EU tanácsi határozat hozta létre annak érdekében, hogy az EUSz. 27. cikk (3) bekezdésben meghatározott célját elérje. Az EEAS hatáskörében és szervezetében a korábbi Külügyi Főigazgatóságának és a Tanács Főtitkárságának jogutódja, illetve személyzetében tagállami diplomátákat is rendszerébe vonó intézmény. Az EEAS összetett feladatkörrel rendelkező és bonyolult szabályozási szinteken működő szervezet⁸⁸. Konkrét feladata, hogy (1) segítse a Főképviselőt feladatai ellátásában⁸⁹; (2) ugyancsak segítséget nyújtson a Tanács és a Bizottság elnökeinek külkapcsolatokat érintő ügyeiben⁹⁰; (3) koordinálja az Unió közösségi külpolitikáját, KKBP-jét⁹¹, illetve a tagállamok külpolitikáit⁹²; továbbá, hogy (4) nemzetközi szinten megjelenítse az EU-t⁹³. A külpolitikai területekre vonatkozó döntési jogkörök megmaradtak az eddigi intézményeknél, így a közösségi külpolitika vonatkozásában a Bizottságnál, a KKBP tekintetében a Tanácsnál⁹⁴. Az EEAS a decentralizált külkapcsolati rendszerbe⁹⁵ ágyazottságával biztosítja, hogy a két szerv külpolitikai lépéseivel egységesebb, koherens⁹⁶ uniós magatartás szülessen, feltárja azokat a területeket, ahol stratégiaalkotás vagy koordináció szükséges, az intézkedések megtételét a hatáskörrel rendelkező szervnél kezdeményezze, majd ezek végrehajtását ellenőrizze⁹⁷.

Az EEAS autonóm szerv, független mind a Tanács, mind a Bizottság, mind a tagállamok apparátusaitól⁹⁸, ámbar azok által alkalmazott korábbi tisztségviselőkből áll⁹⁹. „(...) a EEAS se nem uniós intézmény, se nem ügynökség a maga nemében¹⁰⁰; nem tekinthető sem a Bizottság, sem a

⁸⁸ HENÖKL i. m. 459-460. p.

⁸⁹ 2010/427/EU tanácsi határozat 2. cikk 1. pont

⁹⁰ 2010/427/EU tanácsi határozat 2. cikk 2. pont

⁹¹ TOLKSDORT, Dominik: *EU Special Representatives: An Intergovernmental Tool in the Post-Lisbon Foreign Policy System*, European Foreign Affairs Review, Luwer Law International, Volume 19, Issue 1, 471. p.

⁹² 2010/427/EU tanácsi határozat 3. cikk

⁹³ TAKMAN i. m. 1. p.

⁹⁴ DUKE, Simon: *Reflections on the EEAS Review*, in: *European Foreign Affairs Review*, Luwer Law International, Volume 19, Issue 1, 36. p.

⁹⁵ PUETTER, Uwe: *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treaty of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy Coordination*, in: CARDWELL, Paul James (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012, 27. p.

⁹⁶ A koherencia értelmezéséről és formáról lásd: MARANGONI, Anne-Clarie; RAUBE, Kolja: *Virtue or Vice? The Coherence of the EU's External Policies*, Journal of European Integration, Vol. 36. No. 5.

⁹⁷ BLOCKMANS, LAATSIT i. m. 149. p.

⁹⁸ 2010/427/EU tanácsi határozat 1. cikk

⁹⁹ VARA i. m. 111. p.

¹⁰⁰ Ezt erősíti az a tény is, hogy az EEAS-t alapító jogszabály a másodlagos jogforrások közé tartozik, míg az intézményeket elsődleges jogforrások alapítják.

Tanács szervének, hanem egy olyan autonóm testület, amely a Főképviseelő irányítása alatt a Bizottsággal és a Tanáccsal is szoros együttműködésben tevékenykedik.”¹⁰¹

Az EEAS feladatainak ellátásához szükséges körben rendelkezik jogi személyiséggel, a Bíróság előtti eljárásban jogképessége korlátozott. A Bizottsággal és a Tanáccsal való szorosabb kapcsolatot politikai nyilatkozatok tartalmazzák. A második Barroso-Bizottság megalakulásakor a Bizottság elnöke felszólította a közösségi külpolitikákat vezető biztosokat az EEAS-tal való fokozott együttműködésre¹⁰².

A „féllábon szupranacionális”¹⁰³ (lásd 6. ábra) külkapcsolati intézményrendszer a politikai unió irányába teendő lépések közül kétségtelenül az egyik legfontosabb; önmagában sem a szupranacionális, sem a kormányközi intézményrendszer nem képes a hatékony külpolitika kialakítására, de egy előzményekkel nem rendelkező szervezeti megoldás talán előrelépést jelenthet e merev kérdésben¹⁰⁴.

4.3. Külkapcsolati döntéshozatal

Az uniós külkapcsolati intézményrendszer működésére jellemző, hogy számos garanciális szabály védi a tagállamok érdekeit. Az intézményrendszer működésének és döntéshozatalának általános képlete e szerint írható le: az Európai Tanács meghatározza az általános, valamennyi külpolitikai területet érintő stratégiát és elvárást, melynek konkretizálása a Tanácsának, különösen a Külügyek Tanácsának¹⁰⁵, illetve a Bizottságnak a hatáskörébe tartozik. Annak érdekében, hogy a két külpolitikai területen történő pontosítás és feladat-meghatározás koherenciája biztosított legyen, a két formáció eljárásában a koordinatív szerepet a Főképviseelő játssza, egyrészt mint a Külügyek Tanácsának elnöke, másrészt mint a Bizottság alelnöke; a döntés meghozatalához szükséges háttérmunka és intézményi potenciál tagállamoktól független garantálásának letéteményese az EEAS. Annak érdekében, hogy ezek során a nemzeti szuverenitás védelme biztosított legyen, számos biztosítékkal találkozhatjuk szemben magunkat, így az egyhangúság igényével a határozatok elfogadásához és végrehajtásához¹⁰⁶, mely viszont kétségkívül megnehezíti, néhol ellehetetleníti az Unió hatékony, proaktív fellépését. Ennek enyhítésére a KKBP, illetve tágabban a külkapcsolatok területén alkalmazhatóvá vált a tagállamok részéről a

¹⁰¹ VARA i. m. 115-116. p.

¹⁰² BLOCKMANS, LAATSIT i. m. 144. p.

¹⁰³ DUKE i. m. 23. p.

¹⁰⁴ DUKE i. m. 23. p.

¹⁰⁵ EUSz. 26. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁶ EUSz. 22. cikk (1) bekezdés

konstruktív tartózkodás intézménye¹⁰⁷, illetve meghatározott körben (EUSz. 31. cikk (2) bekezdésében felsorolt esetek) minősített többséget igénylő döntéshozatalt vezettek be¹⁰⁸, mellyel szembeni garancia szellemében és a luxembourgi kompromisszum megfelelő alkalmazásával bármely tagállam kérheti létfontosságú nemzeti érdekére hivatkozásként speciális eljárási rend alkalmazását. Ilyenre történő hivatkozás esetén adott ügyben szavazásra nem kerül sor, és a Főképviselet „intenzív konzultációba” kezd az érintett tagállammal a lehetséges megoldások felkutatása érdekében. Amennyiben ez sikertelenül zárul, a tagállamok minősített többséggel kezdeményezhetik, hogy az ügy egyhangú döntéshozatal céljából az Európai Tanács elé kerüljön. Az Európai Tanács az EUSz. 31. cikk (3) bekezdése értelmében egyhangúlag bármely kérdést minősített többséget igénylő döntéshozatali rendszerbe utalhatja. Garanciális csatolásként a 31. cikk (4) bekezdése viszont az Európai Tanács kezét is megköti e téren, ugyanis e hatásköre *„nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.”*

A KKBP területén az EU a korábbi közös stratégiák, a közös álláspontok és a közös fellépések helyett határozatok elfogadására jogosult¹⁰⁹. Határozatok elfogadására az Unió ugyanazon területeken jogosult, mint a korábbi rendszer szerinti dokumentumok vonatkozásában, így (1) az Unió stratégiai érdekeinek és célkitűzéseinek meghatározása; (2) az Unió által képviselendő álláspontok, illetve (3) a tanúsítandó fellépések; továbbá (4) ezek végrehajtási szabályai¹¹⁰. Mindez hozzájárult a KKBP eszközrendszerének egyszerűsítéséhez, de az a tény, hogy jogalkotási eljárást e területen továbbra sem lehet kezdeményezni, a további reformok gátját jelenti. Vannak olyan álláspontok, melyek a KKBP területét, illetve az itt hozott döntéseket soft lawként definiálják. Soft law alatt olyan döntéseket, iránymutatásokat vagy ajánlásokat értünk, amelyek – például a közösségi külpolitika területén elfogadható jogalkotási aktusoktól eltérően – jogilag nem kötelezőek a címzettek számára¹¹¹. Ezzel az állásponttal szembe vitába szállhatunk az EUSz. 32. cikkében megfogalmazott szabályok felhasználásával, miszerint is a tagállamok tanácskozási kötelezettséggel tartoznak egymás irányába az általános érdekű KKBP kérdésekben, illetve minden nemzetközi szintű fellépés előtt konzultálnak egymással. Ennek lényege, hogy megakadályozza az egyes tagállamokat abban, hogy a többi tagállam és az Unió intézményeinek tudta nélkül nemzetközi lépéseket tegyenek¹¹². Ez a negatív kötelezettség a

¹⁰⁷ EUSz. 31. cikk (1) bekezdés

¹⁰⁸ SCHMIDT i. m. 257. p.

¹⁰⁹ EGGERMONT i. m. 311. p.

¹¹⁰ EUSz. 25. cikk

¹¹¹ <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law>, 2014. október 19.

¹¹² SCHMIDT i. m. 249. p.

tagállamok irányába biztosítja, hogy – amennyiben lehetséges - az Unió adta nagyobb érdekérvényesítési képesség révén hatékony és koordinált fellépésre legyen lehetősége a közösségnek. Ezt a rendelkezést egészíti ki az EUSz. 24. cikk (3) bekezdése, mely a tagállamok részéről kölcsönös politikai szolidaritást vár el. A pozitív jellegű előírás az államokat arra kötelezi, hogy az Unió KKBP-ját tevékenyen segítsék elő és támogassák. Ugyan az EU a KKBP területén jogalkotási aktusok elfogadására nem jogosult, határozatai jogi kötelező erővel az EUSz. 24. és 25. cikke szerint nem rendelkeznek, de a Szerződések konzultációt és kölcsönös szolidaritást előíró szabályai technikailag mégis megkerülhetetlen és kötelezően követendő normák formáját öntik e döntésekre.

V. fejezet – Az Európai Unió külpolitikai intézményrendszerének reformja de lege ferenda

„Az Európai Unió folyamatosan növekszik”¹¹³. Ezzel együtt jár a világpolitikai érdekérvényesítő képesség bővülése is. A Lisszaboni Szerződés a politikai unió erősítéséhez az előbbieken ismertetett nélkülözhetetlen eszközöket biztosított az integráció számára, melyek révén elérhető lehet a koordináltan, vagy akár föderális rendszerben működő közös külpolitika kialakítása. Az egyes alternatívákat a következő alfejezetek ismertetik.

5.1. „Maximalista modell”

Az egyik alternatíva az lenne, ha az EU valamennyi külpolitikai terület feletti hatáskörét az EEAS kapná meg. Az EEAS (mint felépítésében láthattuk) nem egyértelműen uniós szerv. Egyben képviseli az Unió és a tagállamok érdekeit is. A „maximalista modell” szerint a hatáskörtranszfer ez esetben részben azt jelentené, hogy a Bizottság jelenlegi közösségi külpolitikába tartozó kompetenciáit át kellene adni az EEAS-nek¹¹⁴, mely a Bizottság eddig kiharcolt, uniós érdekeket garantáló eredményei¹¹⁵ (lásd párhuzamosság elve, spill over) veszélybe kerülnének a nem kizárólagosan uniós érdekek mellett elkötelezett intézménynél. De természetesen ez a félelem a másik oldalon is fennáll: a tagállamok szuverenitásának alapját képező közös kül- és biztonságpolitika, illetve a közös biztonság- és védelempolitika átadása egy általuk közvetlenül nem irányítható, részben tisztán szupranacionális érdekeket képviselő szervnek érthetővé teszi a tiltakozást.

Az ezek alapján átadott kompetenciák újrendszerezése révén az EEAS szokásos működési rendszere nem csupán horizontális, szakpolitikák szerint, de földrajzi alapon is osztott portfóliók révén lenne képes föderális szintű közös külpolitikai akciók kidolgozására¹¹⁶.

¹¹³ NIHOUL, Paul; RADFORD, Peter: *EU electronic communications law – Competition and regulation in the European Telecommunications Market*, Oxford University Press, Oxford, 2004., v. p.

¹¹⁴ VARA i. m. 119. p.

¹¹⁵ TAKMAN i. m. 8. p.

¹¹⁶ VARA i. m. 119-120. p.

5.2. „Kompromisszumos modell”

A kompromisszumokra amúgy is hajlamosabb és drasztikus reformoktól magát távol tartani kívánó EU számára valószínűbb másik alternatíva a külpolitikai területek irányításában érdekelt politikák és intézmények közötti kapcsolat további erősítése, közös tartós stratégia alapján. Ez biztosítaná a területek közötti bővülő kapcsolatok kialakítását, és a jelenleg részekre szedett külpolitikai képességek egyirányú megvalósítását. Az egyes külkapcsolati területek közötti összeköttetés átfogó külpolitikai képességeket kölcsönözhet az EU-nak externális viszonyai-ban¹¹⁷. Ennek a megoldásnak az előképeit az EU utóbbi időben az Orosz Föderációval szemben kifejtett egységesebb képet mutató külpolitikai lépései jelenthetik (pl. smart sanctions). Egy hasonló válság rá fogja kényszeríteni az EU-t arra, hogy hatékonyabb legyen, akár az áron, hogy a két külpolitikai terület hatékonyabb szimbiózisát alakítsa ki. Ennek az alternatívának a megvalósításához feltétlenül szükséges reformjavaslatok a következők.

- (1) A minősített többséget igénylő döntéshozatal körének bővítése a jelenlegi egyhangúságot igénylő területek kárára.
- (2) Az EEAS, illetve a Főképviselő tisztségének átalakítása egységes Európai Külügyminisztériummá, illetve annak miniszterévé, mely a tagállami külügyi apparátusok feletti szorosabb összehangoló hatáskörénél fogva képes az Unió külkapcsolatait egységben tartva a koordinált közös külpolitika kialakítását biztosítani¹¹⁸. Ehhez az uniós szintű apparátus léte már önmagában előnyös, mivel a tagállami intézményrendszer útján még ennyire sem lenne egységes az uniós külpolitika.
- (3) Ugyancsak szükséges reform, mely részben már 2011-ben megvalósult¹¹⁹, hogy az EEAS az EU költségvetésén belül önálló szakaszt kapjon, illetve, hogy költségvetési bevételeiben reformjavaslat szerint ellátandó feladataival arányos növekedést érjen el.
- (4) A Parlament és a Bíróság külkapcsolati intézményrendszer feletti kontrolljának, és ezzel kapcsolatosan az intézmények hatáskörbővítésének véghezvitele elengedhetetlen feltétele annak, hogy a már egységesen nemzetek felett koordinált külkapcsolatok demokratikus ellenőrzése és különösen az EP vonatkozásában bizonyos mértékű beleszólási jogosultság megvalósulhasson¹²⁰.

¹¹⁷ TAKMAN i. m. 11. p.

¹¹⁸ <http://vki3.vki.hu/kulcapcs/kulpolitika.pdf> i. m.

¹¹⁹ 2011/125/EU, EURATOM költségvetési közlemény

¹²⁰ CAMERON, Fraser: *The Future of the Common Foreign and Security Policy*, Brown Journal of Foreign Affairs, Winter/Spring 2003, Volume IX, Issue 2, 122. p.

5.3. „Kormányközi modell”

Angela Merkel német kancellár egy harmadik alternatívára is sejtetni enged viszont minket. A bruge-i College of Europe 2010-es évnyitóján elhangzott beszédében tett említést egy újfajta döntéshozatali módszerről, az ún. uniós módszerről. Lényege a kormányköziségre alapított, közösségi döntéshozatali struktúra további erősítését vonakodva figyelő tagállamok közötti „lazább együttműködési forma”¹²¹. Ugyan az uniós módszer eddigi alkalmazása többnyire olyan területeket érintett, amelyeken az Uniónak nem volt hatásköre, és éppen a hosszadalmas szerződésmódosítások helyett a gyors politikai megegyezések eszközéül szolgált (pl. fiskális paktum). Ennek a rendszernek a külpolitikában történő alkalmazása éppen a jelenleg fennálló helyzetet erősítené, és garantálná azt, hogy a KKBP továbbra is a tagállamok illetékesei részvételével zajló találkozók, konferenciák tárgya maradna.

Ebben a rendszerben EEAS feladata a jelenlegi működését követné: a kormányközi szinten meghozott döntések előkészítése és végrehajtása, valamint a rendszer feletti laza, többnyire technikai jellegű koordinatív „csatorna-szerepe” révén a Tanács és a Bizottság közötti híd szerepét töltené be.

5.4. A modellek összevetése

Személyes véleményem, hogy az EU számára egyedüli használható megoldás a szupranacionális külpolitikai hatáskörök kiterjesztése („maximalista modell” vagy „kompromisszumos modell”). Ez szerepel a Schuman-tervben is, mint Európa nagyságának egyedüli hatékony módszere. A kormányközi rendszer nem stabil, a tagállamok közötti konfliktus alkalmazásával működésképtelen, vagy hatékonyságában elmarad.

A Lisszaboni Szerződés által kiterjesztett közösségi jelleg valódi, sikeres megvalósulása esetén lehetségessé válik, hogy az EU gazdasági erejéhez mért politikai erővel lépjen fel a világpolitika egyéb szereplői előtt, ennek elmaradása viszont a csökkenő gazdasági erő mellett az amúgy sem jelentős külpolitikai kompetencia zsugorodását vonja maga után¹²².

¹²¹ MARJÁN i. m. 142. p.

¹²² <http://vki3.vki.hu/kulkapcs/kulpolitika.pdf> i. m.

VI. fejezet – Következtetések

A végső kérdés, ahogy azt a bevezető gondolatban Jacques Delors is feltette: akar-e Európa történelmi szerepet betölteni a jövőben is? Ahhoz hogy, ez megtörténhessen, elengedhetetlen, hogy külpolitikai képességeit hatékonyabbá, és gazdasági erejével azonos jelentőségűvé tegye. Ez nem feltétlenül jelenti szükségszerűen a kemény külpolitikai fellépést, de az arra való potenciális képességet mindenképpen magában rejti. Ha külpolitikai képességeiben a gazdasághoz hasonló erőre tesz szert valaha az EU, elmondhatjuk, hogy az eddigi tapasztalatok és érdekek alapján nem a hagyományos értelemben vett nagyhatalmak/szuperhatalmak sajátosságait ölti majd magára. *„Az EU egy új fajta nagyhatalom – liberális, demokratikus elvek mentén folyamatosan az újabb tagsági jogállásra aspiráló országok szabad akarat elhatározásán alapulva terjeszkedő entitás”*. Ezt az Európát elvek határozzák meg, nem pedig a földrajzi határok: Európa megszünteti a fenyegetéseket és elnyeli a konfliktusokat, ahelyett, hogy azokkal szembehelyezkedne. Ezért nem is számíthatunk arra, hogy az EU hagyományos szuperhatalomként katonai képességeinek révén jelenik meg a világban, inkább a schumani terv globális alkalmazása révén az államok fokozódó egymásra utaltsága révén próbálja a konfliktusokat kezelni. Az EU nem akar az államok helyébe lépni, nem célozza maga föderális átszervezését. Célként egy az európai történelemben oly sikeres kölcsönös függések rendszerének létrehozása politikai értelemben is, és ennek megvalósítása globálisan egyaránt. Stanley Hoffmann által kidolgozott elmélet alapján ezt a „sokféleség logikájának” nevezzük: az EU egyedülálló képződmény abban a vonatkozásban, hogy egyrészt segíti az egyes nemzetállamok fenntartását és újjáépítését, másrészt maga is az európai politikai térkép szerves részévé válik, még akkor is, ha gyakran kevés hatással van annak életére bizonyos területeken.¹²³ Az EU fent kívánja tartani a nemzetállami struktúrákat, amellet, hogy azok hatékony együttműködését biztosító saját intézményrendszerének létrehozásával és a működéshez szükséges hatáskör-átruházásával szuverenitáscsökkentő vagy –veszélyeztető aktor képében jelenik meg egyes tagállamok előtt. A hatékonyság feltétele a diverz politikai és intézményi rendszer, mely többoldalú visszacsatolások és kölcsönös függések és ellenőrzések révén átszövi Európa politikai térképét, stabilitást és – ugyan nagyon bonyolult eljárási és hatásköri rendben, de – hatékonyságot teremt. Az EU célja továbbá ennek a belső rendszerében kialakítandó elgondolásnak a világszintű kivetítése és globális érvényre

¹²³ ZIELONKA i. m. 35. p.

juttatása, mely elhozhatja azt a világnak, amit a Schuman-nyilatkozat¹²⁴ nyomán Európa már élvez: béke, stabilitás, jólét.

Ennek elősegítése érdekében módosult a korábbi uniós külkapcsolati szervezetrendszer, és született meg az új intézmény, az EEAS. A Szerződések módosítása és a Bíróság joggyakorlata támogató, a két külpolitikai terület közötti eltérőség felszámolását hosszú távon biztosító tendenciákat mutat. Az eddigi fejlődési ív biztató, annak jövőbe történő meghosszabbítása két a schumani tervnek is megfelelő alternatívát mutat, melyek alapvetően azonos eredményre, az akár föderális jellegű, akár koordinált közös külpolitika megszületéséhez vezetnek. A megannyi érdekek kölcsönös tiszteletben tartását és a rendszer hatékonyságának kényes egyensúlyát nehéz fenntartani e reformok közepette, de sikere esetén valóban elmondhatjuk: új szuperhatalom születik, mely ugyan nem egy egységes állam, tagállamainak politikai érdekei nem könnyen szinkronizálhatók. Az Unió ezek kiegyenlítésén fáradozik összetett intézményrendszerével, ám végleges felszámolásukra soha nem lesz képes. Bár nem is törekszik abszolút homogenitásra, mert az EU ereje államai és nemzetei sokféleségében rejlik: *In varietate concordia!*

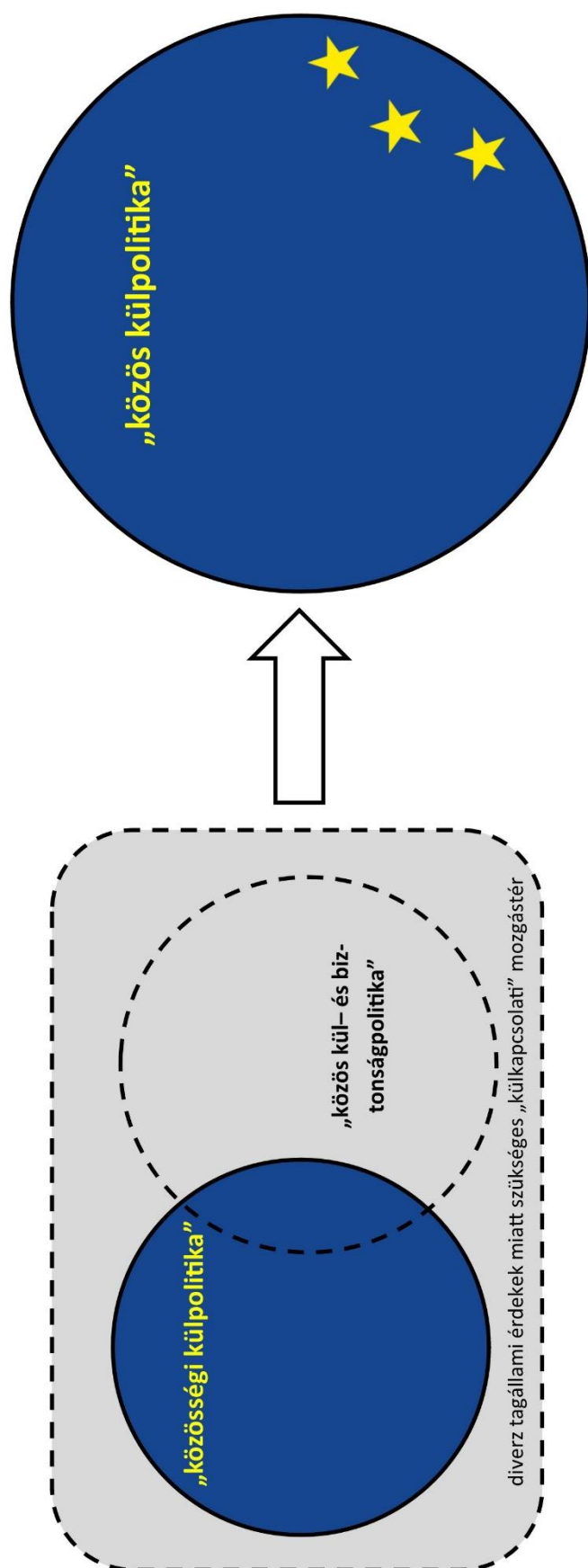
¹²⁴ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm, 2014. október 19.

Függelék

EUSz. 21-22. cikk (Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések)									
jogszabályhely	Közös kereskedelempolitika	Fejlesztési együttműködés	Harmadik orszá- gokkal folytatott gazdasági, pénz- ügyi és műszaki együttműködés	Humanitárius segítségnyújtás	Bővítés és szomsz- sádság politika	Északi dimenzió	Déli dimenzió	Nemzetközi szerve- zetekkel való kap- csolattartás	Biztonságpolitika
	EUMSz. 206-207. cikk	EUMSz. 208-209. cikk	EUMSz. 212-213. cikk	EUMSz. 214. cikk	EUSz. 49. cikk	EUSz. 24-41. cikk	EUSz. 34. cikk	EUSz. 42-46. cikk	
felelős	Kereskedelem- politikáért felelős biztos	Nemzetközi együttműködésért és fejlesztéspolitikáért felelős biztos		Humanitárius segítségnyújtá- sért és válságke- zelésért felelős biztos	Bővítés és euró- pai szomszedság- politikáért felelős biztos	• Európai Tanács • Tanács • Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője • Európai Külügyi Szolgálat		• Európai Tanács • Tanács • Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője • Európai Védelmi Ügynökség	
elvek	EUSz. 21. cikk (1) „(...) ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteltetben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteltetben tartása.”								
	• Világkereske- dem harmonikus fejlesztésének támogatása • Vám és egyéb kereskedelmi akadályok leépíté- se	• Szegénység mér- sékése és meg- szüntetése	• Fejlett harmadik országok támoga- tása	• Harmadik államok olyan lakosainak eseti támogatása, segítése és védel- me, akik termé- szeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatai	Koppenhágai krité- riumok	Transzatlanti Nyilat- kozat az EK és Egye- sült Államok közötti kapcsolatról (1990) szerinti elvek	• Aszimmetrikus kereskedelmi kedvezmények • Konfliktus- megelőzés • Szegénység vissza- szorítása, fejlesz- tések támogatása	• Egységes uniós állás- pont kialakítása • BT-n belüli európai érdek megjelentetése	• Unió biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme • Demokrácia, emberi jogok és nemzet- közi jog elveinek védelme • Unió érdekeinek világszintű védelme
jogalkotás	Rendes jogalkotási eljárás (Európai Parlament és Tanács)								
	Nemzetközi szer- ződésalkotási eljá- rás				Főszabályként Európai Tanács egyhangú, Tanács egyhangú vagy minősített többséggel:				
	Nem kötelező erejű „Bővítési csomagok” és „Akciótervek”				• Határozatok • Általános iránymutatások • Rendszeres együttműködések				
Szupranacionális vagy kormányközi	Szupranacionális	Szupranacionális	Szupranacionális	Szupranacionális	Szupranacionális és kormányközi jelleg	Kormányközi jelleg	Kormányközi jelleg	Kormányközi jelleg	
korlát	EUMSz. 215. cikk (1) és (2) szerinti: olyan KKBP területére tartozó határozat, amelynek része adott állammal szembeni pénzügyi-gazdasági kapcsolatok megszakítása, vagy egyes személyek, csoportok szankcionálása, a döntést minősített többséggel a Tanács fogadja el.								
					EUMSz. 13. és 14. nyilatkozata a közös kül- és biztonságpoli- tikáról: KKBP nem érinti a tagállamok külpolitikáját és harma- dik államokkal vagy nemzetközi szervezettel szembeni kap- csolatát				
					EUSz. 42. cikk (1) Az Unió (...) tiszte- letben tartja azoknak a tagállamok- nak az Észak-atlanti Szerződés alap- ján vállalt kötelezettségeit (...)				

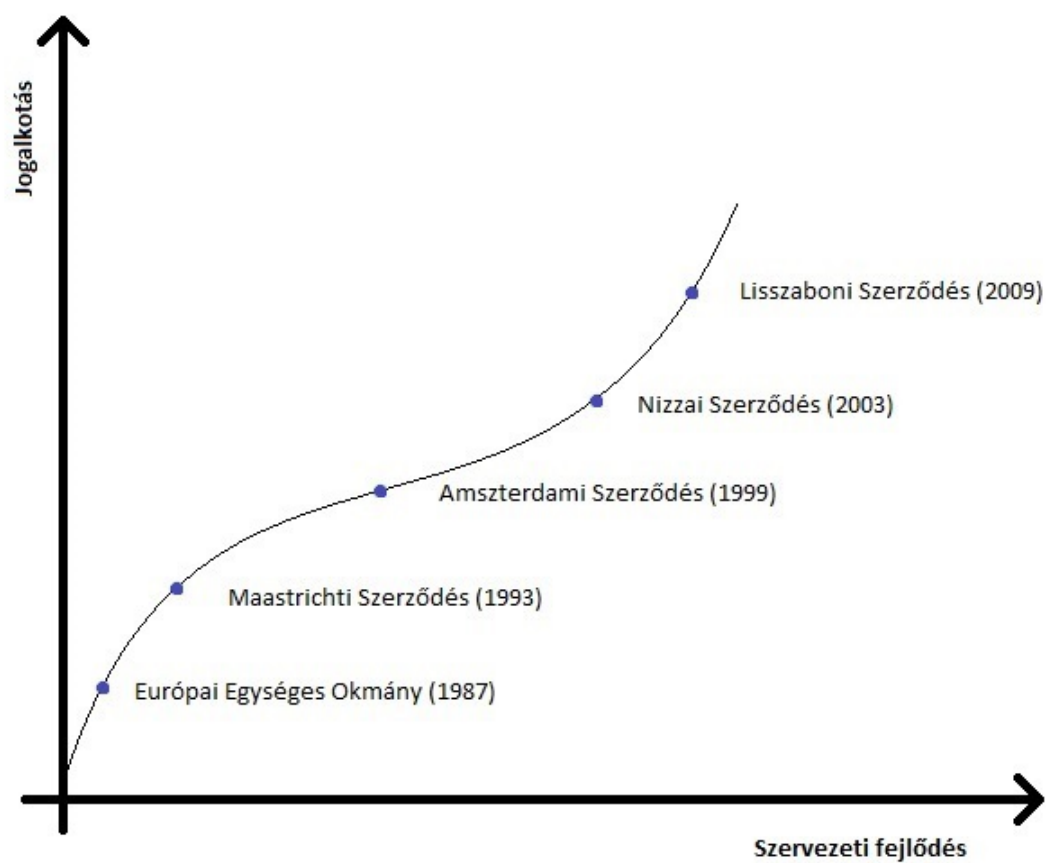
1. ábra: Az Európai Unió külpolitikai területei

Készítette: a szerző



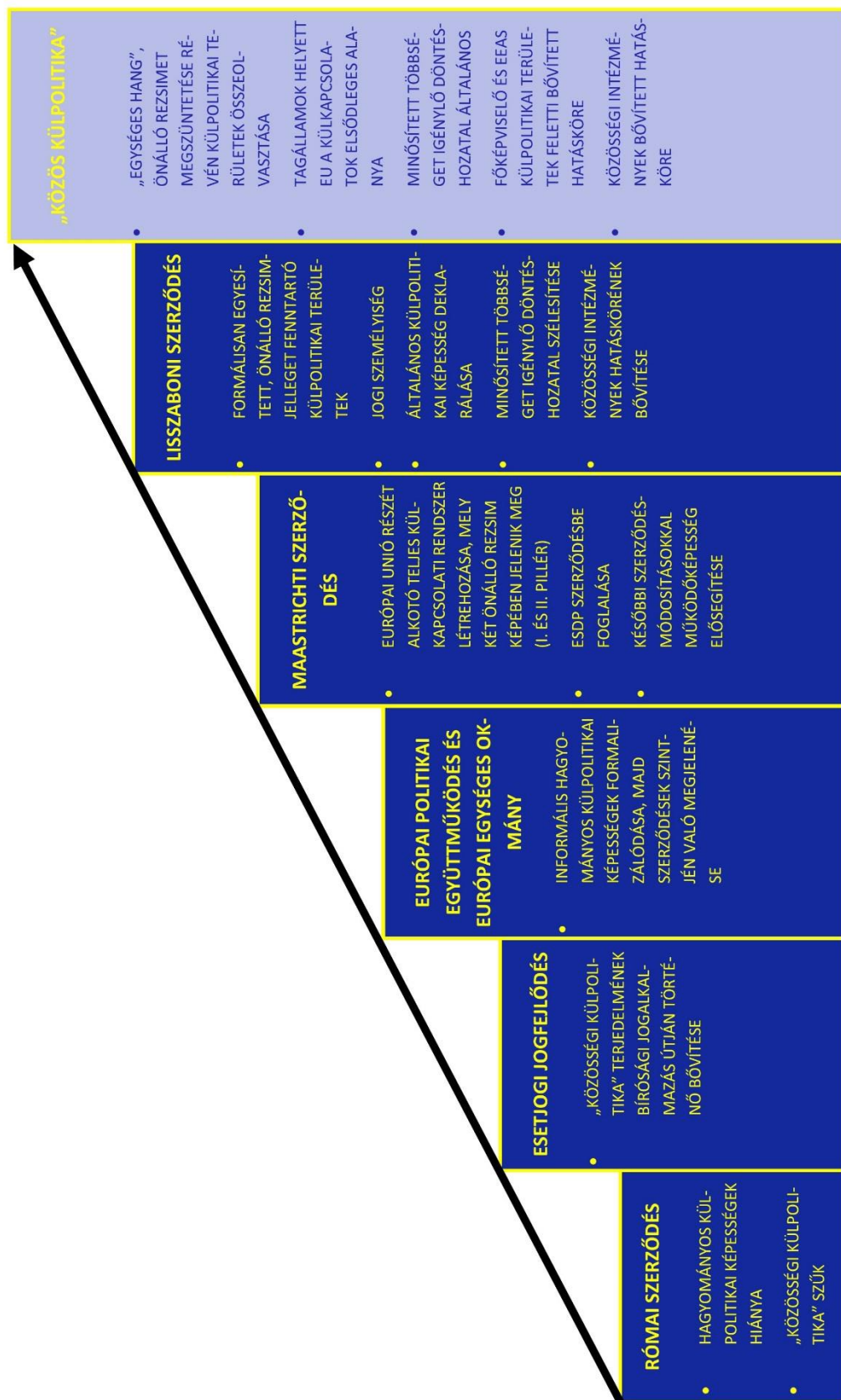
2. ábra: Az Európai Unió külpolitikai területeinek fúziója

Készítette: a szerző



Aurel Sari által készített diagram alapulvételével készült
(Sari i. m. 78. old.)

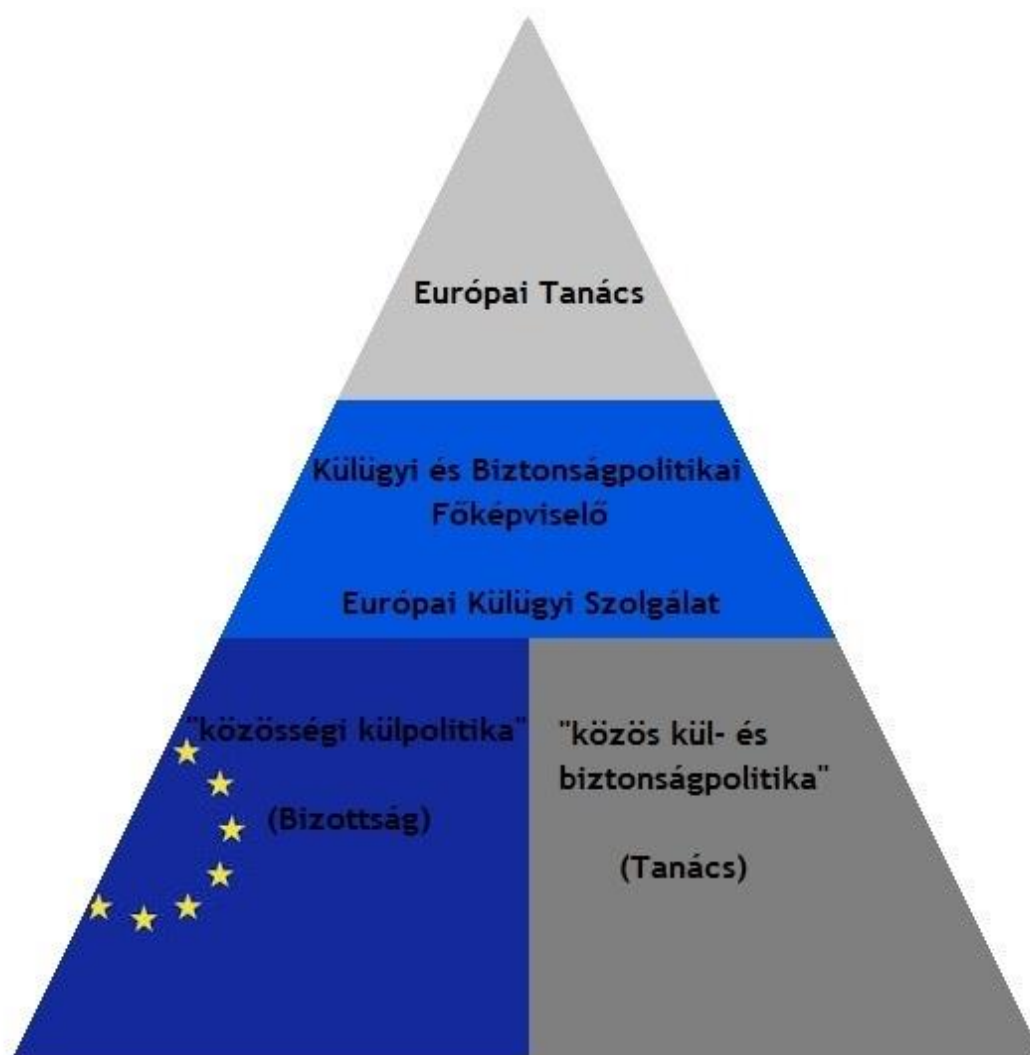
3. ábra: A közös kül- és biztonságpolitika fejlődése



Az egyes ábrák mérete és az integrációs kapcsolatok terjedelme között összefüggés nincs, az ábra csupán a folyamatosan bővülő kapcsolati potenciál érzékeltetését hivatott ellátni bármiféle arányosság nélkül.

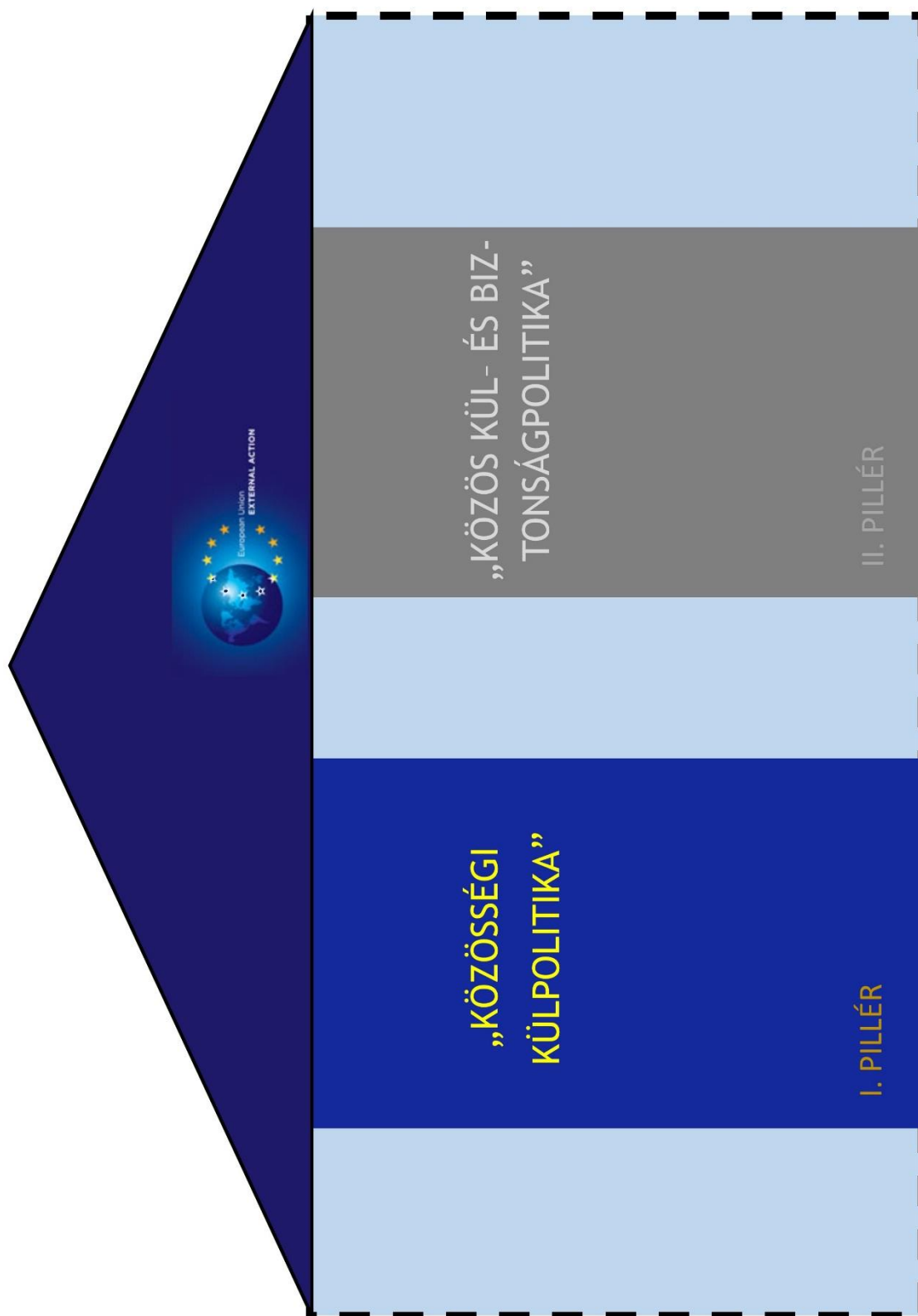
4. ábra: Az európai integráció kapcsolati képességének történeti fejlődése

Készítette: a szerző



5. ábra: Az Európai Unió hatályos külkapcsolati intézményrendszere

Készítette: a szerző



6. ábra: Az Európai Külügyi Szolgálat külpolitikai területek feletti koordinatív szerepe

Készítette: a szerző

Irodalomjegyzék

Felhasznált nyomtatott irodalom

- BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.
- BENDIEK, Annegret: *European Realism in the EU's Common Foreign és Security Policy*, in: Paul James Cardwell (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.
- BEUMONT, Paul; LYONS, Carol; WALKER, Neil (szerk.): *Convergence & Divergence in European Public Law*, Intersentia, Antwerpen (Belgium), 2002.
- BLOCKMANS, Steven; LAATSIT, Marja-Liisa: *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?*, in: Paul James Cardwell (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.
- CAMERON, Fraser: *The Future of the Common Foreign and Security Policy*, in: *Brown Journal of Foreign Affairs*, Winter/Spring 2003, Volume IX, Issue 2
- CARDWELL, Paul James (szerk.): *EU External Relations and Systems of Governance. The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2009.
- CROWE Brian: *Towards a European Foreign Policy*, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 2006.
- CUTLER, Robert M., Alexandra von Lingen: *The European Parliament and European Union Security and Defence Policy*, *European Security* Vol. 12., No. 2., London, 2003.
- CSATLÓS Erzsébet: *A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás*, in: *Kül-Világ* VII. évfolyam 2010/4. szám
- DUKE, Simon: *Reflections on the EEAS Review*, in: *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law International, Bedfordshire (United Kingdom), February 2014.
- EGGERMONT, Friederic: *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union. Consequences for the European Integration Process*, Intersentia Publishing Ltd., Cambridge, 2012.
- GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*; Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

- HENÖKL, Thomas: *Conceptualizing the European Diplomatic Space: A Framework for Analysis of the European External Action Service*, Journal of European Integration, Vol. 36, No. 5
- KAJTÁR Gábor: *Az EUSz. 47. cikke valamint a közösségi és a kül- és biztonságpolitikai pillér közötti viszony - a Bizottság új "nagykaliberű" fegyvere?*, Európai Jog 2009/4. szám
- KAJTÁR Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*, Európai Jog, 2010/4. szám
- KAVANAGH, John J.: *Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. XX., No. 2., 1997.
- KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- KWIECIEN, Roman: *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, German Law Journal, Vol. 06 No. 11.
- LINDENBERG, Leon N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, California, 1963.
- MARANGONI, Anne-Clarie; RAUBE, Kolja: *Virtue or Vice? The Coherence of the EU's External Policies*, Journal of European Integration, Vol. 36. No. 5.
- MARJÁN Attila: *Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa*, Külügyi Szemle, XII. évfolyam, 2013. 2. szám
- MIX, Derek E.: *The European Union: Foreign and Security Policy*, CRS Report for Congress, April 8, 2013.
- NIHOUL, Paul; RADFORD, Peter: *EU electronic communications law – Competition and regulation in the European Telecommunications Market*, Oxford University Press, 2004.
- PUETTER, Uwe: *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treaty of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy Coordination*, in: Paul James Cardwell (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.
- RUMRICH, Leif: *The CFSP within the institutional architecture: the role of the European Parliament*, Hanse Law Review, Vol. 2., No. 2., 2006.

- SARI Aurel: *Between Legislation and Organizational Development: Explaining the Evolution of EU Competence in the Field of Foreign Policy*, in: Paul James Cardwell (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012
- SCHMIDT, Julia: *Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2009.
- SCHMIDT, Julia: *The High Representative, the President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management*, in: Paul James Cardwell (szerk.): *EU External Relations Law and Policy in the Post Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.
- TAKMAN, Anna: *External Action after the Lisbon Treaty: the Case of the EU and the OSCE*, Swedish Institute of International Affairs (UI), No 18, 14 Jan 2013.
- TOJE, Asle: *The Consensus-Expectation Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy*, Security Dialogue, Vol. 39. No.1., 2008 February
- TOLKSDORT, Dominik: *EU Special Representatives: An Intergovernmental Tool in the Post-Lisbon Foreign Policy System*, European Foreign Affairs Review, Luwer Law International, Volume 19, Issue 1
- TÜRKE András István: *Kísérletek az Európai Unió jogi kereteinek megváltoztatására a XXI. század elején. Az Alkotmányos Szerződéstől a Lisszaboni Szerződésig, különös tekintettel a közös kül- és biztonságpolitika jogi hátterére (2001-2008)*, in: Politikatudományi Szemle XVIII/1.
- VARA, Juan Santos: *The establishment of the European External Action Service: The EU in Search for a Stronger Role on the International Stage*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2011.
- VINCZE Attila: *A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről*, Európai Jog, 2009/4. szám
- VOOREN, Bart Van: *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy – A paradigm for coherence*, Routledge Research in EU Law, Abingdon, Oxon, Egyesület Királyság, 2012.
- ZIELONKA, Jan (szerk.): *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, The Hague (The Netherlands), 1998.

Felhasznált online tartalom

- <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html> (Mr. Winston Churchill speaking in Zurich 19th September 1946.), 2014. október 19.
- <http://www.csmonitor.com/1991/1004/04071.html>, 2014. július 30.
- http://www.eeas.europa.eu/delegations/liberia/documents/press_corner/20110509_en.pdf (Catherine Ashton beszéde a 2011. évi Európa-napon), 2014. október 15.
- <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/softlaw.htm>, 2014. október 19.
- http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm, 2014. október 19.
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm?locale=en (Catherine Ashton Bizottság előtti beszéde a Külügyi Szolgálat felállításáról és a személyzet átvételéről, 2011. január 1.), 2014. október 15.
- http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Georgia_March2010.pdf, 2014. szeptember 17.
- <http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html?pagewanted=1>, 2014. július 29.
- <http://www.schuman.info/UN4849.htm> (Robert Schuman beszéde az ENSZ Közgyűlése előtt 1948. szeptember 28-án és 23-án), 2014. október 19.
- <http://vki3.vki.hu/kulkapcs/kulpolitika.pdf> (A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői – Az EU világpolitikai szerepe, a közös külpolitikai esélyei), 2014. október 19.

Felhasznált jogi normák és esetjog

- 22/70. számú ügy az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1971:32
- az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés; 11957E/TXT
- az Európai Közösségek Tanácsát és egységes Bizottságát létrehozó Szerződés; 11965F/TXT
- az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének létrehozásáról és működésének meghatározásáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat; Hivatalos Lap L 201/30, 2010.8.3.
- az Európai Unióról szóló Szerződés; Hivatalos Lap C 83, 2010/C 083/01
- az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés; Hivatalos Lap C 83, 2010/C 083/01

- az Európai Unió Bíróságának 2/94. számú ügyel (Emberi Jogok Európai Bírósága-ügy) kapcsolatos ajánlása; ECLI:EU:C:1996:140
- az Európai Unió Bíróságának a rajnai hajózási ügyel kapcsolatos 1/76. számú ajánlása; ECLI:EU:C:1977:63
- C-91/05. számú ügy az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa (2008. május 20.); ECLI:EU:C:2008:288
- C-402/05. P. és C-415/05. P. egyesített ügyek, Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága (2008. szeptember 3.); ECLI:EU:C:2008:461
- Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága 2008/11/26 – Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I.
- Egységes Európai Okmány; 11986U/TXT
- T-306/01. számú Ahmed Ali Yusuf kontra Európai Unió Tanácsa és Európai Bizottság ügy (2005. szeptember 21.); ECLI:EU:T:2005:331
- T-315/01. számú Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Unió Tanács és Európai Bizottság ügy (2005. szeptember 21.); ECLI:EU:T:2005:332

Előadások, konferenciaanyagok

- DR. SZŰTS Márton előadása: *Beadványtól az ítéletig – Az Európai Unió Bíróságának ügytípusai és eljárása*, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi, ELTE ÁJK Nemzetközi és [EU Közjogi](#) Tudományos Diákkör, 2014. október 6.
- WESTERWELLE, Ruido előadása, *Magyarország 10 éve az Európai Unióban c. konferencia*, 2014. április 28.
- SZ. BÍRÓ Zoltán előadása: *„Polgárháború” Ukrajnában*, ELTE ÁJK Külügyi Vitakör, 2014. szeptember 16.