

Hatékony aktor, vagy csak „kirakatbábu”?

Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tevékenysége az „arab tavasz” tükrében

Jelige: DRK 138

Lezárás dátuma: 2015. január 3.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	3
1. A kül- és biztonságpolitika történeti fejlődése	5
1.1. Sikertelen kísérletek	5
1.2. CFSP megjelenése	9
1.3. CFSP főmegbízott posztja és hatása	11
1.4. A Lisszaboni Szerződés új elemei	15
2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztjének működési kerete	16
3. Catherine Ashton kinevezése	18
4. Az Európai Unió szomszédságpolitikájának kialakulása	23
5. Catherine Ashton tevékenysége az „arab tavasz” tükrében	25
5.1. Az EU mediterrán szomszédságpolitikája az „arab tavasz” előtt	25
5.2. Tunézia és Egyiptom – a Jázmin és a Nílusi-forradalom	27
5.3. Líbia – a zavargásokból lett polgárháború	31
5.4. Az EU mediterrán szomszédságpolitikája az „arab tavasz” után	37
6. Következtetések	39
Felhasznált irodalom	42

Bevezetés

A dolgozat célja, hogy megvizsgálja mekkora szerepet játszik az Európai Unió (European Union – EU) külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje az EU „egy hangon” való megszólaltatásában a nemzetközi szinten. Napjaink egyik legnagyobb uniós vitája, beváltotta-e (vagy valaha be fogja-e váltani) ez a tisztség a hozzá fűzött reményeket. Még mindig „politikai törpének nevezhető-e az Európai Unió? A főképviselelő mozgásterét, és ezzel a hatékonyságát az is bonyolítja, hogy lavíroznia kell a kormányköziséget és a szupranacionalitást szorgalmazók között. Tehát egy olyan szervezetet kell egységesen megjelenítenie globális szinten, amelyben a tagállamok különböző álláspontjait szinte lehetetlen teljesen harmonizálni. A dolgozat főleg arra próbál választ találni, hogy Catherine Ashton – a fenti tényeket is figyelembe véve – mennyire volt képes hatékonyan ellátni a külügyi főképviselelői posztjal járó kötelezettségeit 2011-ben, az észak-afrikai országokon végigsöpört forradalomhullám kapcsán.

Részben azért esett a választásom az „arab tavasz”-EU kapcsolatának elemzésére, mert 2011 első félévében hazánk töltötte be – első alkalommal – az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét¹ – harmadikként a 2004-ben csatlakozott államok közül, Szlovénia és Csehország után –, így azt is megvizsgálhattam, hogy Magyarország milyen szerepet töltött be a történelmi jelentőségű forradalmi események alakulásában.

Az első fejezet azt mutatja be, hogyan alakult ki a külügyi főképviselelői poszt az európai kül- és biztonságpolitika történeti áttekintésén keresztül; mikor és miért érezték úgy az Európai Közösség (EK) államai, hogy szükség van egy olyan személyre vagy intézményre, amely egységesen tudja közvetíteni az európai álláspontokat a külvilág felé. Választ tud-e végre adni Európa Henry Kissinger kérdésére: „Who do I call if I want to call Europe?”² /Kit kell felhívnom, ha Európával akarok beszélni?/

A második fejezet a ma érvényes jogi háttérrel, a Lisszaboni Szerződés azon rendelkezéseivel foglalkozik, amelyek kialakították az Unió külügyi főképviselelőjének működési keretei.

A harmadik fejezetben Catherine Ashton kinevezését elemzem. Három kérdésre próbálok meg választ találni, melyben a korabeli sajtó és Catherine Ashton 2010. március 10-i EP meghallgatásáról készült jegyzőkönyv voltak segítségemre. Ezek a kérdések pedig a következők: melyek voltak a jelöltállítási szempontjai a svéd soros elnökségnek, és Ashton

¹ A magyar volt az első olyan soros elnökség, melynek feladatait pontosan rögzítette az EU alapszerződése.

² <http://www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> (letöltve: 2014. október 13.)

ezeknek mennyiben felelt meg, valamint a 2009. november 19-i kinevezése miatt jelentett meglepetést, illetve hogyan viszonyultak az Európai Parlament (European Parliament – EP) képviselői a bárónő személyéhez?

A külügyek kapcsán az uniós szomszédságpolitikára is ki kell térni, miért fontos ez a szakpolitika az EU számára. A negyedik fejezetben átfogó képet adok az Európai Unió ezen szakpolitikájáról. A következő kérdésekre próbálok meg választ adni: ma milyen jogszabályi keretei vannak a szomszédságpolitikának. Az EU milyen „nagy ideák” mentén alakítja ezt a szakpolitikát? Mely országokkal tartja fontosnak az EU, hogy olyan különleges kapcsolatokat alakítson ki, amelyek a későbbiekben akár szabadkereskedelmi övezetté válhatnak, vagy esetleg az adott ország az EU-tagjává is válhat?

Az ötödik fejezet foglalkozik a címben megjelölt témával, vagyis Catherine Ashton szerepével az „arab tavasz” során. Főként az észak-afrikai országokban zajló eseményekkel foglalkozom, ezen is belül Tunéziával, Egyiptommal és Líbiával. Tunéziára azért esett a választásom, mert ebből az országból indult útjára az a forradalomhullám, amely végigsöpört az egész arab világon. Egyiptomról egyrészt azért tartottam fontosnak írni, mert a tunéziai tüntetések után az arab világban itt voltak a második legnagyobb demonstrációk. Líbia pedig abból a szempontból kulcsfontosságú, mert megválaszolta azt a kérdést, hogy a Lisszaboni Szerződésben lefektetett rendelkezések alapján, Európa képes-e hatékonyan együttműködni a külpolitika területén vagy sem. Megvizsgálom azt is, hogy az EU milyen szomszédságpolitikát folytatott ezen államokkal az „arab tavaszt” megelőzően és azt követően.

Az európai parlamenti viták alapján pedig azt ismertetem, hogyan változott meg az EP-képviselők véleménye a külügyi főképviselő tevékenységéről az események előrehaladtával. A kérdés az, hogy Ashton végül megtalálta-e a helyét mint külügyi főképviselő; hatékonyan tudta-e kezelni a nemzetközi eseményeket, vagy hagyta, hogy a nemzeti érdekektől vezérelt tagállamok kivegyék a kezéből azt a hatalmat, melyet a Lisszaboni Szerződés ruházott rá.

Az európai kül- és biztonságpolitika történelmi áttekintése során széleskörű magyar szakirodalomra támaszkodtam³. Ezekon kívül a dolgozatban még felhasználtam az Európai Parlament vonatkozó jegyzőkönyveit, jelentéseit, illetve az interneten elérhető korabeli sajtó⁴ reagálásait, elemzéseit.

³ Arató Krisztina, Koller Boglárka (2009): *Európa Utazása*. Budapest, Gondolat Kiadó.

Balázs Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Gazdag Ferenc (2003): *Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikája*. Budapest, Osiris Kiadó.

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

J. Nagy László (2002): *Az európai integráció politikai története*. Szeged, Maxim Könyvkiadó.

⁴ Bruxinfo, EUobserver, Kitekintő, Reuters.

1. A kül- és biztonságpolitika történeti fejlődése

1.1. Sikertelen kísérletek

A kül- és biztonságpolitika történeti áttekintését az Európai Védelmi Közösség (EVK) tervezetének bemutatásával kezdem. Az 1950-ben kirobbant koreai háború fordulatot jelentett Nyugat-Európa védelmi politikai szemléletben. Mivel Németországhoz hasonlóan Korea is egy olyan kettéosztott ország volt, melynek két fele, két különböző katonai blokkhoz tartozott, ezért felerősödött az a félelem, hogy egy hasonló konfliktus alakulhat ki Európa szívében. Azonban egy ilyen konfliktus esetén az Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) nem tudott volna védekezni, mivel nem volt a NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete – North Atlantic Treaty Organisation) tagja, illetve haderővel sem rendelkezett. Tehát az NSZK-t fel kellett fegyverezni. A kérdés csak az volt, hogy milyen keretek között. Erre szolgáltatott választ a Pleven-terven alapuló Európai Védelmi Közösség. A francia miniszterelnök által előterjesztett javaslat alapján a nyugat-európai integráció hat állama⁵ egy közös hadsereget hozott volna létre, amelyben az NSZK is részt tudott volna venni. Az Európai Védelmi Közösségről szóló Szerződést 1952. május 27-én írták alá Párizsban. Az ezt megelőző nap az NSZK kormánya és a megszálló hatalmak aláírták az ún. Németország-szerződést, mely megszüntette a megszállt ország státust. Azonban ennek a szerződésnek az életbelépési feltétele az EVK-egyezmény ratifikációja volt.⁶ Az NSZK-ban a szerződés ratifikációja nem is volt kérdéses: a német parlament 1953. március 19-én hagyta jóvá. A Benelux államok⁷ parlamentjei 1954 májusában adták áldásukat az EVK-ra. Olaszország azonban a francia parlamenti szavazásig nem akart döntést hozni, és emiatt nem is kellett napirendre tűznie, mert a tervezet abban az országban bukott meg, ahonnan elindult. A francia Nemzetgyűlésben rendkívül heves vita folyt az EVK-szerződésről 1954. augusztus 28 és 30 között. Végül a francia képviselők úgy döntöttek 319:264 arányban, hogy *„egyéb kérdések tárgyalásával folytatják a vitát”*⁸, tehát a nemzetgyűlés nem ratifikálta a szerződést.

Az EVK-tervezet elutasítása jól mutatja, hogy az 1950-es években kibontakozó nyugat-európai integráció még nem állt készen egy közös kül- és védelmi politika, vagy politikai unió kialakítására. Ez főként abból adódott – ugyanúgy, ahogy ma is –, hogy minden ország természetesen meg akarja óvni szuverenitását. Míg az integráció fejlődése során az európai államok folyamatosan megváltak gazdasági joghatóságuk egy-egy egy darabjától, addig a

⁵ Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, NSZK.

⁶ Arató, Koller, 2009: 85-89.

⁷ Hollandia, Belgium, Luxemburg.

⁸ Gazdag, 2003: 79.

politikai dimenzióról azt mondhatjuk, hogy itt egy kis részét sem szeretnék „feláldozni”. Erre a szakpolitikára ez különösen igaz, hiszen az állami szuverenitás fontos jelképe a saját, önálló kül- és biztonságpolitika. Ugyanakkor az EVK pontosan ettől az önállóságtól fosztotta volna meg a szerződést aláíró államokat.

Az európai integráció fejlődésének elemzése azzal a tanulsággal szolgál, hogy az integráció mindig egy súlyos krízis után kapott új lendületet, amikor is a legnagyobb szükség volt az államok összefogására. Az EVK-tervezet kapcsán is ezt láthatjuk: akkor született meg ez a szupranacionális kezdeményezés, amikor a nyugat-európai államok nyomás alatt érezték magukat a koreai háború miatt. Azonban amint enyhült a nemzetközi helyzet, a szuverenitásához legjobban ragaszkodó állam, Franciaország azonnal megvétózta a tervet.

Franciaország „megrögzött” szuverenitáshoz való ragaszkodását az állami berendezkedéssel is magyarázhatjuk. Hiszen azon országok, melyeknek államformája föderális, vagy ahhoz nagyon közeli, sokkal könnyebben fogadják el a szupranacionális kezdeményezéseket, mint azok az országok, amelyek sokkal inkább centralizáltak. Tehát ez is magyarázhatja azt, hogy miért Franciaország vétózta meg saját tervét, nem pedig például Belgium.

Az európai közös kül- és biztonságpolitika fejlődésének ezen korai szakaszában még csak a szakpolitika intézményesítése volt napirenden, egy esetleges közös „külügyminiszteri” poszt létrehozása fel sem merült az együttműködő országokban.

Az 1957. március 25-én aláírt Római Szerződésekben, mely létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Euratomot, nem volt olyan rendelkezés, amely a közös külpolitikát szabályozná.⁹

Az 1961. október 19-én előterjesztett Fouchet I. terv az „Államok Európája” elnevezést kapta. A Christian Fouchet, francia diplomata által vezetett bizottságot azzal bízták meg, hogy dolgozzanak ki egy olyan koncepciót, amely alapján meg lehetne valósítani a politikai uniót. A javaslat a francia igényeket jelenítette meg az EGK jövőjével kapcsolatban, amely – érthető módon – nem lelt szíves fogadtatásra a többi tagállamban. Három ok miatt kritizálták: 1) a javaslat túl kormányközire sikerült, a tagállamok nagyobb szupranacionalitást vártak volna; 2) az európai védelempolitikát a NATO és az Amerikai Egyesült Államok (United States of America – USA) nélkül képzelte el, a tagállamok azonban ragaszkodtak az atlantista irányvonalhoz; 3) a brit részvétel hiánya is probléma volt, hiszen Nagy-Britannia a Fouchet-terv előkészítése során nyújtotta csak be – először – csatlakozási kérelmét (1961. július 31.) az

⁹ Gazdag, 2003: 90.

EGK-hoz.¹⁰ Ezért 1962. január 18-án beterjesztették a Fouchet II. tervet, amely a Fouchet I. javaslat módosított változata lett volna, ha Charles de Gaulle, Franciaország köztársasági elnöke nem húzza ki az összes francia engedményt a szerződéstervezetből. Az EGK tagállamai ebben a formában nem fogadták el a jelentést, ezért ez a terv is megbukott, ismételten a franciák ellenállásán.¹¹

Azt mondhatjuk, hogy a Fouchet-tervek bukását Charles de Gaulle Európa-politikája okozta, aki számos fenntartással élt az európai integráció kapcsán. De Gaulle szemében – a szupranacionalitás mellett – az USA-tól való európai függés jelentette a másik nagy problémát. Szerinte az „Államok Európája” tervezet alapján felépülő „új” Európa képes lett volna oldani ezt a függőséget. Ez az elgondolás azonban a többi tagállamot inkább megijesztette, mintsem felvillanyozta volna.

Hasonlóan az EVK-tervezethez, még itt sem beszélhetünk egy olyan poszt létrehozásának gondolatáról, mely hasonló – vagy ugyanazon – feladatokat látná el, mint egy tagállami külügyminiszter. Arról volt csupán szó, hogy a tagállamok képviselői együttműködnek, együttdöntenek katonai és politikai kérdésekben.

Az 1969-es hágai csúcstalálkozó három döntési terület köré csoportosult: befejezés, bővítés, és mélyítés. A befejezés a közös piacra vonatkozott, a bővítés pedig a Nagy-Britanniával, Írországgal, Dániával és Norvégiával megkezdődő csatlakozási tárgyalásokat jelentette. A dolgozat témájához a mélyítés témaköre kapcsolódik; ez ugyanis a gazdasági és a politikai mélyítést jelentette. Hágában döntöttek arról, hogy az EGK tagállamainak szorosabban kell együttműködniük a külpolitika területén, amelyet akkor kormányközi kereteken belül képzeltek el. Felkérték Étienne Davignon, belga diplomatát, hogy állítson fel egy bizottságot, mely megvizsgálja, hogyan lehetne megvalósítani az európai politikai uniót.¹²

A Davignon-jelentést – más néven luxembourgi jelentést – 1970-ben fogadták el az EGK tagállamai. A cél az volt, hogy egy olyan tervet készítsenek, amely segít megtalálni az Európai Közösség közös hangját a külpolitikában, illetve, hogy a Hatok belekezdjenek egy közös külpolitika kialakításába, ami később elvezethet a politikai unióig. A jelentés információs és konzultációs mechanizmust vázolt fel az EK számára, melynek keretében a külügyminisztereknek évente kétszer, míg a Politikai Bizottságnak évente négyszer kellene összeülni és egyeztetni a tagállamok külpolitikai irányvonalait.¹³ A Davignon-jelentés hozta

¹⁰ J. Nagy, 2002: 59-60.

¹¹ Gazdag, 2003: 100-101.

¹² Arató, Koller, 2009: 128-131.

¹³ J. Nagy, 2002: 64-65.

létre az Európai Politikai Együttműködést (European Political Cooperation – EPC), melyhez azonban a tagállamok nem hoztak létre intézményi kereteket. Ez az együttműködés csak arra az EK-tagállami törekvésre vonatkozott, mely szerint a tagállamok politikai irányt, és tartalmat akartak adni az EK nemzetközi kapcsolatainak. Természetesen mindezt a kormányközi együttműködés eszközeivel kívánták megvalósítani.¹⁴ Az EPC három területen volt eredményes: a nemzeti álláspontok harmonizálásában, a közös álláspontok kialakításában, és a közös álláspontra támaszkodva, a közös akciók megvalósításában. Azonban az 1970-es évek végén egyre nyilvánvalóbbá váltak az EPC hiányosságai. Hiába működött a mechanizmus, a Kilencek¹⁵ mégsem voltak képesek hatékonyan megjeleníteni közös elképzeléseiket. Ez egyrészt a tagállamok érdektelenségére, valamint az új francia köztársasági elnök, Giscard d’Estaing külpolitikájára vezethető vissza. D’Estaing minden külpolitikára vonatkozó döntésben elutasította a közösségi megoldást. Az EPC az 1985-ös Európai Egységes Okmányig informális keretek között működött az Európai Közösségen belül.¹⁶

A tagállamok érdektelenségét – a külpolitikát tekintve – az 1973-as és 1979-es olajválságokra vezethetjük vissza. Az 1970-es évek végén minden országban érthető módon a gazdasági stabilizáció volt a fő prioritás, nem pedig a közös külpolitikai együttműködés mélyítése, bővítése, intézményesítése.

Az 1985-ben Luxemburgban összehívott kormányközi konferencián fogadták el az EGK tagállamai az Egységes Európai Okmányt (Single European Act – SEA), amely 1987. július 1-jén lépett hatályba.¹⁷ A SEA-t két körben írták alá a tagállamok. Franciaország, Nagy-Britannia, az NSZK, a Benelux államok, Spanyolország, Írország és Portugália 1986. február 17-én, Luxemburgban parafálta, míg Olaszország, Görögország és Dánia 1986. február 28-án írta alá a szerződést Brüsszelben.¹⁸ Az Egységes Európai Okmány III. fejezete foglalkozik az európai külpolitikai együttműködéssel. A SEA a de facto már létező Európai Politikai Együttműködést beemelte az európai integráció legális keretei közé, tehát de iure is elismerte annak létezését. Azonban tartalmilag nem hozott sok újdonságot az EPC mechanizmusaihoz. Az Egységes Európai Okmányban az aláíró államok megegyezésre jutottak abban, hogy a közös külpolitika kidolgozására és megvalósítására fognak koncentrálni.¹⁹

¹⁴ Balázs, 2002: 230-235.

¹⁵ Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, NSZK, Olaszország.

¹⁶ Gazdag, 2003: 104-108.

¹⁷ J. Nagy, 2002: 69-70.

¹⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_hu.htm (letöltve: 2014. október 13.)

¹⁹ Gazdag, 2003: 114-120.

Még az Egységes Európai Okmány szövegében sem láthatunk olyan részt, amely az európai külpolitika irányítását egy személyre ruházná. Azonban az EPC intézményesülése óriási lépésnek számít, hiszen így végre elkezdődhetett a valódi közösségi szakpolitika kialakítása, valamint a tagállamok is megerősítették ezzel azon akaratukat, hogy nem csak egy gazdasági közösséget hoznak létre, hanem egy valódi politikai együttműködés keretében képzelik el Európa jövőjét.

1.2. CFSP megjelenése

Abban, hogy a közös kül- és biztonságpolitika bekerülhetett a Maastrichti Szerződésbe (MSz) nagy szerepet játszottak a nemzetközi események. Egyrészt a Szovjetunió gazdaságilag és katonailag meggyengült, aminek következtében a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) és a Varsói Szerződés (VSz) felbomlott, megvalósulhatott a német egység, illetve Közép- és Kelet-Európában politikai rendszerváltozás ment végbe. Másrészt nagy szükség volt az 1990 áprilisában közzétett Kohl-Mitterrand dokumentumra, amelyben a két politikus kérte az Európai Unió Tanácsát (továbbiakban: Tanács) a politikai unió felgyorsítására. Az 1991-ben, Luxemburgban tartott Európai Tanács ülésén jelent meg a pilléres modell gondolata, mintegy kompromisszumként a kormányköziséget szorgalmazók és a szupranacionalitást előnyben részesítők között.²⁰

1992. február 7-én, Maastrichtban az Európai Tanács állam- és kormányfői aláírták az Európai Unióról szóló Szerződést (EUSz.), amely 1993. november 1-jén lépett hatályba. Az EUSz. létrehozta az Európai Unió elnevezést, azonban ez nem jelentett tényleges uniót, mivel a szervezet nem kapott jogi személyiséget. A Maastrichti Szerződés három pillért hozott létre annak érdekében, hogy a tagállamok hatékonyabban tudjanak együttműködni a jövőben. Az első pillér foglalta magában az EUSz. jogelődjeit, vagyis az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Szén- és Acélközösség és az Euratom szerződéseket. A második pillért képezte a közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy – CFSP), és a harmadik pillért pedig a bel- és igazságügyi együttműködés.²¹

A Maastrichti Szerződés mérföldkönek számít az európai kül- és biztonságpolitika történetében; egyrészt mert az EUSz. beemelte a közös politikák közé, másrészt pedig az unió második célkitűzéseként jeleníti meg. Az EUSz. B cikkének második része így fogalmaz: *„to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the eventual framing of a common defence policy,*

²⁰ Gazdag, 2003: 123-126.

²¹ Arató, Koller, 2009: 184-185.

which might in time lead to a common defence”.²² Tehát, az unió célja, hogy megerősítse identitását a nemzetközi szintén egy közös kül- és biztonságpolitika gyakorlása révén, amely magában foglalja az esetleges közös védelmi politikát, amely idővel egy közös védelemhez vezethet.

A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy nemcsak egyeztetik, de össze is hangolják külpolitikai nézeteiket, valamint hogy közös álláspontokat fogadnak el. Ennek ellenére nem jött létre a szó szoros értelmében vett „közös” politika, hiszen a CFSP megmaradt kormányközi keretek között. Ezt bizonyítja az, hogy megmaradt az egyhangú döntéshozatal, valamint az, hogy az irányításban az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa kapták a meghatározó szerepet. Erre vezethető vissza az, hogy az Európai Unió nem volt képes „egy hangon” megszólalni, ami a külpolitikai szerepvállalásokban kudarcokhoz vezetett (például a délszláv háború során). A Maastrichti Szerződés az európai fejlődés integráns részeként definiálta a Nyugat-európai Uniót (Western European Union – WEU),²³ ami így előrelépést jelentett a védelempolitika területén is.²⁴

Az 1990-es években az EU legnagyobb kül- és biztonságpolitikai kudarcának nevezhetjük a délszláv válság során tanúsított viselkedését. A tagállamok nem voltak képesek közös álláspontra jutni, hogy Jugoszláviában polgárháború zajlik, vagy már nemzetközi konfliktus. Miután ezen a problémán átlendültek, és megállapították a nemzetköziséget, akkor abban nem volt konszenzus, hogy melyik államot támogassák. Franciaország a szerbek, míg Németország és Nagy-Britannia a horvátok oldalára akart állni. Az európai huzavona addig tartott, hogy már feleslegessé vált a közös európai intervenció, hiszen az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 1992 januárjában²⁵ békefenntartókat küldött a megszállt területekre.

A Maastrichti Szerződésben már megjelent az az igény, hogy az európai kül- és biztonságpolitikának irányítása vessen véget a „káosznak”, és egy személy, és/vagy egy intézmény lássa el ezen feladatokat. A MSz még nem hozott létre ehhez egy új posztot/szervet, hanem a közös kül- és biztonságpolitika nemzetközi képviselőjét az Európai Unió Tanácsának soros elnökségre ruházta, melynek munkáját segíthette a trojka másik két tagja, vagyis a megelőző és a következő soros elnökséget betöltő tagország. A Bizottság pedig társult a trojkához a külpolitikai feladatok végrehajtása során. Ez a négyes képviselte az Európai Uniót

²² http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf (letöltve: 2014. október 1.)

²³ A WEU-t 1954-ben hozta létre a módosított Brüsszeli Szerződés, melynek célja az európai védelem megerősítése lett volna, azonban a NATO mellett nem tudott hatékony aktorrá válni. 1999-ben határoztak arról, hogy a szervezetet beolvasztják az Európai Unióba, majd 2001-ben meg is szűnt a működése.

²⁴ Horváth, 2011: 538-542.

²⁵ http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (letöltve: 2014. december 15.)

a nemzetközi szinten külpolitikai ügyekben egészen az Amszterdami Szerződés 1999-es életbelépéséig.²⁶

1.3. CFSP főmegbízott posztja és hatása

A Maastrichti Szerződés N. cikke rendelkezett arról, hogy az általa bevezetett együttműködési formákat felül kell vizsgálni egy kormányközi konferencia keretében.²⁷ Erre volt hivatott az 1996. március 29-én, Torinóban kezdődő Európai Tanács állam- és kormányfőinek csúcstalálkozója, amely 1997. június 17-én fejeződött be Amszterdamban. E kormányközi konferencia eredményeképpen írták alá 1997. október 2-án az Amszterdami Szerződést (ASz), amely a tagállamok ratifikációi után 1999-ben lépett hatályba. Bár a szerződésbe nem kerültek be radikális reformok, azonban több rendelkezése növelte a CFSP hatékonyságát.²⁸

Új jogi aktusként létrehozta az ún. közös stratégiák alkalmazásának lehetőségét (J.3.1. ASz), amelyet az Európai Tanácsnak kell elfogadnia. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok nem csak közös álláspontokat és akciókat valósítanak meg, hanem stratégiai szintű együttműködést hoznak létre. Az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét (J.13.1. Asz): ha egy tagállam nem akar részt venni egy közös akcióban, akkor ezt megteheti, azonban nem akadályozhatja a többi tagállamot a közös fellépésben. Ezen újítások mellett meg kell még említeni, hogy az Amszterdami Szerződés közösségi forrásokat rendelt a közös kül- és biztonságpolitikához.²⁹

A kormányközi konferencia során kirajzolódott négy olyan terület, ahol feltétlenül szükség lenne arra, hogy az Európai Unió képes legyen közös hangon megszólalni. Ez a négy terület: a kapcsolatok az Egyesült Államokkal, Közép-Kelet-Európa, a Mediterráneum és a Balti-tengert érintő problémák voltak. Az egységes hangon való megszólalás előmozdítása érdekében az Amszterdami Szerződés létrehozta a kül- és biztonságpolitikai főmegbízott (High Representative for CFSP – Mr./Mrs. CFSP) tisztségét,³⁰ amelyet a Szerződés J.8. cikke tartalmaz. A francia javaslattal ellentétben azonban a szerződés nem egy teljesen új posztot hozott létre, hanem a már meglévő Tanács főtitkári posztját alakították át. A szerződés megfogalmazza a tisztség funkcióját is: „*Támogatja a Tanácsot a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó*

²⁶ Balázs, 2002: 235.

²⁷ Gazdag, 2003: 172.

²⁸ Arató, Koller, 2009: 211-213.

²⁹ Gazdag, 2003: 176-178.

³⁰ Az első, és egyben utolsó kül- és biztonságpolitikai főmegbízott Javier Solana, volt NATO-főtitkár volt, aki 1999. október 18-án kezdte meg működését. 2004-ben újabb öt évre megújították mandátumát.

*kérdésekben, hozzájárulva annak megformálásához, kidolgozásához és a döntések megvalósításához, továbbá adott esetben a Tanács nevében és az elnökség felkérésére cselekedve, vezeti/irányítja a harmadik féllel folytatott politikai párbeszédet”.*³¹

Az újítások között kell megemlíteni, hogy az Amszterdami Szerződés módosította a Maastrichtban létrehozott trojka összetételét, amely így a Tanács soros elnökéből, a Tanács főtitkárából és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjából állt. Ez a formáció egészen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig volt érvényben.

A döntéshozatal megkönnyítése érdekében létrehozták az ún. Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egységet (Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU), amely a Tanács főtitkárságán belül működött.³²

Ahogyan az Európai Unió gazdasági súlya nőtt, úgy vált egyre fontosabbá, hogy az európai közös kül- és biztonságpolitika komoly védelmi potenciállal is megtámogatott legyen, hiszen az EU csak így érhet el a világpolitikában olyan meghatározó szerepet, amelyet a gazdasági jelentősége megkíván. Ezért az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után is napirenden maradt a közös kül- és biztonságpolitika erősítésének igénye. Ebbe az irányba az első lépés a Nyugat-európai Unió beolvasztása lett volna az Európai Unióba, amely azonban nem valósult meg az Amszterdami Szerződéssel. Ennek hátterében az eltérő tagállami érdekek húzódnak; egyes tagállamok (például az Egyesült Királyság) csakis az Egyesült Államok részvételével, vagyis a NATO keretein belül látták szívesen a közös védelem fejlődését. Ezért az Európai Unió Amszterdam után úgy döntött, hogy a WEU-nak a NATO-hoz kell közelítenie. A fordulópontot az 1998-as brit választások hozták, amikor a Munkáspárt került hatalomra, és így a brit álláspont száznyolcvan fokok fordulatot vett: az új kormány a WEU-t az Európai Unióba akarta integrálni. Ennek ellenére a szigetország vezetése az európai kollektív védelmet még mindig a NATO keretei között látta biztosítottnak. Azonban az új brit álláspont azt szorgalmazta, hogy az Észak-atlanti Szövetségen belül Európának legyen egységes hangja, és lépjen fel együttesen. Mindez hozzájárulna ahhoz, hogy az ún. európai biztonsági és védelmi identitás (European Security and Defence Identity – ESDI) tényleges tartalommal töltődjön meg. A britek az önálló védelmi politikát az Európai Unió negyedik pilléréként képzelték el, amely azonban továbbra is kormányközi keretek között maradna. A tagállami álláspontok megvitatására 1998. december 3-4-én San Malo-ban hívtak össze kormányközi csúcstalálkozót, melynek végén közös nyilatkozatot bocsátottak ki. A nyilatkozatban megtalálhatjuk, hogy a

³¹ http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf (letöltve: 2014. október 1.) (fordítás: Gazdag, 2003: 176.)

³² Horváth, 2011: 542-544.

tagállamok a WEU fokozatos integrálása mellett döntöttek, amelyet nem negyedik pillérként olvasztanak az EU-ba, hanem a második pillér részeként fog megjeleníteni. Továbbá deklarálta azt, hogy az Amszterdami Szerződés kül- és biztonságpolitikai rendelkezéseit minél hamarabb meg kell valósítani, hiszen az EU csak így érheti el azt a világpolitikai súlyt, amelyet a gazdasági befolyása megkövetel.³³

Ezután 1999. június 3-4-én hívták össze újra az Európai Tanácsot, ezúttal Kölnben. Ennek előzménye az EU délszláv válságbeli kudarca, ahol a tagállamok nem voltak képesek egységesen fellépni. A kölni csúcstalálkozón döntöttek arról a tagállamok állam- és kormányfői, hogy a WEU-t, mint szervezetet megszüntetik; a WEU ún. kéttípusú funkciói közül az újabban létrehozott feladatköröket (petersbergi feladatok)³⁴ integrálják az EU-ba, míg a régiebbieket (közös védelem) kihagyják. A nyilatkozat előírja azt is, hogy a legnagyobb mértékű együttműködést kell biztosítani a nem EU-tag európai NATO-tagállamoknak, valamint az EU-tagjelölteknek. Mindehhez szükség van arra, hogy az EU és a NATO között hatékony konzultációs mechanizmus jöjjön létre. A Kölni Nyilatkozat meghatározta, hogy az európai biztonság- és védelempolitikának (European Security and Defence Policy – ESDP) milyen keretek között kell működnie. Az 1999. december 10-11-ére, Helsinkiben összehívott kormányközi csúcstalálkozó arra volt hivatott, hogy a Kölni Nyilatkozat rendelkezéseit konkrét feladatok formájába öntse. Itt döntöttek az ún. képességfejlesztési célkitűzésről (Headline Goal), amely szerint az EU-tagállamoknak 2003-ra el kell érniük azt, hogy képesek legyenek egy ún. gyorsreagálású haderő felállítására. Ennek az 50-60 ezer fős hadtestnek rendelkezni kell a megfelelő parancsnoki, irányítási, logisztikai, hírszerzési képességekkel, valamint el kell tudni látnia a petersbergi feladatokat. További követelmény, hogy a gyorsreagálású haderőnek képesnek kell lennie arra, hogy 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven keresztül fenntartható legyen. Helsinkiben határoztak arról is, hogy a Tanácson belül létre kell hozni olyan állandó testületeket, amelyek az európai biztonság- és védelempolitikáért felelősek. Három ilyen testületet állítottak fel: a Politikai és Biztonsági Bizottságot (Political and Security Committee – PSC), az Európai Katonai Bizottságot (European Union Military Committee – EUMC), és az Európai Katonai Törzset (European Union Military Staff – EUMS). Helsinkiben a tagállamok állam- és kormányfői elfogadták a NATO elsődleges hatáskörét, és azt, hogy az EU csak akkor kezd önálló akciókba, ha a NATO nem kíván beavatkozni. 2000 novemberében Marseille-ben az Európai Tanács ülése úgy döntött, hogy a WEU érdemi működését

³³ Horváth, 2011: 544-547.

³⁴ „A petersbergi feladatok a következők: 1) humanitárius és mentési feladatok; 2) békefenntartás; 3) harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést is.” Lásd: Horváth, 2011: 540.

megszüntetik 2001. július 1-jével. A WEU teljes megszüntetését több tagállam is visszautasította, mivel ez a WEU-t létrehozó módosított Brüsszeli Szerződés felmondásával járt volna, amely szerződés azonban a WEU-tagoknak a kollektív védelem alapjait jelentette. Ezért a szervezetet névlegesen nem szüntették meg, így a módosított Brüsszeli Szerződés érvényben maradt.³⁵

Az Európai Tanács állam- és kormányfői a 2000. december 7. és 9. között megrendezett kormányközi konferencián döntöttek arról, hogy a Kölni és a Helsinkii Nyilatkozatok által elindított folyamatot intézményesíteni kell. Erre kiváló alkalmat nyújtott az elfogadás előtt álló Nizza Szerződés, amelyet 2001. február 26-án írtak alá, és a tagállami ratifikációk után 2003. február 1-jén lépett hatályba. A Nizzai Szerződés kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései a következők voltak: a második pillérben is bevezette a megerősített együttműködést, illetve a Nyugat-európai Unió integráns szerepére vonatkozó részek kikerültek az EU-Szerződésből.³⁶

A Nizzai Szerződés azonban nem tisztázta azt, hogy az Európai Unió műveleti potenciáljának kiépítése ne ütközzön a NATO már meglévő képességeibe. Az EU-nak feltétlenül szüksége volt arra, hogy hozzáférhessen a NATO-eszközökhöz, tervezési képességeihez. 2002 decemberében sikerült politikai megállapodásra jutni, majd 2003. március 17-én kötötték meg az ún. Berlin Plus NATO-EU megállapodást. Ez a megállapodás létrehozott egy konzultációs mechanizmust a NATO és az EU között, valamint az EU hozzáférhetett a NATO tervezési képességeihez is. 2003 decemberében az Európai Tanács elfogadta az Európai Biztonsági Stratégiát (European Security Strategy – ESS), mely meghatározza a legfontosabb kihívásokat az EU számára, valamint megfogalmazza az ezekre a kihívásokra adandó stratégiai célkitűzéseket. Az Európai Biztonsági Stratégia lehetőséget nyújtott a kül-, biztonság- és védelempolitikai kapcsolatok erősítésére az Európai Unió és az Egyesült Államok között, melynek első próbája a 2003-as iraki válság volt. A háború erősen megosztotta az EU-tagállamokat, míg például Franciaország, Németország és Belgium elleneztek a beavatkozást, addig az Egyesült Királyság, Spanyolország és Dánia nem csak támogatták az Egyesült Államokat, hanem részt is vettek az akciókban. Az összhang hiánya a tagállamok között megkérdőjelezte az európai közös kül- és biztonságpolitika létezésének értelmét. E felismerés hatására az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa 2004 májusában döntött az ún. 2010-es képességfejlesztési célkitűzésről (2010 Headline Goals), melynek fókuszában az ún. gyorsan telepíthető harccsoportok létrehozása került. Majd 2004. július 12-én a Tanács létrehozta az

³⁵ Horváth, 2011: 547-552.

³⁶ Arató, Koller, 2009: 220-226.

Európai Védelmi Ügynökséget (European Defence Agency – EDA), melynek feladata, hogy fejlessze a védelmi képességeket a válságkezelés területén, előmozdítsa az európai együttműködést a haditechnika terén, megerősítse az európai védelmi ipari és technológiai bázisát, illetve ösztönözze az európai védelmi ipari és technológiai kutatásokat.³⁷

1.4. A Lisszaboni Szerződés új elemei

Az iraki háború következtében kialakult belső feszültség a közös kül- és biztonságpolitika területén 2004 folyamán enyhülni látszott, hiszen az EU tagállamai képesek voltak megállapodni az Alkotmányszerződés keretében megvalósuló CFSP reformjáról. Azonban az Alkotmányszerződés ratifikációja csak 18 tagállamban volt sikeres, ezért az Európai Tanács 2007. június 21-22-i csúcstalálkozóján hozott döntést arról, hogy inkább az EU szerződéseit módosítva reformálják meg az EU működését. A Lisszaboni Szerződésről a portugál elnökség alatt állapodtak meg, melyet a tagállamok 2007. december 13-án parafáltak, és a tagállami ratifikációk után 2009. december 1-jén lépett életbe. A Lisszaboni Szerződés két részre osztható. Az első, amely módosította a Római Szerződést: az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSz). A másik pedig a Maastrichti Szerződést fogalmazta újra: Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz). A Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió végre jogi személyiséget kapott, valamint felszámolta a pillérrendszert. Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés számos változást hozott a kül- és biztonságpolitika intézményi és működési területén, nem valósított meg mélyreható reformokat a döntéshozatalban. A CFSP továbbra sem emelkedett szupranacionális szintre, hanem megmaradt kormányközi keretek között. Ugyanakkor a szerződés biztosít arra lehetőséget, hogy a későbbiekben a CFSP mélyülhessen az ún. különleges átvezető záradék segítségével. Ez azt jelenti, hogy a minősített többségi szavazásra való áttéréshez elég csak az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozata (ez azonban nem vonatkozik a katonai vagy védelmi döntésekre).³⁸

A Lisszaboni Szerződés hozta létre a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő posztját, valamint rendelkezett arról, hogy fel kell állítani az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), amely a főképviseelő tevékenységét hivatott támogatni. A lisszaboni főképviseelő nem egyezik meg az Amszterdamban létrehozott kül- és biztonságpolitikai főmegbízottal, hiszen a főképviseelő már nem a Tanács soros elnökségét segíti, hanem olyan tisztségviselő, aki a főmegbízott feladatait, illetve a korábbi tanácsi, és a bizottsági külügyi tisztséget (főképviseelő és külkapcsolatokért felelős biztos) is átvette. Így egy olyan poszt jöhetett létre, amely képes az Uniót önállóan

³⁷ Horváth, 2011: 552-556.

³⁸ Horváth, 2011: 556-561.

képviselni, valamint kezdeményező, végrehajtó és koordináló feladatokat is ellátni. E tisztség és intézmény felállításával az európai kül- és biztonságpolitika egyértelműen a közösségibb irányba mozdult el, hiszen a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kvázi az Európai Unió külügyminiszterévé, az Európai Külügyi Szolgálat pedig az EU külügyminisztériumává vált.³⁹ Azt is fontos megjegyezni, hogy a kül- és biztonságpolitikai főképviselő személyén keresztül összekötődött az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság, hiszen a főképviselő vezeti a Külügyminiszterek Tanácsát és egyben a biztosok kollégiumának első elnökhelyettese is.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezett a biztonság- és védelempolitikáról is, melyet közös biztonság- és védelempolitika (common security and defence policy – CSDP) néven intézményesített, és külön szakaszban jelent meg a kül- és biztonságpolitika fejezetén belül. A Lisszaboni Szerződésben megjelent a kollektív védelmi klauzula, amely kimondja, hogy támadás esetén az EU tagállamoknak kötelességük segítséget nyújtani a megtámadott tagországnak. A Lisszaboni Szerződés tisztázta azt is, hogy tiszteletben tartja a tagállamok NATO-beli kötelezettségeit, valamint azt, hogy a kollektív védelmi klauzula nem érintheti egyes tagállamok egyedi kül- és biztonságpolitikáját (semleges országok).⁴⁰

A Lisszaboni Szerződésről elmondhatjuk, hogy az EU végre határozott lépéseket tett afelé, hogy feloldja a „gazdasági óriás-politikai törpe” paradoxont. Azonban az egyhangú döntéshozatal fenntartásával bármikor kialakulhat egy olyan helyzet, amikor Európa nem lesz képes egységesen fellépni. Azonban ha megvan az egységes politikai cél, akkor az EU már hatékonyan tud fellépni, mivel a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő és az Európai Külügyi Szolgálat már rendelkeznek a szükséges eszköztárral.

2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztjének működési kerete

Mint azt a történeti bevezetőben bemutattam, a Lisszaboni Szerződés hozta létre az uniós külügyi és biztonságpolitikai főképviselői posztot, amelynek hatásköreit korábban három személy látta el: a közös kül- és biztonságpolitikai főmegbízott, a Tanács soros elnöke, és a külügyi biztos. Az Európai Unió külképviseletét azonban nem csak a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő látja el, hanem az Európai Tanács elnöke is rendelkezik ezzel a hatáskörrel. Az Európai Unióról szóló Szerződés 15. cikkének (6) bekezdésének d) pontja a következőket mondja ki: „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében,

³⁹ Horváth, 2011: 556-561.

⁴⁰ Horváth, 2011: 556-561.

valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”⁴¹

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kinevezéséről az Európai Unióról Szóló Szerződés 18. cikkének (1) bekezdése rendelkezik. E tisztségről az Európai Tanács dönt minősített többséggel, egyetértésben a Bizottság elnökével. Az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében meg is szüntetheti a főképviseelő megbízatását. A főképviseelő egyben a Bizottság egyik alelnöke is (erről az Európai Unióról Szóló Szerződés 18. cikkének (4) bekezdése rendelkezik), ebből következik, hogy a főképviseelő kinevezését az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia. Amennyiben a Parlament bizalmatlansági indítványt fogad el a Bizottsággal szemben, a főképviseelőnek le kell mondania minden Bizottságban betöltött tisztségéről.⁴²

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 18. cikkének (2) bekezdése szerint a főképviseelő irányítja az EU közös kül- és biztonságpolitikáját. Az Európai Tanácsnak tett javaslataival hozzájárul ezen politikák sikeréhez, fejlődéséhez, és a Tanács felhatalmazása alapján végrehajtja azokat. Az EUSz. 18. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a főképviseelő a Külügyek Tanácsának elnöke, azaz ő vezeti a tagállamok külügyminisztereinek minimum havonta egyszer megtartott üléseit. Az EUSz. 27. cikkének (2) bekezdése pedig rendelkezik arról, hogy a főképviseelő képviseli az Európai Uniót a kül- és biztonságpolitika területén. Harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat az Unió nevében, valamint nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviseli az Unió álláspontját.⁴³

A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő munkáját az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) segíti, amelyről az EUSz. 27. cikkének (3) bekezdése rendelkezik. Az EKSZ együttműködik a tagállamok diplomáciai szolgálataival. Tagjai pedig a Tanács Főtitkárságának és a Bizottság képviselői, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatok kirendelt személyzete. Az EKSZ működését a Tanács határozatban állapítja meg.⁴⁴

Összegezve, a főképviseelő legfőbb feladata, hogy gondoskodjon az összhangról az EU külső tevékenységei között, valamint, hogy a tagállamokkal együtt, végrehajtsa az EU kül- és biztonságpolitikáját. A főképviseelőnek ezek mellett még kötelessége, hogy rendszeresen tájékoztassa az Európai Parlamentet az EU kül- és biztonságpolitikájának alakulásáról.

⁴¹ EUSz. 15. cikk (6) bekezdés d) pont. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. december 28.)

⁴² EUSz. 18. cikk (1) és (4) bekezdései. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. október 2.)

⁴³ EUSz. 18. cikk (2) és (3) bekezdései; EUSz. 27. cikk (2) bekezdése. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. október 2.)

⁴⁴ EUSz. 27. cikk (3) bekezdése. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. október 2.)

3. Catherine Ashton kinevezése

A 2009 második felében soros elnökséget betöltő svéd kormányfő, Fredrik Reinfeldt 2009. november 19-re összehívta az Európai Tanács rendkívüli ülését, amely arra volt hivatott, hogy döntsön három uniós csúcspozst (Európai Tanács elnöke, külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, Tanács főtitkára) betöltéséről. Fredrik Reinfeldt a csúcstalálkozó előtt pár nappal azt nyilatkozta, hogy „*sok név van a tarsolyomban*”.⁴⁵

A jelöltállítás során számos szempontot figyelembe kellett vennie a svéd soros elnökségnek. Egyensúlyt kellett teremteni a politikai jobb- és baloldal, a kis- és nagyobb tagállamok, az Észak és Dél, a Kelet és a Nyugat, valamint a nemek között is. A tagállamok között már a végleges döntés előtt hallgatólagos megállapodás jött létre arról, hogy az Európai Tanács elnöki székét jobbközép politikusnak tartják fent, míg a főképviselői tisztséget balközép politikusnak kell betöltenie. A lehetséges főképviselő jelöltek között volt David Miliband, brit külügyminiszter, Massimo D'Alema, volt olasz miniszterelnök, Olli Rehn, akkori bővítési biztos, valamint Carl Bildt, svéd külügyminiszter is.⁴⁶

2009. november 19-én az Európai Tanács meghozta döntését a már említett uniós csúcspozstok kapcsán. Az Európai Tanács elnöke Herman Van Rompuy (Belgium miniszterelnöke), és az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője Catherine Ashton bárónő lett, aki akkor az Európai Bizottság brit kereskedelmi biztosa volt. Mivel az Európai Tanács elnöki székét olyan jobbközép, férfi politikus kapta, aki kis országból származott, ezért Catherine Ashton személye egyensúlyt teremtett mind a nemek, mind a politikai oldal kapcsán – a külügyi főképviselő a balközép politikai irányvonalat képviselte –, valamint abban a tekintetben is, hogy a bárónő nagy országból érkezett.⁴⁷

Az Európai Tanács döntéshozatala több szakaszban történt. Az elsőben Fredrik Reinfeldt bemutatta a három nevet az elnökség nevében, majd következett a „tour de table”, melynek során minden állam- és kormányfő kifejtette nemzeti álláspontját. Ezután kapott helyet az egymásnak felelő vita. Ez a döntés azonban ún. „politikai megállapodás” volt, amely formálisan még nem volt végleges. Ugyanis ezt még követte egy írásos eljárás (írásbeli szavazás), amely után a döntés csak december 1-jén lépett életbe. Erre azért volt szükség, mert a Lisszaboni Szerződés – mely jogalapot nyújtott a döntésnek – is csak ekkor lépett hatályba.⁴⁸

⁴⁵ <http://bruxinfo.eu/cikk/20091112-nagy-a-sorbanallas-az-unios-csucsposztokert.html> (letöltve: 2014. szeptember 27.)

⁴⁶ <http://bruxinfo.eu/cikk/20091112-nagy-a-sorbanallas-az-unios-csucsposztokert.html> (letöltve: 2014. szeptember 27.)

⁴⁷ <http://euobserver.com/political/29024> (letöltve: 2014. október 13.)

⁴⁸ <http://bruxinfo.eu/cikk/20091119-a-csucs-kozeledtevel-a-helyzet-egyre-bonyolodik.html> (letöltve: 2014. szeptember 27.)

Catherine Ashton jelölése meglepetést jelentett, hisz nem volt külpolitikai tapasztalata, valamint a kereskedelmi biztosi posztot is csak egy évig töltötte be. Elemzők szerint azért rá esett mégis a választás, mert a 2010 tavaszán választások elé néző brit kormányfő, Gordon Brown sikerrel akart távozni. Ezért Ashton kinevezése már az állam- és kormányfők csúcsa előtt eldőlt, amikor a szocialista kormányfők párttalálkozójukon áldásukat adták a bárónőre. A kinevezést követően Ashton a következőket nyilatkozta: *„Nagy kihívás lesz. Én voltam az első női brit biztos, az első brit nő, aki kereskedelmi biztos lett, és most én leszek az első nő ebben a tisztségben is”*.⁴⁹ Hozzá tette még, hogy az európai érdekek képviseletét „csendes diplomáciával” kívánja elérni, úgy ahogy tevékenykedett az eddig pozícióiban.

Munkájának megkezdése körül zavart okozott az időbeli eltérés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése, és az új Bizottság felállása között. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei életbe lépésével Catherine Ashton már külügyi és biztonságpolitikai képviselő lett, miközben a régi Európai Bizottságban még mindig betöltötte a kereskedelmi biztosi tisztséget, és a Lisszaboni Szerződés értelmében már az új Bizottság alelnöke is lett. Az is gondot okozott, hogy az Európai Parlament csak 2009 decemberében hallgatta meg Ashton bárónőt a többi biztossal együtt, így az alelnöki tisztségében nem volt hivatalos a felhatalmazása.⁵⁰

Catherine Ashton kinevezésével az Európai Unió megoldottnak vélte azt a problémát, amire még Henry Kissinger mutatott rá elhíresült kérdésével: kit hívjak, ha Európával akarok beszélni. José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke azt nyilatkozta, hogy erre a kérdésre már egyértelmű a válasz: Catherine Ashtont kell hívni, hiszen ő Európa „külügyminisztere”. Ugyanakkor Herman Van Rompuy szerint erre a kérdésre a válasz, hogy őt kell hívni, ha valaki Európával akar beszélni. Angela Merkel, német kancellár szerint, ha valaki Európával akar beszélni, akkor egy olyan embert kell hívnia, aki Európáért beszél, nem pedig a legismertebbet.⁵¹ Ezekben a nyilatkozatokban is megmutatkozott, hogy bár a Lisszaboni Szerződés létrehozta az európai „külügyminiszteri” tisztséget, még mindig nem volt tisztázott, hogy valóban a külügyi főképviseelő lesz az, aki hatékonyan tudja majd képviseli az európai érdekeket harmadik országokkal szemben. Nem volt világos az sem, hogy ezen harmadik országok valóban hozzá fognak-e fordulni külpolitikai kérdésekben.

⁴⁹ <http://bruxinfo.eu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (letöltve: 2014. szeptember 27.)

⁵⁰ <http://bruxinfo.eu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (letöltve: 2014. szeptember 27.)

⁵¹ <http://www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> (letöltve: 2014. október 13.)

Az Európai Parlament külügyi bizottsága 2009. december 2-án hallgatta meg Catherine Ashtont, aki biztosította a képviselőket, hogy rendelkezik a tisztséghez szükséges képességekkel. A főképviselő asszony folyamatosságot ígért az uniós külpolitikában, illetve a globális partnerekkel való kapcsolatban. A transzatlanti kapcsolatokat stratégiai fontosságúnak ítélte meg, és aláhúzta, hogy a NATO-nak és az EU-tagállamoknak együtt kell működniük a Közel-Kelet és Afganisztán ügyében. Azokra a kritikákra, amelyek a tapasztalat hiányát említették úgy reagált, hogy már 28 éves tapasztalata van a tárgyalásokban és a konszenzusépítésben. A német, zöldpárti Ulrike Lunacek felszólalásában arról beszélt, hogy Európának szüksége van az egységes hangra, illetve az átlátható kül- és biztonságpolitikára. Ennek kapcsán Catherine Ashton biztosította a bizottságot, hogy nem Nagy-Britannia „meghosszabbított keze” kíván lenni. Elmar Brok, a külügyi bizottság volt elnöke szerint az uniós külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek a közösségi módszert kell képviselnie, és fontos, hogy figyelembe vegye az Európai Parlament szerepét is az európai közös kül- és biztonságpolitikában. Brok még azt is megjegyezte, hogy az uniós kül- és biztonságpolitika nem a tagállamok monopóliuma, ezért a főképviselőnek be kell számolnia az EP-nek is.⁵²

Az Európai Parlament 2009. december 16-i plenárisán parázsvita alakult ki Catherine Ashton személyéről. Ashton bevezető nyilatkozatában az afganisztáni stratégiáról, és a pakisztáni cselekvési tervről beszélt. Ezzel kapcsolatban Pino Arlacchi, az ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe – Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért) képviselőcsoport nevében megjegyezte, hogy a külügyi főképviselő elképzelései túl általánosak, túl bürokratikusak, és túl fókuszátlanok. José Ignacio Salafranca, az Európai Néppárt (European People's Party – EPP) nevében azt hangsúlyozta, hogy a londoni konferencián végre meg kell határozni egy közös európai választ az afganisztáni helyzetre. Nicole Sinclair, az EFD (Europe of Freedom and Democracy – Szabadság és Demokrácia Európája) képviselőcsoport nevében Ashton tapasztalatlanságát hangsúlyozta: *„Nekem a külügyi főképviselő, a Cathy »mosom a kezeimet és a tarsolyom is üres« Ashton tapasztalatlanságával van problémám.”*⁵³ Sinclair felrótta, Ashton nemhogy külügyminiszter nem volt soha, de még részmunkaidős utazó megbízott sem.⁵⁴ Catherine Ashton első európai parlamenti fellépéséről összességében elmondhatjuk, hogy elég vérszegényre sikerült.

⁵² <http://bruxinfo.eu/cikk/20091203-catherine-ashton-az-ep-ben-atesett-a-tuzkeresztsegen.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁵³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE\(2009\)12-16_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE(2009)12-16_HU.pdf) (letöltve: 2014. október 13.)

⁵⁴ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE\(2009\)12-16_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE(2009)12-16_EN.pdf) (letöltve: 2014. október 13.)

Felszólalásában látszott, hogy a külügyek terén még tapasztalatlan, ekkor még nem volt egy kiforrott perspektívája a leendő közös európai kül- és biztonságpolitikáról.

Az Európai Parlament 2010. január 11-én hallgatta meg a Bizottság alelnöki tisztségét is betölteni hivatott Ashton bárónőt. Schöpflin György, magyar néppárti képviselő így nyilatkozott: *„Sokkal magabiztosabb volt, mint decemberben, határozott válaszokat adott, meggyőző stílusban beszélt. Láthatóan van egy elkötelezettsége az EU iránt és komolyan veszi az Európai Parlamentet”*.⁵⁵ Schöpflin szerint Ashton nem volt célpont a meghallgatáson, csak jó szereplést vártak tőle. A képviselők nehezményezték, hogy a bárónő nem mondott konkrétumokat. Adrian Severin, volt román külügyminiszter a következő kérdést tette fel: *„Elfogadja-e, hogy a külpolitikának nem csak reagálnia, de pro-aktívnak is kell lennie? Ha ezzel egyetért, elfogadja-e, hogy ehhez letisztult világlátás és jövőkép is kell? S ha mindezekkel egyetért, kész-e ilyen alapon együttműködni az Európai Parlamenttel?”*⁵⁶ Erre a főképvisező válasza csak egy rövid igen volt. Intézményi területen Ashton a legtöbb kérdést az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása kapcsán kapta: hogyan képzei el az EKSZ felállítását, valamint a szervezet és költségvetése irányítását a Bizottság vagy a Tanács keretein belül képzei el. Ashton válaszában biztosította a Parlamentet arról, hogy még mielőtt végleges formát öltene az EKSZ működési mechanizmusait leíró dokumentum, tájékoztatja az EP-t.⁵⁷

Külpolitikai kérdések esetében azonban kitérő válaszokat adott. Amikor a képviselők arról kérdezték, hogy mit fog tenni az ellen, hogy Irán atomhatalommá váljon azt a választ adta, hogy elítéli Teheránt, mert nem működik együtt a nemzetközi szervezetekkel. A nyugat-balkáni helyzettel kapcsolatban csak annyit mondott, hogy fontos a térség stabilizációja, és a leendő külszolgálatoknak fontos szerepe lesz. Szerintem ezekből a kitérő válaszokból is láthatjuk, hogy a főképvisezői poszt brit felfogása érvényesült, vagyis az uniós főképvisező még mindig nem egy közös európai külügyminiszter, azaz nem „csinálja” a külpolitikát. Erre a konkrét példa az, amikor az európai parlamenti képviselők megkérdezték, hogy mit kíván tenni egy harmadik országbeli letartóztatási ügyben, a következő volt a válasza: *„Nem az a kérdés, hogy mit teszek én, hanem, hogy mit teszünk mi? Mint Európai Parlament, mint EU-Tanács, milyen álláspontot fogunk kialakítani?”*⁵⁸

⁵⁵ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁵⁶ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁵⁷ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁵⁸ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

Véleményem szerint, Catherine Ashton kezdeti „tesze-toszaságát” az is magyarázza, hogy az a tisztség, amelyben helyt kellett állnia, nem csak neki, hanem mindenkinek újdonság volt. A képviselők sem tudták igazából pontosan, hogy mit várnak el. A külügyi főképviselői posztján ugyan megvoltak a keretei, de közel sem beszélhetünk egy olyan letisztult, átfogó képről, mely Ashton segítségére lehetett volna munkája kezdetekor. Az Ő feladata lett volna „kitalálni”, hogyan működjön hatékonyan ez a szerepkör. Azonban Ashton nagy hátránya ebben a „tervezési” folyamatban a külpolitikai tapasztalat hiánya volt, mely minden olyan felszólalásában markánsan megmutatkozott, amikor kemény külpolitikai kérdésekre kellett válaszolnia. Erre volt kitűnő példa a fentebb említett Adrian Severin kérdése.

Előéletét tekintve csak egy dolog miatt érte támadás, mégpedig azért, mert az 1970-es években Ashton tagja volt a brit atomleszerelési mozgalomnak. William Dartmouth, az EFD képviselője úgy vélte, hogy Ashton ítélőképessége *„az 1945 utáni időszak legfontosabb külpolitikai kérdésében reménytelenül helytelen volt”*.⁵⁹ A főképviselő asszony cáfolta, hogy ezt titkolni óhajtott volna, mert életének ezen mozzanata nem szerepelt az EP-nek átadott életrajzban. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy nem tartja relevánsnak egy olyan dolog felemlítését, amely akkor helyesnek tűnt, de ma már ő maga is elítéli.⁶⁰

Az EP 2010. március 10-i plenáris ülésén Catherine Ashton felvázolta az uniós közös külpolitika körvonalait. Beszédében kihangsúlyozta, ahhoz, hogy meg lehessen védeni az európai érdekeket rendkívül fontos, hogy foglalkozzanak a közös európai külpolitikával. Az összefogást jelölte meg egyik fő prioritásnak, mivel az egyes tagállamok – a globális térben – nem képesek egyedül megteremteni a stabilitást és a gazdasági fellendülést. Ehhez kapcsolódóan azt is elmondta, hogy míg száz éve Európa a Föld népességének 25 százalékát adta, addig ma már csak a 7 százalékát, valamint az utóbbi hatvan évben Európa globális GDP-ben való részesedése 28 százalékról 21 százalékra esett vissza. *„Egyértelmű, hogy mit szeretnék. Európaiként kell reagálnunk a helyzetre. Először is össze kell tartanunk, mert az egység megteremtése a befolyásszerzés előfeltétele, másodszor pedig cselekednünk kell, mert a problémákra nem jelenthetnek megoldást a dokumentumok, illetve az ülések.”*⁶¹ A célkitűzések között említette továbbá a szomszédságpolitikát is, melynek fejlesztéséhez szerinte átfogó megközelítésekre van szükség. Az átfogó megközelítésre a Nyugat-Balkánt hozta példának,

⁵⁹ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁶⁰ <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁶¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE\(2010\)03-10_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE(2010)03-10_HU.pdf) (letöltve: 2013. október 13.)

mely itt a jövődöbeli európai uniós csatlakozást jelenti. Ehhez azonban az EU-nak segítséget kell nyújtani ezen országoknak az emberi jogok, a jogállamiság és a regionális együttműködés terén.⁶²

Az Európai Parlament elvárásai a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban két jelentésben jelentek meg: az Albertini-jelentésben, és a Danjean-jelentésben. Az Albertini-jelentést 2010. március 10-én fogadta el az Európai Parlament 592-66-11 arányban. Gabriele Albertini, az Európai Néppárt képviselője úgy fogalmazott, hogy az EU stratégiai autonómiáját az erős és hatékony kül-, biztonság- és védelempolitika kialakítása révén tudná elérni.⁶³ A Danjean-jelentést szintén 2010. március 10-én fogadta el az Európai Parlament 480-11-64 arányban. Arnaud Danjean, az Európai Néppárt képviselője a Lisszaboni Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára gyakorolt hatását elemezte. Szerinte a külügyi tanácson belül létre kellene hozni a védelmi miniszterek tanácsát.⁶⁴

4. Az Európai Unió szomszédságpolitikájának kialakulása

A szomszédságpolitika nagyon fontos az EU-nak, egyrészt mert a szomszédokkal való kapcsolaton keresztül lehet a legvilágosabban és leghatékonyabban meghatározni a politikai uniót. Másrészt a szomszédságpolitika fenntartásához nagyfokú belső kohézióra és erős európai azonosságtudatra van szükség, ami hozzájárul a sikeres egységes fellépéshez, és közös hangon való megszólaláshoz. Ahhoz, hogy az európai szomszédságpolitika sikeres legyen a közös külpolitika, a közös védelem, és a közös bel- és igazságügy minden kifelé irányuló eszközét fel kell használni.

Az EU szomszédságpolitikájának történetében alapvetően két nagy korszakot különíthetünk el.⁶⁵ Az elsőben, a Maastrichti Szerződés életbelépését követően az EU csak a Mediterráneummal való kapcsolatok kiépítésére koncentrált, a másodikban pedig már a keleti dimenzió is megjelent, amikor 1991-ben a szovjet szövetségi tömb szétesett⁶⁶.

A déli partnerség kialakítására irányuló törekvéseknek három fő oka van: történelmi, stratégiai és morális. A történelmi ok az, hogy a volt gyarmattartó EU-tagállamok (főként az

⁶² [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE\(2010\)03-10_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE(2010)03-10_EN.pdf) (letöltve: 2013. október 13.)

⁶³ <http://arc.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=9184&prcontentid=15852&prcontenitlg=en> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁶⁴ <http://arc.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=9186&prcontentid=15853&prcontenitlg=fr> (letöltve: 2014. szeptember 28.)

⁶⁵ Tólas Péter: Az európai szomszédságpolitika stratégiai dilemmái http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-az_europai_szomszedasgpolitika_strategiai_dilemmairól_.pdf (letöltve: 2014. december 16.)

⁶⁶ A szovjet parlament 1991. december 31-i dátummal deklarálta a Szovjetunió megszűnését.

Egyesült Királyság⁶⁷, Franciaország⁶⁸ és Belgium⁶⁹) a mai napig erősen kötődnek ezen országokhoz mind gazdaságilag, mind politikailag. A stratégiai okok között említhetjük az EU energiafüggőségét is. Többnyire ezen fejlődő országok nyersanyagai biztosítják az Európai Unió számára az energiaellátáshoz szükséges forrásokat. Ezen fejlődő országok növekvő piacai az EU termékeinek felvevői. Stratégiai szempont még a migrációs nyomás is. A Mediterráneumból főként az észak-afrikai térségből érkeznek nagyszámú migráns csoportok az EU-tagállamokba. A célállomás választása kapcsán újra előtérbe kerül a gyarmati múlt, hiszen az afrikai migránsok zöme Franciaországot, Nagy-Britanniát vagy a Benelux államok valamelyikét választja, illetve fontos szempont még a földrajzi közelség is, így számos migráns választja Spanyolországot, vagy Olaszországot. Továbbá a migráció kérdésköre felvet számos biztonságpolitikai kérdést is, melyekre az Uniónak képesnek kell lennie válaszokat adni. A morális ok pedig az, hogy az EU erkölcsi kötelezettségének érzi, hogy támogassa, segítséget nyújtson, példát mutasson ezen államoknak a demokratikus fejlődés terén.

A keleti szomszédságpolitika kialakítására akkor irányult rá igazán a figyelem, amikor az EU felismerte, hogy a 2004-es és 2007-es bővítésekkel közelebb kerültek hozzá a kelet-európai államok, így ezzel gazdasági, politikai problémáik is.⁷⁰

A 2003. decemberi Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy című dokumentum alapján alakította ki az EU 2004-ben az Európai Szomszédságpolitikát (European Neighbourhood Policy – ENP). Az ENP keretében az EU a gazdasági és politikai támogatás nyújtást mind a keleti, mind a déli partnerországoknak szigorú feltételrendszer teljesítéséhez köti. A feltételek között szerepel a jogállamiság fejlesztése, az emberi jogok tiszteletben tartása, a gazdasági reformok, illetve a fenntartható fejlődés elősegítése is. Az ENP-ben együttműködő országokkal az Unió kétoldalú akcióterveket (ENP Action Plan) ír alá, amely hozzájárul az országspecifikus stratégiák kidolgozásához. Az ENP tíz déli (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Egyiptom, Palesztin Hatóság, Izrael, Jordánia, Libanon, Szíria) és hat keleti országra (Fehéroroszország, Moldova, Ukrajna, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán) terjed ki.⁷¹

⁶⁷ Nagy-Britannia volt afrikai gyarmatai: Lesotho, Botswana, Szomália, Gambia, Ghána, Kenya, Nigéria, Zambia, Malawi, Sierra Leone, Zimbabwe, Tanzánia, Uganda, Mauritius, Seychelle-szigetek.

⁶⁸ Franciaország volt afrikai gyarmatai: Kamerun, Togo, Csád, Gabon, Kongói Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Marokkó, Dzsibuti, Tunézia, Benin, Guinea, Mali, Elefántcsontpart, Mauritánia, Burkina Faso, Niger, Szenegál, Madagaszkár.

⁶⁹ Belgium volt afrikai gyarmatai: Kongói Demokratikus Köztársaság, Ruanda, Burundi.

⁷⁰ Tólas Péter: Az európai szomszédságpolitika stratégiai dilemmái

[http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf)

[az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf) (letöltve: 2014. december 16.)

⁷¹ Tólas Péter: Az európai szomszédságpolitika stratégiai dilemmái

[http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf)

[az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/tolas_peter-az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf) (letöltve: 2014. december 16.)

Az ENP jogi alapját az EUSz. 8. cikke, és V. címe, valamint az EUMSz. 206-207. cikkei, és 216-218. cikke adják.⁷² Az EUSz. 8. cikke tartalmazza azt, hogy az EU különleges kapcsolatokat alakít ki a vele szomszédos államokkal annak érdekében, hogy egy olyan térség jöhessen létre, melyet az együttműködésen alapuló békés kapcsolatok jellemeznek. Az EUSz. V. címében találhatók az alapelvek és a célkitűzések. Az alapelvek a következők: „*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*”.⁷³ A célkitűzések pedig, hogy *megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot; elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából; előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét*”⁷⁴. Az EUMSz. 206-207. cikkei a kereskedelemről, a 216-218. cikkek pedig a nemzetközi megállapodásokról rendelkeznek.⁷⁵

2008-ban az ENP-t kibővítették. A keleti országok számára létrehozták a Keleti Partnerséget, a déli államok számára pedig az Unió a Mediterrán Térségért elnevezésű programot.

5. Catherine Ashton tevékenysége az „arab tavasz” tükrében

5.1. Az EU mediterrán szomszédságpolitikája az „arab tavasz” előtt

Az arab országokat földrajzi közelségük, és a történelem – európai gyarmatok voltak a 19. századtól egészen az 1960-as évekig – teszik igazán fontos partnerekké az Európai Unió számára. Az EU arab politikája azonban nem önállóan jelenik meg a politikai stratégiák sorában, hanem egy tágabb térség, a Mediterráneum részeként. Az európai-arab dialógus 1973-ban vette kezdetét, amikor az Arab Liga és az Európai Közösség hivatalosan felvette egymással a kapcsolatot. Ennek kezdeti célja az EK részéről a kőolajellátás biztosítása volt, míg az Arab Liga azt várta, hogy az EK aktívan kapcsolódjon be a palesztin probléma rendezésébe. 1983-ban Mitterrand, francia köztársasági elnök javasolta a Nyugat-Mediterráneum európai és arab államai közötti együttműködés kialakítását. 1989-ben már arról tanácskoztak, hogyan lehetne

⁷² http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (letöltve: 2014. december 16.)

⁷³ EUSz. V. cím 21. cikk http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. december 16.)

⁷⁴ EUSz. V. cím 21. cikk http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. december 16.)

⁷⁵ EUMSz. 206-207. cikke; EUMSz. 216-218. cikke. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (letöltve: 2014. december 16.)

intézményesíteni a kapcsolatokat az Arab Maghreb Unió (Líbia, Tunézia, Algéria, Marokkó, Mauritánia) és az EK között. 1995. november 27-28-án Barcelonában hívták össze az EU-Mediterráneum csúcstalálkozót, melynek zárónyilatkozata alapján indult meg az ún. barcelonai folyamat, illetve az euro-mediterrán partnerség (Euro-Mediterranean Partnership – EMP).⁷⁶ Az EMP kulturális, gazdasági és politikai kooperációt akar elérni bilaterális és multilaterális együttműködések keretében. Az EMP-ben részt vesznek az uniós tagállamok, a földközi-tengeri térség tizenkét állama⁷⁷, valamint meghívást kapott az Arab Államok Ligája, illetve az Arab Maghreb Unió (Union du Maghreb arabe – UMA) is. Az EMP három területen törekszik megvalósítani a partnerséget: az első a politikai és biztonsági partnerség, a második a gazdasági és pénzügyi partnerség, a harmadik pedig a szociális, kulturális és humán partnerség. A politikai és biztonsági partnerség célja, hogy létrehozzon egy olyan térséget, amely a békén és a stabilitáson alapszik. A gazdasági és pénzügyi partnerség célja, hogy a földközi-tengeri térség harmadik államaiban is jóléti rendszer alakuljon ki, valamint az euromediterrán szabadkereskedelmi övezet létrehozása. A szociális, kulturális és humán partnerség célja pedig az, hogy a partnerek fejlesszék az emberi erőforrásaikat, megértsék egymás kultúráját, illetve hogy a civil társadalmak közötti együttműködést finomítsák.⁷⁸

A Barcelonában útjára indított folyamat több szempontból is mérföldkőnek számít az európai és az észak-afrikai, közel-keleti országok történetében. Talán a legfontosabb az, hogy Európa végre nem úgy tekint a Mediterráneum országaira, mint termékfelvevőkre, energiaellátókra, migrációs forrásokra, hanem egyenrangú partnerként kezeli ezen államokat. Továbbá a politikai párbeszéd szükségessége mellett ráirányult a figyelem a kulturális és civilizációs együttműködésre is. A különböző kultúrák megértése rendkívül fontos lehet a migránsok hatékony integrációjában, valamint a gazdasági és politikai stratégiák kialakításánál is, hiszen így ország specifikus megközelítések kerülhetnek kialakításra.

Az EU azonban felismerte, hogy a barcelonai folyamat reformra szorul, ezért 2004-ben új szomszédságpolitikát fogalmazott meg. Az Európai Bizottság 2004-es dokumentumával jött létre az európai szomszédságpolitika hat kelet-európai, és tíz dél-mediterrán államra vonatkozóan. Az 1995-ös nyilatkozathoz képest ez egy visszalépés volt a földközi-tengeri országok számára, hiszen míg az 1995-ös dokumentumban partnerségi státust kaptak, addig a

⁷⁶ J. Nagy László: *Az Európai Unió és az arab országok* (in.: Európai Tükör XV, évfolyam 9. szám. 2010. szeptember)

⁷⁷ Algéria, Ciprus, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Málta, Marokkó, Szíria, Tunézia, Törökország és a Palesztin Hatóság.

⁷⁸ Ligetvári-Takács Krisztina: A barcelonai folyamat és az Euro-Mediterrán Partnerség
http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ligetvari_takacs_krisztina_-_a_barcelonai_folyamat_es_az_euro_mediterran_partnersseg.pdf (letöltve: 2014. december 19.)

2004-esben már csupán „egyszerű” szomszédok.⁷⁹ A 2004-es dokumentum alapján az ENP bilaterális keretek között működött, ezt a 2008-as „Unió a Mediterráneumért” (Unió a földközi-tengeri térségért) nevet viselő multilaterális együttműködési kezdeményezések egészítették ki.⁸⁰ Ennek az volt a célja, hogy hatékonyabbá tegye az euromediterrán partnerséget. Az Unió a Mediterráneumért elsődleges feladata, hogy fejlessze a politikai együttműködést, kialakítsa a közös felelősségvállalást a többoldalú kapcsolatok irányítása terén, valamint regionális és szubregionális projekteket valósítson meg.⁸¹

5.2. Tunézia és Egyiptom – a Jázmin és a Nílusi-forradalom

A Jázmin forradalom 2010. december végén robbant ki Tunéziában, mely később több észak-afrikai államra is áttért. Ez a forradalom hullám „arab tavaszként” épült be a köztudatba. Tunéziában a kezdeti tüntetések kiváltó oka Mohamed Bouzazi 2010. december 17-i öngyilkossága volt. Bouzazi a nagy fokú munkanélküliség miatt nem talált diplomájának megfelelő munkát, így illegális gyümölcsárusként dolgozott. Amikor a hatóságok lefoglalták áruját, felgyújtotta magát Szidi Bu-Szaid piacán. Bouzazi öngyilkossága megrendítette a tunéziai lakosokat, ami szimpátiatüntetések formájában mutatkoztak meg. Eleinte csak a munkanélküliség és az élelmiszerárak csökkentését követelték, majd mindez átcsapott a politikai rendszer elleni demonstrációba: a tüntetők az 1987 óta regnáló Zine El Abidine Ben Ali elnök távozását követelték. Ben Ali 2011. január 14-én lemondott, és Szaúd-Arábiába menekült. Tunézia sikerét látva több észak-afrikai országban meghirdették a „harag napját”, erre Egyiptomban 2011. január 25-én került sor.⁸² Ezen a napon több ezren vonultak az utcára Egyiptom különböző városaiban. Ezt követően az egyiptomi vezetés betiltotta az al-Dzsazírárt, illetve lekapcsolták az internetet, amin keresztül szervezték a demonstrációkat. Ezek azonban nem békés tüntetések voltak; az egyiptomi hadsereg már az első napokban felvonult a demonstrálókkal szemben,⁸³ mely összecsapások során több százan haltak meg.

Az Unió részéről az első állásfoglalás az észak-afrikai eseményekkel kapcsolatban 2011. január 31-én született meg. Az uniós külügyminiszterek tanácsülésének napirendjén ez hivatalosan nem szerepelt, de az Egyiptomban kialakult feszült helyzet a napirend elé helyezte

⁷⁹ J. Nagy László: *Az Európai Unió és az arab országok* (in.: Európai Tükör XV, évfolyam 9. szám. 2010. szeptember)

⁸⁰ Csejtej István: *Európai szomszédságpolitika: ismét a keleti partnerség lesz a fő prioritás* (in.: Európai Tükör XVI. évfolyam 6. szám. 2011. június)

⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partnerships/rx0001_en.htm (letöltve: 2014. szeptember 30.)

⁸² <http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=996&title=a-jazmin-forradalom-es-ami-mogotte-van-a-tuneziai-es-algeriai-tuntetesek-okai-kovetkezmenyei> (letöltve: 2014. szeptember 30.)

⁸³ http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/12/egyiptom_egy_forradalom_kronikaja/ (letöltve: 2014. szeptember 30.)

ezen ügynek a megvitatását. Az ülésen ún. tanácsi következtetéseket fogadtak el, melyben a bebörtönzött tüntetők szabadon engedését kérték az egyiptomi kormánytól. Azt is tartalmazta ez a dokumentum, hogy a politikai rendszerváltásnak a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásával kell lezajlania, és miután ez megtörtént, szabad, törvényes választásokat kell tartani. Tunéziával kapcsolatban is hasonló álláspontra jutottak az uniós külügyminiszterek. A tunéziai átmeneti kormányt dicsérték, hogy független, szabad választásokat akar tartani, melyhez Lady Ashton segítséget ígért az EU részéről.⁸⁴

A 2011. február 2-án tartott EP ülésen a képviselők erősen kritizálták a külügyi főképviselő fellépését az észak-afrikai országokban zajló történelmi jelentőségű események kapcsán. Ashton első felszólalásában ismételten dicsérte Tunéziát a pozitív változásokért, valamint újra ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy az EU segíteni fogja az országot a demokratikus átalakulásban: *„Konkrét támogatásokat ajánlottam fel, kezdetben a következő területeken: a választások támogatása; a kormányzás és a demokratikus átmenet; a civil társadalom és a nem kormányzati szervezetek támogatása; a jogállamiság és az igazságügyi reform támogatása; a gazdasági kormányzás és a korrupció elleni küzdelem; gazdasági és szociális fejlesztés (ideértve az elszegényedett területek támogatását Tunézia középső, és déli részén).”*⁸⁵ José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, az EPP frakció nevében arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU-nak láthatóvá kell tennie magát, valamint az is szükséges, hogy közös hangon szólaljon meg. A bárónő talán a liberális Guy Verhofstadt-tól kapta a legnagyobb kritikát. Felszólalásában számon kérte, hogy az európai „demokratikus kontinens” miért nem kínált fel fenntartások nélküli támogatást a szabadságukat követelő tömegeknek; hogy Európa miért reagált „enerváltan”. Többek között a közös európai hang hiányára is rámutatott: *„Őn reagált, aztán Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság szintén kibocsátott egy-egy közleményt, egymással történő konzultáció nélkül, mintha Európa nem is létezne.”*⁸⁶ Verhofstadt arra kérte a külügyi főképviselőt, hogy tegye világossá, hogy az Unió teljes mértékben az egyiptomi nép mellett áll, és szólítsa fel Mubarak elnököt a távozásra. Daniel Cohn-Bendit, a zöld frakció vezetője hasonló kritikával illette a külügyi főképviselőt. Arra, hogy Ashton nyugalomra szólított fel, így reagált Cohn-Bendit: *„a helyzetlecsillapításának az*

⁸⁴ <http://bruxinfo.hu/cikk/20110131-visszaallitja-az-eu-a-feherorosorszagi-vezetokkal-szembeni-szankcioit.html> (letöltve: 2014. szeptember 30.)

⁸⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. szeptember 30.)

⁸⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. szeptember 30.)

a legjobb módja, ha (Mubarak) eltűnik, ha lemond. Akkor nyugalom lesz Kairóban.”⁸⁷ Számon kérte a főképviselőn, hogy az EU pénzügyi támogatásait kik kapták ebben a térségben, mert több képviselőben is felmerült, hogy Ben Ali és vállalkozásai is profitáltak az uniós pénzből. Willy Meyer, az Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE/NGL) képviselője felszólalásában azt szorgalmazta, hogy az EU alakítsa át szomszédságpolitikáját, mert azt a benyomást kelti, hogy jobban érdekli őket a szabadkereskedelmi megállapodások megkötése, mint az emberek helyzetének és emberi jogaiknak az alakulása.⁸⁸ Mario Mauro, az Európai Néppárt képviselője arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU-nak nincs közös politikai stratégiája az euro-mediterrán térségre vonatkozóan, egy ilyen stratégia kidolgozására szólított fel. Jaroslav Paška, az EFD képviselője pedig megkérdőjelezte az EKSZ hatékonyságát, valamint „struccpolitikának” nevezte azt, ahogy az EU az észak-afrikai eseményekre reagált.

Ashton miután végighallgatta az európai parlamenti képviselők hozzászólásait, a következőképpen reagált: *„Én nem fogadom el azt az alapelvet, hogy Európa valamiért lassan vagy későn reagált. Mi tettünk először nyilatkozatot Tunézia és Egyiptom esetében egyaránt. Január 10-én kezdtünk el beszélni Tunéziáról, és a múlt héten adtam ki az Egyiptommal kapcsolatos nyilatkozatokat. Mindenki mást megelőztünk. Ez nem küzdelem, és nem verseny, de nem fogadom el ezeket a kritikákat.*”⁸⁹ Ashton kihangsúlyozta, hogy ő és az EKSZ mindent megtesz a Lisszaboni Szerződés által ráruházott szerepkörön belül. Ez alapján Ashtonnak az EU nevében kell felszólalnia, ami szerinte úgy áll össze egységes képpé, ha meghallgatja az EP képviselőit, a tagállamokat és a Bizottságot is, nem pedig a saját álláspontját kell hangoztatnia. Az egységes hang hiányának kritikájára a következőket mondta: *„egységes az üzenet, de nem szükségszerűen egységes a hang, amint ezt mondani szokták. Ugyanaz az üzenet, függetlenül attól, hogy a német kancellár, a brit miniszterelnök, az Európa Unió bármely más országának elnöke mondja, a 27 közül bármelyik. Valamennyien ugyanazt mondjuk.*”⁹⁰ Ashton ugyanakkor elismerte, hogy valóban felül kell vizsgálni a szomszédságpolitikát; ország specifikusabb megközelítések kidolgozására van szükség. Felszólalását pedig így zárta: *„Ha csak annyit várnak el tőlem, hogy mindenhol felbukkanjak és látható legyek mindenkinek a társaságában, ezt nem fogom megtenni. Azt viszont meg fogom tenni az Önök nevében, hogy megteszem azt,*

⁸⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. szeptember 30.)

⁸⁸ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_EN.pdf) (letöltve: 2014. október 2.)

⁸⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁰ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. október 2.)

aminek elvégzésére Európa szerintem létrejött, ami pedig nem más, mint az, hogy a demokráciát és az emberi jogokat kell minden tettünk középpontjába helyezni, és az, hogy ma támogatnunk kell Egyiptom és Tunézia népét.”⁹¹

2011. február 10-én, csütörtök este Hoszni Mubarak bejelentette, hogy a hatalmat átadja alelnökének, de nem mond le. Erre reagálva a külügyi főképviselő kemény hangvételű közleményt adott ki. „*Most jött el a hatalomváltás ideje Egyiptomban.*” – jelentette ki a bárónő.⁹² Közleményében kiemelte, hogy az egyiptomi nép akaratának kell feltétlenül érvényesülnie. Továbbá Ashton higgadságra és visszafogottságra szólította fel az egyiptomi hatóságokat és a hadsereget. Azt is bejelentette, hogy minél hamarabb látogatást akar tenni Egyiptomban.⁹³

Mubarak 2011. február 11-es lemondását követően⁹⁴ Catherine Ashton, Herman Van Rompuy és José Manuel Barroso közös nyilatkozatot adtak ki, mely szerint Mubarak, lemondásával végre elfogadta az egyiptomi nép akaratát, ezzel lehetőséget adott a gyorsabb reformoknak, a demokratikus rendszerváltásnak. Az uniós csúcsvezetők kiemelték, hogy gyorsulnia kell a párbeszédnek ahhoz, hogy megteremthessék Egyiptomban a polgári kormányzást, amely stabilitást nyújt az egyiptomi népnek. Az erőszakot teljes mértékben elutasították, és prioritásnak nevezték az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok érvényesülését. A főképviselő azt is leszögezte, hogy az EU nyomon fogja követni az Egyiptomot irányító legfelsőbb katonai tanács tevékenységét.⁹⁵

Az Európai Parlament az egyiptomi helyzetről készült 2011. február 17-i állásfoglalásában szolidaritását fejezte ki az egyiptomiak felé, elítélte a tüntetőkkel szemben alkalmazott erőszakot, valamint úgy vélte, hogy Mubarak lemondása új fejezetet nyitott az egyiptomi politikai átmenetben. Az EP felkérte a külügyi főképviselőt, hogy hozzon létre egy olyan munkacsoportot – az EP bevonásával –, amely képes hatékonyan elősegíteni a demokratikus átalakulást, illetve arra is felszólították Ashton bárónőt, hogy küldjön választási megfigyelőket a soron következő választásokra, akik támogathatják a demokratikus átalakulást.⁹⁶

⁹¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (letöltve: 2014. október 2.)

⁹² http://hvg.hu/vilag/20110211_reakciok_mubarak_bejelentese (letöltve: 2014. október 2.)

⁹³ <http://bruxinfo.hu/cikk/20110211-az-emberi-jogok-tiszteletben-tartasat-keri-az-egyiptomi-hatosagoktol-ashton-html> (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁴ <http://euobserver.com/news/31792> (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁵ <http://bruxinfo.hu/cikk/20110213.html> (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/02-17/0064/P7_TA\(2011\)0064_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/02-17/0064/P7_TA(2011)0064_2_EN.pdf) (letöltve: 2014. október 2.)

5.3. Líbia – a zavargásokból lett polgárháború

Líbiában az egyiptomi forradalom sikere váltotta ki a tüntetéseket, melyekkel szemben a líbiai kormány azonnal bevetette hadseregét. Ezzel a kemény fellépéssel akarták biztosítani, hogy a líbiai nép semmiképpen se vehesse át a hatalmat Moammer al-Kadhafitól, aki 1969 óta irányította az országot.⁹⁷ Február 21-én a demonstrációk áttejedtek a fővárosra, Tripolira is, ahol a kormány ugyanolyan keményen lépett fel, mint korábban Bengháziban. Ugyanezen a napon Kadhafi fia beszédet mondott az állami televízióban, ahol közölte, hogy apja az utolsó emberig kitart a felkelőkkel szemben. A kormányellenes és a kormányt támogató tüntetők összecsapásai, valamint a hadsereg beavatkozása miatt Líbiában polgárháború alakult ki.⁹⁸ Kadhafi 2011. február 24-ére politikai támogatói nagy részét elvesztette, ennek ellenére még mindig úgy nyilatkozott, hogy nem hajlandó lemondani. Felszólította a lakosságot, hogy működjenek együtt a kormánnyal különben további határozott fellépésekre számíthatnak. Beszédében arról is szólt, hogy a demonstrálókat külföldi ügynökök fertőzték meg drogokkal, és alkohollal, így ők nem beszámíthatók, ezért kérte a lakosságot, hogy védjék meg a Líbia jó hírét, és álljanak ki a diktatúra mellett. Az ENSZ nyilatkozatban követelte, hogy Kadhafi szüntesse be az emberiség elleni bűntetteit, valamint hagyja abba a békés tüntetők véres leszámolását.⁹⁹

Martonyi János, Magyarország külügyminisztere 2011. február 23-án a magyar elnökség nevében aktiválta az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmusát.¹⁰⁰ Ez a lépés azért volt szükséges, mert – a tagállamok jelzései alapján – a Bengházi környékén tartózkodó EU-állampolgárok evakuálására, hazaszállítására nagyobb szállítási kapacitásra volt szükség. Az EU Polgári Védelmi Mechanizmusának aktiválása arra kötelezte a tagállamokat, hogy minden felesleges szállítási kapacitásukat az EU rendelkezésére bocsássák a hatékonyabb evakuálás érdekében. A magyar elnökség igyekezetét mind az EKSZ, mind az Európai Bizottság támogatásáról biztosította.¹⁰¹

Ashton a 2011. február 25-ös védelmi miniszteri ülés előtt szólalt fel először a líbiai helyzettel kapcsolatban. A bárónő közölte, hogy folyamatos az egyeztetés az EU, az ENSZ Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) és az Egyesült Államok között, a cél pedig, hogy békés

⁹⁷ http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/18/kormanyellenes_tuntetesek_halalos_aldozatok_is_vannak/ (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁸ http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/21/libia_kitort_a_polgarhaboru/#.VDf-Smd_vyY (letöltve: 2014. október 2.)

⁹⁹ http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/24/libia_tovabbra_is_kritikus_a_helyzet/ (letöltve: 2014. október 2.)

¹⁰⁰ Az EU Polgári Védelmi Mechanizmus a tagállamok katasztrófavédelmi szervei közötti együttműködési struktúrát jelenti.

¹⁰¹ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/aktivalta-az-elnokseg-polgari-vedelmi-mehanizmust> (letöltve: 2014. december 28.)

párbeszédet alakítsanak ki, és a líbiai nép számára biztosítsák a demokrácia létrehozását. A főképviselő azt is megjegyezte, hogy szankciókat kell alkalmazni annak érdekében, hogy a líbiai kormány felhagyjon az erőszak alkalmazásával.¹⁰² Azonban ahhoz, hogy szankciókat vezethessenek be három feltételnek kell teljesülnie: 1) alapvetően és feltétlenül szükséges legyen a beavatkozás; 2) szükség van nemzetközi jogi alapra, amit például egy ENSZ BT határozat adhat; 3) minden lépésnek az Arab Ligával együtt és azok támogatásával kell történnie.¹⁰³ A gödöllői informálist követő sajtótájékoztatón Ashton elmondta, hogy elégedett a líbiai mentőakcióval, nem szükséges az uniós harccsoportok bevetése.¹⁰⁴

Catherine Ashton 2011. február 25-én a Budapesti Corvinus Egyetemen tartott előadást. Kihangsúlyozta, hogy az EU feladata, hogy egyszerre érvényesítse külpolitikájának alapelveit: az együttműködést, a szuverenitás tiszteletben tartását, a demokráciát és a stabilitást. Előadásában saját kérdéseire próbált meg válaszokat adni: az Uniónak nem kellett-e volna hamarabb fellépnie az autoriter rezsimekkel szemben? A Kadhafi-rendszer megbukhatott volna már évekkel ezelőtt, ha az EU nem ajánlott volna fel kereskedelmi és beruházási ösztönzőket? Az előbbi kérdését megválaszolva Ashton elmondta, hogy az EU egyrészt részese annak a nemzetközi gyakorlatnak, mely elszigetelni kívánja ezen tekintélyelvű rendszereket, másrészt viszont az Unió olyan államokkal is fenntartja a diplomáciai, kereskedelmi kapcsolatokat, melyeknek kormányzati rendszere nem felel meg az uniós normáknak, mindezt azért, hogy magatartásuk megváltoztatására ösztönözzék őket. Az utóbbi kérdésére pedig a következő választ adta: „*Talán, de nem vagyok meggyőződve arról, hogy a világ ma biztonságosabb lenne, és a líbiaiak jobban élnének, ha a nyugat visszautasította volna, hogy tárgyaljon Kadhafival.*”¹⁰⁵ Ashton hozzátette, hogy a kereskedelmi megállapodások határásra a líbiai vezetés lemondott arról, hogy tömegpusztító fegyverekhez jusson, azonban a körülmények megváltoztak az utóbbi napokban. Kadhafi viselkedése elfogadhatatlan, vissza kell „küldeni” őt az elszigeteltségbe.¹⁰⁶

Mivel az ENSZ felszólítás után is folytatódott az erőszak Líbiában, ezért az ENSZ BT 2011. február 26-án a Kadhafi és köre elleni embargóra és szankciókra szólította fel az ENSZ tagországokat (1970. számú határozat). A tagállamok döntő többsége eleget tett a felszólításnak, ám a szankciók, és diplomáciai lépések nem hozták meg a várt sikert. Ezért egyre

¹⁰² <http://bruxinfo.hu/cikk/20110225-ashton-el-kell-gondolkodni-a-libia-elleni-szankciokon.html> (letöltve: 2014. október 2.)

¹⁰³ <http://bruxinfo.hu/cikk/20110311-libia-dominal-a-godolloi-informalison-is.html> (letöltve: 2014. október 2.)

¹⁰⁴ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/libiai-helyzetet-megvitattak-vedelmi-miniszterek> (letöltve: 2014. december 29.)

¹⁰⁵ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/libiai-helyzetet-megvitattak-vedelmi-miniszterek> (letöltve: 2014. december 29.)

¹⁰⁶ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/libiai-helyzetet-megvitattak-vedelmi-miniszterek> (letöltve: 2014. december 29.)

erősebb lett az az igény, hogy nemzetközi jogilag is elfogadható formába kerüljön az intervenció, melyet Kadhafi légierije ellen foganatosítanak.¹⁰⁷

A Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács 2011. február 28-i ülése során született döntés arról, hogy az Unió önálló szankciókat is bevezet az 1970. számú ENSZ BT határozat végrehajtása mellett. Az Európai Unió Tanácsának döntését a magyar elnökség készítette elő. A tanácsi határozat megtiltotta a fegyverek szállítását, illetve minden olyan eszköz exportálását a térségbe, mely a civil lakosság elnyomásához járulhat hozzá. Vízumkorlátozást is bevezettek a Kadhafi család tagjaival, a rezsim más szereplőivel szemben. A Kadhafi család egyes tagjainak Európában elhelyezett vagyonát befagyasztották. A fegyverek szállítására és az utazásra vonatkozó korlátozások a tanácsi határozat kihirdetésével életbe léptek. Azonban a vagyonbefagyasztásról szóló tanácsi rendeletet a Tanácsnak írásos eljárásban kellett elfogadnia.¹⁰⁸

Győri Enikő, európai uniós ügyekért felelős államtitkár a magyar elnökség képviseletében, az Európai Bizottság meghívására Krisztalina Georgievával, az Európai Bizottság nemzetközi együttműködésért, humanitárius segítségnyújtásért és válságkezelésért felelős biztosával 2011. március 2-án Tunéziába utazott, hogy a helyszínen mérhessék fel a Líbiában kialakult humanitárius helyzetet, és közvetlenül tárgyaljanak Líbia átmeneti irányítóival. Georgieva, a látogatás után bejelentette, hogy az észak-afrikai államokban kialakult humanitárius helyzet enyhítését célzó támogatás összegét megemeli. Így 3 millió euró helyett 10 millió eurót fordíthat az EU nem csupán az evakuálásra, hanem a líbiai határon átkelők alapszükségleteinek kielégítésére is. Győri Enikő a látogatást követően elmondta, hogy továbbra is a líbiai magyar nagykövetség látja el hivatalosan az Unió képviseletét az országban.¹⁰⁹

Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalásában felkérte a külügyi főképviselet, vegye fel a kapcsolatot a líbiai ellenzékkel hivatalosan képviselő Átmeneti Nemzeti Tanáccsal, és indítsa el az elismerésükhöz szükséges folyamatot.¹¹⁰

Martonyi János a magyar soros elnökség nevében a 2011. március 10-i uniós külügyminiszterek rendkívüli ülése után azt nyilatkozta, hogy Líbiában a status quo ante nem állítható vissza, így Kadhafinak nincs más lehetősége mint a távozás. A líbiai rezsim teljes

¹⁰⁷ <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=FZLYKF> (letöltve: 2014. október 2.)

¹⁰⁸ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/elnokegi-siker-libiara-vonatkozo-szankciok-elfogadasa> (letöltve: 2014. december 29.)

¹⁰⁹ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/az-eu-nak-ki-kell-tarnia-szivet> (letöltve: 2014. december 29.)

¹¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110310IPR15255&secondRef=0&language=EN> (letöltve: 2014. október 4.)

politikai és gazdasági elszigetelése érdekében az uniós külügyminiszterek a fegyverembargó és a líbiai javak befagyasztásáról szóló lista kibővítéséről határoztak.¹¹¹

2011. március 11-re hívták össze azt a rendkívüli tanácsi európai tanácsi ülést, mely az EU déli szomszédságpolitikájával foglalkozott. Erre az alkalomra a magyar soros elnökség egy nem hivatalos munkadokumentumot készített, mely összefoglalja az eddig elért eredményeket, számba veszi a követendő elveket, javaslatokat fogalmaz meg az EU rövid- és hosszú távú intézkedéseire vonatkozóan.¹¹²

Ezután a 2011. március 16-i Elnökök Értekezletének nyilvános ülésén több képviselő is kritikával illette az Európai Unió tehetetlenségét Líbiában. Guy Verhofstadt felszólalásában visszataszítónak nevezte azt a hozzáállást, hogy az Unió csak tényfeltárási missziókat küld Líbiába ahelyett, hogy megakadályozna egy újabb népiertást. Joseph Daul, néppárti képviselő gyors uniós fellépésre, és egységes uniós álláspont kialakítására szólított fel. Rebecca Harms, zöldpárti képviselő szerint az, hogy az EU már Ben Alival, Mubarakkal és most Kadhafival szemben sem lép fel, felhívja a figyelmet az Unió cselekvőképtelenségére, amelyet a nemzetközi közösség sosem fog elfelejteni.¹¹³

Az ENSZ BT 2011. március 17-én hozta meg azt a határozatot (1973. sz. határozat), mely nemzetközi jogi alapot adott a líbiai beavatkozásnak.¹¹⁴ A határozatot tíz mellette, és öt tartózkodással (Brazília, Kína, Németország, India, Oroszország) fogadták el. Ez a dokumentum felhatalmazta az ENSZ tagállamokat, hogy minden szükséges eszközt bevetsek a líbiai civilek megmentése érdekében. Azt azonban kizárja, hogy bármilyen idegen megszálló erők tartózkodjanak Líbia területén. A légzárlat végrehajtásának érdekében az ENSZ az Arab Liga együttműködését kérte.¹¹⁵

Ashton 2011. március 22-én számolt be az Európai Parlament Külügyi Bizottságának a beiktatása óta eltelt időszak eseményeiről. Természetesen a fő téma a líbiai helyzet volt, a képviselők ekkor is erősen kritizálták a főképviselelő asszonyt. Az EP tagjainak többsége egyet értett azzal, hogy az EU „csak az események után kullog”, nem hoz önálló döntéseket, hanem másokéit ismeri el sajátjának.¹¹⁶ Többek között José Ignacio Salafranca is az EU tagállamok bukásának minősítette azt, hogy az EU tagállamok nem voltak képesek megállapodni, hogyan

¹¹¹ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/martonyi-kadhafi-rendszere-veget-ert> (letöltve: 2014. december 29.)

¹¹² <http://www.eu2011.hu/hu/hir/magyar-elnokseg-egyesesnek-kell-lennie-libia-ugyeben-az-eu-nak> (letöltve: 2014. december 29.)

¹¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110316STO15690&secondRef=0&language=EN> (letöltve: 2014. október 4.)

¹¹⁴ <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=FZLYKF> (letöltve: 2014. október 4.)

¹¹⁵ <http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm> (letöltve: 2014. október 4.)

¹¹⁶ <http://bruxinfo.hu/cikk/20110322-ashton-a-szovetsegesek-nem-mentek-tul-az-ensz-hatarozaton.html> (letöltve: 2014. október 4.)

tudnák a leghatékonyabb segíteni a líbiai népet. Ismételten az egységes európai hang, fellépés hiányáról beszélhetünk, hiszen míg például Németország tartózkodott az ENSZ határozattól, addig Nagy-Britannia és Franciaország hadműveleteket hajtottak végre Líbiába Kadhafi ellen. Erre a külügyi főképviselő úgy reagált, biztos benne, hogy lehetne jobban csinálni. Pozitív jelként értelmezte, hogy egy nappal korábban (2011. március 21.) senki sem szavazott az ENSZ BT 1973. sz. határozata ellen.

Az a kérdés is felmerült, hogy ha az Egyesült Államok kivonja csapatait Észak-Afrikából, akkor a külügyi főképviselő hogyan képzei el a misszió folytatását; a NATO, vagy egy francia-brit együttműködés, vagy egy másik katonai tömörülés keretein belül. Ashton válaszában egyértelműen a NATO mellett tette le a voksát.¹¹⁷ További kritika volt, hogy a francia és brit erők nem lépték-e át az ENSZ BT 1973. sz. határozatában foglaltak. A Külügyi Bizottság tagjai szerint ugyanis a francia és a brit légicsapások célja már nem csupán a líbiai polgári lakosság védelme, hanem Kadhafi meggyilkolása. Ashton azonban ezzel nem értett egyet, és hangsúlyozta, hogy mivel Kadhafi csapatai Bengázi vízkészleteit bombázzák, ezért az elsődleges cél a víz biztosítása ebben a városban, így a szövetségesek katonai fellépése a civilek védelmére irányult.¹¹⁸

A Külügyi Bizottság képviselői felhívták a főképviselő asszony figyelmét, hogy az EU szomszédságpolitikát újra kell tárgyalni, mert most az EU ezen politikája olyan államokra is kiterjed, amelyekben a politikai berendezkedés tekintélyelvű, és ahol erőszakos eszközökkel verték le a tüntetéseket. Ashton válaszában elmondta, hogy az EU sokszor olyan állammal köt szerződést, ahol az EU szívesebben látná a hatalmat egy másik kormány kezében, azonban az EU ilyenkor nem az adott kormánynak kötelezi el magát, hanem az adott ország népének.¹¹⁹

Martonyi János a Tanács soros elnökeként 2011. március 22-én elutazott Egyiptomba, hogy a helyszínen mérhesse fel, mit tehet az EU a líbiai menekültekért. Az eu2011.hu-nak tett nyilatkozatában a magyar külügyminiszter elmondta, hogy az egyiptomi hatóságok ellenőrzésük alatt tartják a kialakult humanitárius, menekültügyi helyzetet, mely annak is köszönhető, hogy kiváló az együttműködés a nemzetközi szervezetek és az egyiptomi hatóságok között. Martonyi szükségesnek ítélte a katonai intervenciót, véleménye szerint a légicsapások nélkül kezelhetetlen állapot alakult volna ki az egyiptomi-líbiai határon. A katonai

¹¹⁷ [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN)

[PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN) (letöltve: 2014. október 4.)

¹¹⁸ <http://bruxinfo.hu/cikk-20110322-ashton-a-szovetsegesek-nem-mentek-tul-az-ensz-hatarozaton.html> (letöltve: 2014. október 4.)

¹¹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN)

[PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN) (letöltve: 2014. október 4.)

beavatkozásnak köszönhetően Bengházi biztonságos várossá vált, így a menekült helyzet stabilizálódni látszott. Martonyi interjújában azt is elmondta, hogy továbbra is fontos a pénzügyi támogatás, és a folyamatos információcsere az egyiptomi hatóságokkal és a nemzetközi szervezetekkel.¹²⁰

A 2011. március 23-i EP plenárisa Catherine Ashton részvétele nélkül vitatta meg a líbiai helyzetet. A kritikák a képviselők részéről most főként nem a külügyi főképviseletet érintették, hanem a tagállamokat. Guy Verhofstadt megdöbbenőnek nevezte, hogy a tagállamok nem egy álláspontot képviseltek az ENSZ BT 2011. március 17-i ülésén, hiszen hárman szavaztak az 1973. számú határozat mellett (Nagy-Britannia, Franciaország, Portugália), és egy tagállam tartózkodott (Németország). Szerinte ezzel megszegték a Lisszaboni Szerződés 34. cikkét, amely kimondja, hogy az EU tagállamainak kötelességük együttműködni és közös álláspontra jutni a külpolitikával kapcsolatban. José Ignacio Salafranca is elfogadhatatlannak tartotta, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsában a négy európai állam nem ugyanazt az álláspontot képviselte. Érthetetlennek minősítette, miért arról kell vitázni, hogy az EU alkalmazza-e az ENSZ határozatot vagy sem. Georgios Papanikolaou kiemelte, Európának vezető szerepet kell játszania a Földközi-tenger térségében.¹²¹

2011 májusában egyre több EU-tagállam adott hangot azon aggodalmának, hogy Catherine Ashton talán nem a legalkalmasabb a külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti tisztség betöltésére. Steven Vanackere, Belgium külügyminisztere nyilatkozta azt a *Le Soir* belga napilapnak, hogy Ashton túl lassan reagál a világpolitikai eseményekre, illetve nincsenek közép- és hosszú távú elképzelései az uniós külpolitikáról.¹²²

A 2011. május 11-i EP plenáris ülés keretei között a képviselők – többek között – Catherine Ashton tevékenységéről is kifejtették véleményüket. A bárónő nyitóbeszédében elmondta, hogy az Észak-Afrikában zajló felkelések komolyan kihívások elé állítják Európát. Kihangsúlyozta, hogy az Európai Uniónak nem csupán az a dolga, hogy nyilatkozatokat adjon ki a térséggel kapcsolatban, hanem cselekednie is kell, melyet főleg szankciók segítségével tud megvalósítani. Ashton azt elismerte, hogy az elkövetkezőkben gyorsabbnak és okosabbnak kell lenni a segítségnyújtás kivitelezésében. Beszédében szólt a NATO-val való együttműködés erősítésének szükségességéről, együtt kell döntést hozni arról, hogy e két szervezetnek milyen segítséget tud nyújtani Líbiának a nemzeti párbeszéd kialakításában, az alkotmányozásban,

¹²⁰ <http://www.eu2011.hu/hu/hir/martonyi-janos-telefonos-interju> (letöltve: 2014. december 29.)

¹²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/03-23/P7_CRE\(2011\)03-23_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/03-23/P7_CRE(2011)03-23_EN.pdf) (letöltve: 2014. december 19.)

¹²² <http://bruxinfo.hu/cikk/20110510-ashton-helyett-a-tagallamokat-biralja-az-ep.html> (letöltve: 2014. október 4.)

vagy a demokratikus választásokra való felkészülésben. Ashton arról is beszámolt, hogy egy iroda megnyitását tervezi Bengáziban, hogy a civil társadalom támogatása még hatékonyabb legyen. Joseph Daul, az EPP képviselőcsoport elnöke úgy vélte, hogy az EU gazdasági súlyához mérten még mindig csak politikai törpe, amely tisztán látható az észak-afrikai eseményekre adott válaszbán. Az Unió hiába támogatta a stabilitást, és küldött fejlesztési segélyeket a térségbe, ez nem hozta magával a politikai szabadságot az adott országokban, így az emberek elmenekülnek. Daul felszólította Ashtont, hogy a humanitárius segítségnyújtásnál az EU-nak többet kell tennie a térségben. Daul továbbá azt is kijelentette, hogy a közös kül- és biztonságpolitikában már nem a kormányközi megoldás a helyes, hanem ez a terület akkor lesz valóban sikeres, ha mindenki felsorakozik a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő mögé, és meghatározott célkitűzésekre koncentrálnak. Martin Schulz, a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetségének (S&D) vezetője elmondta, mennyire megdöbbenették a Catherine Ashton ért bírálatok (távollét, politika hiánya), melyek ráadásul olyan emberek részéről érkezett, akik számára az a legfontosabb, hogy saját nemzeti érdekeiket tegyék a legelső helyre, illetve akik egyoldalú döntéseket hoznak, amelyek csak még jobban megosztják Európát. Líbia kapcsán is megmutatkozott az, hogy a tagállamok úgy tekintenek az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikájára, mintha az az egyes országok európai pénzből finanszírozott, nemzeti politikájának meghosszabbítása lenne. Erre volt példa a líbiai misszió is, hiszen a tagállamok rendkívül megosztottak voltak abban, hogyan kellene hatékonyan kezelni az észak-afrikai országban kialakult helyzetet. Schulz biztosította a főképviseelő asszonyt arról, hogy az Európai Parlament támogatni fogja a közös európai külpolitikai irányvonalainak kialakításában. Schulz rámutatott, hogy Európának a puha hatalom (soft power) eszközeit kell felhasználnia ahhoz, hogy hatékony segítséget tudjon nyújtani Líbiának a demokrácia kialakításában, a civil társadalom fejlesztésében. Charles Tannock, az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) képviselője is kihangsúlyozta, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő annyira tud csak hatékony lenni, amennyire azt a tagállamok megengedik. A Líbiában történt eseményekre adott európai válaszból azt a következtetést vonta le, hogy a nemzeti szuverenitás, a tagállami érdekek aláássák az Európai Unió globális ambícióit.¹²³

5.4. Az EU mediterrán szomszédságpolitikája az „arab tavasz” után

A „politikai óriás” cél eléréséhez fontos a hatékony szomszédságpolitika, amely az „arab tavasz” során súlyos vereséget szenvedett, hiszen az Európai Unió olyan államok

¹²³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/05-11/P7_CRE\(2011\)05-11_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/05-11/P7_CRE(2011)05-11_FR.pdf) (letöltve: 2014. október 4.)

kormányait támogatta, ahol a politikai berendezkedést korántsem volt demokratikusnak nevezhető. Emiatt szükség volt az EU szomszédsági politikáját újra gondolni.

Az Európai Bizottság és a külügyi főképviselet 2011. május 25-én hozta nyilvánosságra az Európai Unió új szomszédsági politikáját. A négy fő prioritást felsoroló új és ambiciózus európai szomszédságpolitika első része a „mély demokrácia” támogatását fogalmazza meg. A szomszédokkal folytatott EU-partnerség alapja a demokrácia, amely tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat és szabadságokat. Arra nincs egységes megoldás, hogy az egyes országokban, hogyan zajlik le a politikai rendszerváltás, de van öt olyan egységes elem, melyet az EU elvár a partnerországok kormányaitól. Ezek: 1) a szabad és tisztességes választások; 2) az egyesülési, véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság, valamint a szabad sajtó és média; 3) egy független bírói testület által kialakított jogrend, és jog a tisztességes bírói tárgyaláshoz; 4) a korrupció elleni harc; 5) a biztonság és a jog alkalmazásának reformja és a fegyveres erők demokratikus ellenőrzése. Az Európai Unió ezeken a területeken kíván segítséget nyújtani a partnerországainak.¹²⁴

A második pont a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésről szól. Mivel a partnerországok gazdasága gyenge, és nem túl változatos, ezért különösen ki vannak szolgáltatva a külső gazdasági hatásoknak. Az EU célkitűzése, hogy elősegítse a fenntartható gazdasági növekedést, segítsen munkahelyeket teremteni, valamint hogy javítson a társadalmi védettségen.¹²⁵

A harmadik pont a hatékony regionális partnerség kiépítéséről szól. Itt az EU – többek között – erősíteni kívánja az euromediterrán ipari együttműködést, olyan kísérleti programokat akar elindítani, melyek támogatják a mezőgazdaság és a vidék fejlődését, valamint elő akarja segíteni a szubregionális együttműködéseket.¹²⁶

A negyedik pont pedig egy egyszerűbb és koherensebb politikát vázol fel. Ennek keretében az EU gondoskodik újabb egymilliárdos forrásról 2013-ig, újabb hitel lehetőségeket biztosít az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank keretein belül.¹²⁷

Az ENP legfontosabb eszköze az EU és minden partnerország között létrejövő cselekvési tervek. Ezek a tervek hosszú és rövid távú prioritásokat tartalmaznak a politikai és gazdasági reformok megvalósítására. A cselekvési tervek ország specifikusnak mondhatóak,

¹²⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en (letöltve: 2014. október 4.)

¹²⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en (letöltve: 2014. október 4.)

¹²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en (letöltve: 2014. október 4.)

¹²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en (letöltve: 2014. október 4.)

hiszen úgy épülnek fel, hogy mind az EU, mind az adott partner igényeire, érdekeire, képességeire tekintettel vannak az adott stratégia kidolgozása során. (Az ENP cselekvési tervek célja a fentebb már kifejtett négy prioritás.) A 2007 és 2013 közötti időszakban a cselekvési tervek pénzügyi keretét az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz biztosította. A 2014-2020-as időszakban az új Európai Szomszédsági Eszköz lesz ezért a felelős.¹²⁸

Ez az új szomszédságpolitika már három éve működik, több-kevesebb sikerrel. Míg a kereskedelem területén biztató változások mentek végbe, addig nem mondhatjuk el ugyanezt a politikai reformokról, és a demokrácia kiépítéséről. Az Európai Unió déli szomszédai jelenleg négy különböző fázisban vannak: 1) azok az országok, ahol már sikeresen végbement a demokratikus átalakulás; 2) azok az országok, ahol az alulról szerveződő mozgalmak egyre hatékonyabban tudják érvényesíteni álláspontjaikat; 3) azok az országok, ahol még mindig nem érvényesül a gyülekezési, egyesülési és véleménynyilvánítási szabadság; 4) és azok az országok, ahol egyáltalán nem halad előre az alkotmányreform. Az Európai Unió 2007-2013 között tizenkét milliárd eurót fordított a szomszédságpolitika célkitűzéseinek megvalósítására. Ezek a támogatások azonban nem csupán a politikai rendszer reformját segítették elő, hanem az adott országok lakosainak életkörülményeit is javítani kívánták.¹²⁹

6. Következtetések

A kutatásaim eredményeként úgy vélem, hogy az EU „külgyminiszteri” posztja olyan értelemben, ahogyan azt egy föderatív állam esetében látjuk még nem jött, nem jöhetett létre. A ma létező európai „külgyminiszteri” tisztségének kialakulásában három fázist, szakaszt különböztethetünk meg. Az első, amikor a Maastrichti Szerződés után az európai külpolitika egységes képviselétéért az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége, illetve az EU-Trió másik két tagja voltak a felelősök. A második, amikor az Amszterdami Szerződés leegyszerűsítette ezt a formulát, és létrehozta a kül- és biztonságpolitikai főmegbízott tisztségét, akinek együtt kellett működnie a Tanács főtitkárával és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjával („amszterdami trojka”). A Lisszaboni Szerződés hozta létre a külgyminiszteri és biztonságpolitikai főképviselei posztot, amely az „amszterdami trojka” mindhárom tagjától átvette a feladatokat. Elviekben így egy külgyminiszteri pozícióhoz rendkívül hasonló tisztség jöhetett létre.

¹²⁸ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (letöltve: 2014. december 19.)

¹²⁹ http://ec.europa.eu/news/external_relations/130322_en.htm (letöltve: 2013. október 12.)

A kissingeri kérdésre az EU megoldottnak látja a választ, a külügyi főképviseletet kell hívni. Ennek ellenére nem biztos, hogy napjainkban Barack Obama amikor külügyi kérdésekben arra tárgyalni az Európai Unióval egyértelműen Federica Mogherini telefonszámát fogja-e tárcsázni. Ebben az esetben hívhatja akár Jean-Claude Juncker-t, az Európai Bizottság elnökét, vagy akár Donald Tusk-ot, az Európai Tanács elnökét is.

Ashton kinevezésének jelöltállítási szempontjait Herman Van Rompuy kinevezésével együtt kell vizsgálni. Így azt mondhatjuk, hogy a politikai jobb- és baloldal, a kis- és nagyobb tagállamok, valamint a nemek között létrejött az egyensúly, hiszen Van Rompuy jobbközép, belga, férfi politikus, míg Ashton balközép, brit, női politikus. Azonban mind a ketten északnyugati országokból érkeztek, tehát a földrajzi egyensúly nem valósult meg. Ashton kinevezése meglepetést jelentetett, hiszen nem volt külpolitikai tapasztalata, valamint a kereskedelmi biztos posztot is csak egy évig töltötte be az Európai Bizottságban. Az EP-képviselők pedig, éppen tapasztalatlansága miatt nagymértékű bizalmatlansággal fogadták az új csúcspozíciót betöltő Ashtont. Azonban az állam- és kormányfők pont ezért, tapasztalatlansága miatt voksoltak rá, mert mindenképpen ki akarták küszöbölni külpolitikai szuverenitásuk csökkenését.

Az EU déli szomszédságpolitikájának célkitűzései négy „idea” mentén csoportosulnak. Ezek a következők: 1) jogállamiság, 2) emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülése, 3) jóléti gazdaság kialakítása, 4) fenntartható fejlődés. Ezen célok elérésében segít az EU tizenkét földközi-tengeri térségi államnak három okból: stratégiai ok, történelmi ok és erkölcsi ok. Az Unió a Mediterrán Térségért elnevezésű program egyedülálló, hiszen ebben a szerveződésben mind Izrael, mind a Palesztin Hatóság képviselteti magát, amely példátlan nem csak az európai együttműködések tekintetében, de globálisan is.

A Líbiában kialakult kritikus helyzet kezelésében a magyar soros elnöksége szerepvállalása rendkívül meghatározó volt. Elég akár csak arra gondolnunk, hogy az Európai Unió és Líbia között az egyetlen hivatalos kapcsolattartó intézmény a líbiai magyar nagykövetség volt. A magyar soros elnökség gyors reakcióival – pl. az EU Polgári Védelmi Mechanizmusának aktiválása – kivívta az Európai Bizottság és az Európai Tanács elismerését. Győri Enikő és Martonyi János látogatása a háborús térségben pedig az elnökség pro-aktivitását bizonyította.

Azt kijelenthetjük, hogy az EP tagjainak véleménye a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletről megváltozott, mégpedig pozitív irányban. A Lisszaboni Szerződés életbelépésekor mindenkinek hatalmas elvárásai voltak az új reformoktól, tehát a külügyi és biztonságpolitikai főképviseleli posztjától is. Azonban a 2009 és 2011 között lezajlott események

– főként az „arab tavasz” – rámutatott a tisztség hiányosságaira, vagyis arra, hogy az európai közös kül- és biztonságpolitika kormányközi keretek között kvázi felesleges szakpolitikai terület az EU-ban. Ebből következik, hogy az EP képviselői a líbiai események kapcsán már többnyire nem a főképviselőt okolták, hanem felismerték, hogy tehetetlenségének oka a tagállamok akadékoskodása. Érthető módon minden ország ragaszkodik külpolitikájának irányításához, hiszen ez a szuverenitásuk egyik fontos pillére. Azonban amíg az EU-tagállamok nem képesek e téren is lemondani a szuverenitásuk egy nagyobb szeletéről, nem beszélhetünk eredményes közös európai kül- és biztonságpolitikáról, illetve hatékony kül- és biztonságpolitikai főképviselőről. Az „arab tavasz” eseményeinek uniós reakcióit látva, véleményem szerint az EU továbbra sem küzdött le a gazdasági óriási-politikai törpe paradoxont. A „politikai törpeségben” az is nagy szerepet játszik, hogy az EU nem rendelkezik saját, önálló, európai hadsereggel. Ebből következően, ha egy fegyveres konfliktusba keveredne csak a NATO keretein belül tudná megvédeni még saját magát is. Így, hogy az EU még saját katonai védelmét sem képes hathatósan biztosítani, hogyan „várhatjuk el” tőle, hogy harmadik országok konfliktusai során eredményesen tudja védelmezni az ártatlan civil lakosságot?

A külügyi főképviselő kezében annyi hatalom van, amennyit a tagállamok ráruháznak. De amíg ezen országok számára fontosabb a saját, egyéni érdekük, addig az európai közös kül- és biztonságpolitika sem lesz képes hatékonyan működni, hiába van egy közös külügyi főképviselő. Összegezve azt mondhatom, hogy ma a külügyi főképviselő az egyik leggyengébb aktora az Európai Uniónak. A tagállamok még mindig nagyon erősen ragaszkodnak ahhoz, hogy külpolitikájukat csak és kizárólag ők befolyásolhassák. Amíg ezen szemlélet nem változik, addig ez a tisztség nem lesz, nem lehet hatékony.

Felhasznált irodalom

- Arató Krisztina, Koller Boglárka (2009): *Európa Utazása*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Balázs Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Csejtej István: *Európai szomszédságpolitika: ismét a keleti partnerség lesz a fő prioritás* (in: Európai Tükör XVI. évfolyam 6. szám. 2011. június)
- Gazdag Ferenc (2003): *Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikája*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Horváth Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- J. Nagy László (2002): *Az európai integráció politikai története*. Szeged, Maxim Könyvkiadó.
- J. Nagy László: *Az Európai Unió és az arab országok* (in.: Európai Tükör XV, évfolyam 9. szám. 2010. szeptember)
- Ligetvári-Takács Krisztina: A barcelonai folyamat és az Euro-Mediterrán Partnerség
http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ligetvari_takacs_krisztina_-_a_barcelonai_folyamat_es_az_euro_mediterran_partnerseg.pdf (utolsó letöltés: 2014. december 19.)
- Tálas Péter: Az európai szomszédságpolitika stratégiai dilemmái
http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-az_europai_szomszedsagpolitika_strategiai_dilemmairol_.pdf (utolsó letöltés: 2014. december 16.)

Internetes források

- <http://arc.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=9184&prcontentid=15852&prcontentlg=en> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.)
- <http://arc.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=9186&prcontentid=15853&prcontentlg=fr> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.)
- <http://bruxinfo.eu/cikk/20091112-nagy-a-sorbanallas-az-unios-csucsposztokert.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 27.)
- <http://bruxinfo.eu/cikk/20091119-a-csucs-kozeledtevel-a-helyzet-egyre-bonyolodik.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 27.)
- <http://bruxinfo.eu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 27.)
- <http://bruxinfo.eu/cikk/20091203-catherine-ashton-az-ep-ben-atesett-a-tuzkeresztsegen.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.)
- <http://bruxinfo.eu/cikk/20100114-lady-ashton-keves-konkretumot-mondott-de-azt-jol.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 28.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110131-visszaallitja-az-eu-a-feheroroszorszagi-vezetokkal-szembeni-szankcioit.html> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110211-az-emberi-jogok-tiszteletben-tartasat-keri-az-egyiptomi-hatosagoktol-ashton.html> (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110213.html> (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110225-ashton-el-kell-gondolkodni-a-libia-elleni-szankciokon.html> (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110311-libia-dominal-a-godolloi-informalison-is.html> (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110322-ashton-a-szovetsegesek-nem-mentek-tul-az-ensz-hatarozaton.html> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
- <http://bruxinfo.hu/cikk/20110510-ashton-helyett-a-tagallamokat-biralja-az-ep.html> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
- http://ec.europa.eu/news/external_relations/130322_en.htm (utolsó letöltés: 2013. október 12.)
- <http://euobserver.com/news/31792> (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
- <http://euobserver.com/political/29024> (utolsó letöltés: 2014. október 13.)
- http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf (utolsó letöltés: 2014. október 1.)
- http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf (utolsó letöltés: 2014. október 1.)
- http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_en.htm (utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.)
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_hu.htm (utolsó letöltés: 2014. október 13.)
- http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (utolsó letöltés: 2014. december 28.)

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en (letöltve: 2014. október 4.)
http://hvg.hu/vilag/20110211_reakciok_mubarak_bejelentese (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/12/egyiptom_egy_forradalom_kronikaja/ (utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.)
http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/18/kormanyellenes_tuntetesek_halalos_aldozatok_is_vannak/ (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/21/libia_kitort_a_polgarhaboru/#.VDf-Smd_vyY (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
http://kitekinto.hu/iszlam/2011/02/24/libia_tovabbra_is_kritikus_a_helyzet/ (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
<http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=996&title=a-jazmin-forradalom-es-ami-mogotte-van-a-tuneziai-es-algeriai-tuntetesek-okai-kovetkezesenyei> (utolsó letöltés: 2014. szeptember 30.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/aktivalta-az-elnokseg-polgari-vedelmi-mehanizmust> (utolsó letöltés: 2014. december 28.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/az-eu-nak-ki-kell-tarnia-szivet> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/elnokegi-siker-libiara-vonatkozo-szankciok-elfogadasa> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/libiai-helyzetet-megvitattak-vedelmi-miniszterek> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/magyar-elnokegi-egysegessnek-kell-lennie-libia-ugyeben-az-eu-nak> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/martonyi-janos-telefonos-interju> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
<http://www.eu2011.hu/hu/hir/martonyi-kadhafi-rendszere-veget-ert> (utolsó letöltés: 2014. december 29.)
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (utolsó letöltés: 2014. december 19.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE\(2009\)12-16_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE(2009)12-16_HU.pdf) (utolsó letöltés: 2014. október 13.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE\(2009\)12-16_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2009/12-16/P7_CRE(2009)12-16_EN.pdf) (utolsó letöltés: 2014. október 13.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE\(2010\)03-10_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE(2010)03-10_HU.pdf) (utolsó letöltés: 2013. október 13.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE\(2010\)03-10_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2010/03-10/P7_CRE(2010)03-10_EN.pdf) (utolsó letöltés: 2013. október 13.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE\(2011\)02-02_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/02-02/P7_CRE(2011)02-02_HU.pdf) (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/03-23/P7_CRE\(2011\)03-23_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/03-23/P7_CRE(2011)03-23_EN.pdf) (utolsó letöltés: 2014. december 19.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/05-11/P7_CRE\(2011\)05-11_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2011/05-11/P7_CRE(2011)05-11_FR.pdf) (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/02-17/0064/P7_TA\(2011\)0064_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2011/02-17/0064/P7_TA(2011)0064_2_EN.pdf) (utolsó letöltés: 2014. október 2.)
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110310IPR15255&secondRef=0&language=EN> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110316STO15690&secondRef=0&language=EN> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20110318IPR15872&secondRef=0&language=EN> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=FZLYKF> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)
<http://www.reuters.com/article/2009/11/20/us-eu-president-kissinger-idUSTRE5AJ00B20091120> (utolsó letöltés: 2014. október 13.)
http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (utolsó letöltés: 2014. december 15.)
<http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm> (utolsó letöltés: 2014. október 4.)