

## JUHÁSZ KRISZTINA

### Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának jelenlegi helyzete, különös tekintettel az Európai Külügyi Szolgálatra

#### Bevezetés

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés hívta életre az Európai Unió második pilléréként a tagállamok közötti formális és intézményesített külpolitikai együttműködést, az EU közös kül- és biztonságpolitikáját (KKBP). Az ezt megelőző külpolitikai kooperációs forma, az Európai Politikai Együttműködés, a De Gaulle távozását követő – talán ennek is köszönhetően, – optimista légkörben megtartott 1969-es hágai EU-csúcs, illetve a Davignon-jelentés elfogadása után 1970-től kezdte meg a működését, és biztosított a tagállamok számára egy többszintű egyeztetési mechanizmust külpolitikai kérdésekben.<sup>1</sup> A kilencvenes évek elején a felbomló bipoláris világrend, illetve az új, kialakulóban lévő nemzetközi rendszer számos kihívás elé állította az európai integrációt. A kialakult helyzet egyik oldalról lehetőséget, a másik oldalról viszont kényszert is jelentett az Európai Közösség számára a tekintetben, hogy hogyan definiálja és pozicionálja magát a kialakuló új világrendben. Ezen felül kihívásként érte az európai integrációt a Szovjetunió széthullása, a kelet-közép-európai államok integrációs törekvése, a német újraegyesítés és a Jugoszlávia széthullásából eredő délszláv konfliktus. Annak érdekében, hogy az átrendező világpolitikai szintéren az EK aktív(abb) és alakító tényezőként tudjon fellépni, a tagállamok a határozottabb közös külpolitikai fellépés mellett döntöttek a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencián. A tagállamok külpolitikai együttműködésének elnevezése azonban megtévesztő, ugyanis sem a felállításakor, sem ma nem beszélhetünk valóban közös európai kül- és biztonságpolitikáról. Az eredeti, hárompilléres struktúra esetében ugyanis a második pilléreként funkcionáló KKBP-t kormányközi együttműködésként határozták meg a tagállamok, megtartva az állami szuverenitásuk legfontosabb elemét, az önálló külpolitika alakításának jogát. Ez – többek között – azt jelenti, hogy egy-egy konkrét ügy vagy konfliktus kapcsán csak akkor valósulhat meg közös európai álláspont, azaz külpolitika, ha az valamennyi tagállam érdekével (rövid vagy hosszú távon) összeegyeztethető. Létrehozatala óta folyik a vita arról, hogy a KKBP-t közelíteni kellene a közösségi együttműködési mechanizmus felé, ám az ilyen jellegű, akár szimbolikusnak is tekinthető törekvések általában elbuknak a tagállamok szuverenitásukat féltve óvó magatartásán.<sup>2</sup>

Tanulmányomban azt szeretném – elsősorban normatív és intézményi szempontból – megvizsgálni, hogy a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés értelmében hogyan helyezhető el a KKBP az EU szakpolitikáinak rendszerében, és hogy milyen rendelkez-

<sup>1</sup> GAZDAG Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 214.

<sup>2</sup> Lásd az Alkotmány szerződésben még EU-külgügyminiszterként szereplő főképviselői tiszt körüli vitát.

zések segíthetik megfelelő tagállami elkötelezettség és hozzáállás esetén azt a folyamatot, amelynek a végén egy valóban közös európai külpolitikáról beszélhetünk.

A KKBP jogi státusa a hatáskör szempontjából

Az európai integrációval kapcsolatos egyik legfontosabb kérdést a hatáskör jelenti, hiszen a hatáskörök jelölik ki az EU jogi és politikai játékkerét. A hatáskör vagy kompetencia olyan jogi norma, amely arra jogosít fel, hogy a hatáskörrel rendelkező a hatáskörén belül bizonyos cselekményeket hajthasson végre. A hatáskör tehát nem feladat vagy cél, hanem előfeltétele és jogi alapja a hatalom gyakorlásának. Nemzetközi jogi szempontból az unió nemzetközi szervezetnek minősül, és mint a nemzetközi szervezetek esetében az lenni szokott, a hatáskörei az azt létrehozó államok mint eredeti nemzetközi jogalanyok akaratától függ. Az unió hatáskörei tehát derivatív, származtatott hatáskörök, azaz az unió nem bír azzal a képességgel, hogy önállóan hatásköröket jelöljön ki a saját maga számára, csak ott és olyan mértékben léphet fel, ahol és amilyen mértékben azt az EU elsődleges joganyaga, az alapszerződések ezt számára lehetővé teszik.<sup>3</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 2. cikke tartalmazza az uniós hatáskörök felsorolását. Ennek alapján ötféle kategóriába sorolhatók az uniós hatáskörök:

- kizárólagos hatáskörök;
- megosztott hatáskörök;
- a gazdaság-és foglalkoztatáspolitikai összehangolása;
- a közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és végrehajtása, beleértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását;
- valamint a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló, illetve kiegészítő uniós intézkedések.

Az unió alapszerződéseinek reformját elindító 2001. december 14-15-én megtartott laekeni EU-csúcs, és az itt elfogadott nyilatkozat hangsúlyozta az uniós és a tagállami hatáskörök világos, alapszerződésekben történő elkülönítését. Ennek hiánya ugyanis számos esetben vezetett hatásköri vitához a tagállamok és az unió, valamint az uniós intézmények között.<sup>4</sup> Lényegében tehát az EUMSZ 2. cikke ennek a követelménynek tesz eleget, amikor kategorizálja, és elkülöníti az EU hatásköreit. Fontos kiemelnünk, hogy a hatásköri kérdések általános rendelkezéseit tartalmazó EUMSZ 2. cikkén kívül a konkrét hatáskörök terjedelmét és gyakorlásuk részletes szabályait az egyes politikaterületekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg.

Az EU KKBP-re vonatkozó részletes szabályokat az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) V. Címe tartalmazza (Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések). Annak érdekében, hogy az EU külső tevékenységeinek tartozó különböző politikák (közös kereskedelempolitika, fejlesztési együttműködés, humanitárius segítségnyújtás, KKBP) közötti összhangot biztosítsák, a tagállamok közös címben szabályozták a külső tevékenységre vonatkozó általános rendelkezéseket, valamint a KKBP-re vonatkozó különös rendelkezéseket. Ennek értelmében az EUSZ 21. cikkének (1) és (2) bekezdése az EU külső tevékenységeire vonatkozó közös elveket és célokat, a (3) bekezdés pedig az Unió külső tevékenységei közötti összhang biztosításának

<sup>3</sup> OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2.* Complex Kiadó, Budapest, 2011. 924.

<sup>4</sup> A Lisszaboni Szerződés előtti időszakban a pillérendszerből eredő fragmentáltság, illetve a különböző pillérek alá tartozó területek közötti átfedések gyakran okoztak bonyodalmat a hatáskörök és az abból fakadó feladatok elhatárolásakor. Témánk szempontjából releváns példaként a második pillér alá tartozó kül- és biztonságpolitika, valamint az első pilléres külgazdasági politika közötti átfedések említendők, amelyek gyakran indukáltak hatásköri vitát a tagállami érdeket képviselő Tanács és a közösségi érdekeket preferáló Bizottság között.

kötelezettségét rögzíti. A közös elv-és célrendszer, valamint a politikaterületek közötti összhang biztosítása ellenére azonban az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik.” A Lisszaboni Szerződést megelőzően a hármas pillérszerkezetre épülő EU esetében lényegében olyan egymástól eltérő jogi rezsimekről beszélhetünk, amelyek a tagállamok közötti együttműködés mélységében, azaz a tagállami szuverenitás-transzfer mértékében és az ebből fakadó hatásköri, eljárási és jogforrási rendben különböztek egymástól.<sup>5</sup> Az első pillér, az Európai Közösségek esetében a szupranacionális elemeket is felölelő közösségi együttműködést, míg a második két pillérben a szigorú kormányközi kooperáció mechanizmusát rögzítette az EU-t létrehozó Maastrichti Szerződés. A pillérrendszer létrehozásának indokát az a meg gondolás adja, miszerint a KKBP és a bel-és igazságügyi együttműködés<sup>6</sup> területén a tagállamok nem kívántak a szuverenitásukat fokozottabban korlátozó szupranacionális együttműködésre lépni.

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb reformjaként szokás emlegetni a pilléres szerkezet felszámolását, és ennek eredményeképpen az EU nemzetközi jogalanyiségének biztosítását. Ha a pilléres szerkezet felszámolásának kérdését vizsgáljuk, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdés értelmében továbbra is két elkülönült jogi rezsimről, azaz pillérről beszélhetünk az EU-n belül. Azáltal, hogy megszűnt az EK és az EU közötti megkülönböztetés, és az EU immáron egyetlen, egységes jogi személyként jelenik meg nemzetközi tekintetben, ez a valóságban nem jelent egyet a pillérrendszer teljes felszámolásával. A KKBP továbbra is kormányközi együttműködésnek elkülönült jogi rezsimként értelmezhető.<sup>7</sup>

A KKBP mint kormányközi együttműködési politikaterület sajátosságai

A KKBP kormányközi jellegéből számos olyan tulajdonság adódik, ami eltérést mutat az EU többi politikájától. A következőkben ezen intézményi, eljárási és jogforrási jellemzőket tekintjük át a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek értelmében.

Döntéshozatal és előkészítés

A KKBP területén az alábbi jogi aktusok fogadhatók el:

- általános iránymutatások: amelyek az unió stratégiai érdekeit, valamint a KKBP célkitűzéseit határozzák meg,<sup>8</sup>
- határozatok: amelyek az unió által végrehajtandó fellépésekre vagy az Unió által képviselendő álláspontokra, illetve ezek végrehajtására vonatkoznak.

Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt ezen a politikaterületen. A szerződés ugyanis hierarchizálja a jogi aktusokat, és különbséget tesz jogalkotási aktusok és a nem jogalkotási aktusok között annak érdekében, hogy egyértelműen elkülönüljenek a Tanács vagy a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott nagy súlyú jogforrások azoktól, amelyeket a Bizottság fogad el tipikusan az előbbieik végrehajtására, vagy felhatalmazás alapján.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.* Complex Kiadó Budapest, 2011. 321.

<sup>6</sup> A későbbiekben az Amszterdami Szerződés eredményeképpen büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködésre szűkölt a harmadik pillér.

<sup>7</sup> KAJTÁR Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. *Európai Jog* 4 (2010) 3.

<sup>8</sup> Például a védelempolitikai fejlesztési irányra és keretekre vonatkozó Headline Goals 2003, Civilian Headline Goals, Headline Goals 2010.

<sup>9</sup> A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió működéséről szóló szerződésben a jogi aktusokat meghatározó 288. cikke után három új cikket illeszt be: a jogalkotási aktusokról szóló 289-es, a felhatalmazáson alapuló 290-es és a végrehajtási aktusokról szóló 291-es cikket.

A KKBP területén -a többi politikai területtől eltérően- kezdeményezési jogkörrel a tagállamok, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje rendelkezik. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bizottságot és a tagállamokat illette meg a kezdeményezés joga, de azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet egyben a Bizottság egyik alelnökévé is tette, a Bizottság mint testület elvesztette döntésképző jogkörét, ezt már csak a főképviselet/alelnökön keresztül gyakorolhatja.

#### A KKBP döntéshozatali rendszere

A KKBP kormányközi jellegéből fakadóan döntéshozatali rendszere is eltérő képet mutat az EU többi politikájától. A döntéshozatal letéteményesei az Európai Tanács (EiT) és a Miniszterek Tanácsa (Tanács), amely a KKBP területén a Külügyek Tanácsa formációban ül össze. Az EiT hatáskörébe tartozik az EU stratégiai érdekeit és célkitűzéseit rögzítő általános iránymutatások elfogadása, amelyek a védelmi vonatkozású kérdéseket is magukba foglalják. A Tanács az EiT által meghatározott általános iránymutatások alapján dolgozza ki a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika végrehatásához szükséges határozatokat. Ezek a határozatok az Unió által végrehajtandó fellépéseket vagy az Unió által képviselendő álláspontokat, illetve az ezek végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák.<sup>10</sup> A kormányközi működési mechanizmus következményeként a Tanácson belül – az eljárási kérdések kivételével – az egyhangú döntéshozatal érvényesül főszabály szerint, azonban néhány kivételt is meghatároz a szerződés, amikor a testület minősített többséggel határoz:

- ha az EiT által elfogadott általános iránymutatáson alapuló uniós fellépésre vagy uniós álláspontra vonatkozó határozatot fogad el;
- ha az uniós fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet javaslata alapján fogadja el a Tanács, és a javaslat benyújtására a főképviselet az EiT kérte fel;<sup>11</sup>
- ha az uniós fellépését vagy álláspontját végrehajtó határozatot fogad el;
- ha a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevez ki.

A minősített többség alóli kibúvási lehetőséget jelent a tagállamok számára az EUSZ 31. cikkének (2) bekezdése, amely szerint, ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okból ellenzi a határozat minősített többséggel történő elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. Ez – az eredetileg az Amszterdami Szerződés (ASZ) által bevezetett – rendelkezés lényegében a luxemburgi kompromisszum alapszerződésben való *expressis verbis* megfogalmazását jelenti.

Az ASZ bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, amelynek lényege, hogy az egyhangú szavazás során a tartózkodó tagállamnak egy nyilatkozatot kell csatolnia a határozathoz, amellyel ugyan mentesül a határozat alkalmazásának kötelezettsége alól, de elfogadja, hogy a határozat köti az uniót. Amennyiben a tagállamok legalább egyharmada – amelyek egyben az uniós népességének minimum egyharmadát képviselik – él a konstruktív tartózkodás lehetőségével, a határozatot nem fogadhatja el a Tanács. Ebben az esetben tehát a konstruktív tartózkodás vétóvá alakul át.

Látható tehát, hogy a KKBP kormányközi jellegének megfelelően egyrészt a döntéshozatal kizárólagos szereplői az EiT és a Tanács, másrészt néhány kivételtől eltekintve, az egyhangú szavazás dominál a Tanácson belül, ráadásul a kivételek esetére is fenntartanak az alapítószer-

<sup>10</sup> HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 296-297.

<sup>11</sup> A kivételek közül ezt vezeti be újonnan a Lisszaboni Szerződés, a korábbi kivételeket az Amszterdami Szerződés nevesítette.

zódések „menekülő útvonalat” a tagállamok számára a luxemburgi kompromisszum rögzítése révén.

A Lisszaboni Szerződés ún. különleges átvezető záradéka jelent némi reményt azok számára, akik a szigorú kormányközi együttműködéstől való továbblépésben gondolkodnak. Ennek értelmében, ha létrejönne a politikai akarat a tagállamok részéről az együttműködés elmélyítésére a KKBP területén, akkor az EiT egyhangú szavazásával, kormányközi konferencia összehívása nélkül át lehet térni a Tanácson belül a többségi szavazásra.

#### A KKBP végrehajtása

Az EUSZ 26. cikkének (3) bekezdése kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.”

A szerződés tehát a KKBP végrehajtását az uniós és a nemzeti szint közös feladatává teszi. Itt szükséges kitérnünk az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének tisztségére, amelyet az Amszterdami Szerződés hozott létre. Az Alkotmányszerződés a szorosabb külpolitikai együttműködés ösztönzése, és az EU föderatív jellegének hangsúlyozása érdekében az unió külügyminiszterének nevezte volna át a tisztséget, de bukását követően a Lisszaboni Szerződés ezt, az eredeti elnevezéshez<sup>12</sup> nagyon hasonló megnevezést alkalmazta. A főképviseelő ún. kettős kötéssel bír, hiszen ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét, valamint ő az Európai Bizottság egyik alelnöke is. Ezzel a kettős státussal kívánta biztosítani a szerződés, hogy megszűnjön, illetve enyhüljön a rivalizálás a Bizottság és a Tanács között az unió külső tevékenységi területén. Azzal, hogy a főképviseelő egyben a Bizottság alelnöke is, megszűnt a Bizottságon belül a külügyekért felelős külön biztos intézménye. A főképviseelő feladata, hogy:

- javaslatokat tegyen a KKBP területén;
- gondoskodjon az EiT és a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról;
- képviselje az EU-t a KKBP-re vonatkozó ügyekben, ennek során politikai párbeszédet folytasson harmadik felekkel, valamint képviselje az unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.

Látható tehát, hogy a főképviseelő a KKBP alakítása során a politikaalakítási folyamat minden szakaszában jelen van, hiszen hatáskörébe tartozik a döntés-kezdémenyezés, a Külügyek Tanácsának elnökeként részt vesz a tanácsi döntéshozatalban, és végül a tagállamokkal közösen gondoskodik a KKBP végrehajtásáról. 2009 novemberében Cathrine Ashton brit munkáspárti politikust neveztek ki az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének, akinek személyét számos kritika érte – többek között amiatt, hogy semmilyen diplomáciai gyakorlattal nem rendelkezett kinevezését megelőzően

A főképviseelőt e meglehetősen komplex feladatainak ellátása során egy új, a Lisszaboni Szerződés előtt még nem létező intézmény, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) segíti. Maga a szerződés meglehetősen lakonikusan fogalmaz az EKSZ-szel kapcsolatban,<sup>13</sup> a részletek kidolgozását a Tanácsra bízta. A főképviseelő 2010. március 10-én állt elő első tervezetével, amelyet azonban az Európai Parlament (EP) több tagjának kifogása miatt<sup>14</sup> többször is át kellett

<sup>12</sup> Kül- és biztonságpolitikai főképviseelő.

<sup>13</sup> EUSZ 27. cikk (3) bekezdés: „Megbízásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

<sup>14</sup> Az EP az európai külpolitika feletti megfelelő demokratikus kontroll szükségességét hangsúlyozta, illetve, hogy az EKSZ egyik legfontosabb feladata, hogy a tagállamokat mentesítse, többek között konzuli területeken, valamint ki-

dolgozni, végül az EP 2010. július 9-én zöld utat engedett az EKSZ tervének, és így 2010. július 26-án a Tanács határozatban rögzítette a szolgálat szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket.<sup>15</sup> Ennek értelmében az EKSZ az EU önállóan működő és a főképviseelő irányítása alatt álló szerve. Feladata, hogy segítse a főképviseelőt az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosításában, valamint a KKBP irányításában, továbbá hogy segítse az EiT elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladatok ellátásában. Fontos kiemelni, hogy a határozat 3. cikkének (1) bekezdése együttműködési kötelezettséget ró a szolgálatra, amikor kimondja: „Az Unió külső tevékenységébe tartozó különböző területek, illetve külső tevékenységek és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében az EKSZ támogatja a tagállamok diplomáciai szolgálatait és együttműködik azokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival.”

A brüsszeli székhelyű EKSZ egy központi igazgatási szervre és küldöttségekre tagolódik. A központi igazgatási szerv élén a főképviseelő irányítása alá tartozó ügyvezető főtitkár áll. A központi igazgatási szerven belül további szervezeti egységek: főigazgatóságok és osztályok működnek.<sup>16</sup> Az EKSZ küldöttségei veszik át lényegében a Bizottság korábbi harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselőinek szerepét. Küldöttség létrehozásáról, illetve megszüntetéséről a főképviseelő dönt a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben határozat formájában. A küldöttségek mindegyike egy küldöttségvezető irányítása alatt áll, aki felelősséggel tartozik a főképviseelőnek. A küldöttségvezető jogosult az EU képviselőtérre, különösen szerződéses megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében.

Az EU delegációk feladatai:

- az EU politikáinak bemutatása, magyarázata és végrehajtása;
- a fogadó állam politikáinak és fejleményeinek jelentése, elemzése,
- adott mandátumok alapján és keretei között tárgyalások folytatása a fogadó országban;
- a multilaterális diplomáciai kapcsolatok keretei között a tagságból, illetve megfigyelői státusból eredő képviselői teendők.

A határozat 5. cikkének (9) bekezdése a küldöttségek esetében is hangsúlyozza az együttműködési kötelezettséget: „Az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival és megosztják egymással az információkat.”

Az EKSZ megközelítőleg öt-hatezer fős személyi állománya a Tanács Főtitkárságából, a Bizottság tisztviselőiből, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálatainak kirendelt személyzetéből rekrutálódik kétharmad-egyharmad arányban. A határozat értelmében az EKSZ-ben a tagállamok állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük. Paul Ivan 2011-es tanulmányában – amely az EU-delegációk vezetőinek földrajzi és nemek szerinti megoszlását vizsgálja – megállapítja, hogy bizonyos tagállamok felül-, míg más tagállamok alulreprezentáltak a delegációvezetőket figyelembe véve. Vannak olyan tagállamok, amelyek egyáltalán nem delegáltak képviselővezetőket az uniós diplomáciai szervhez. A 2011. szeptemberi állapot szerint öt ilyen tagállam létezett: Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Ciprus és Málta nem adott képviselővezetőt. A leginkább felülreprezentált államok: Belgium, Portugália, Hollandia és Ausztria, míg a legnagyobb mértékben alulreprezentáltak: Németország, Lengyelország, az Egyesült Királyság

---

emelte egy európai diplomáciai iskola felállításának szükségességét, amely megfelelő szocializációs fórumként működhetne.

<sup>15</sup> A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.

<sup>16</sup> Főigazgatóságok: a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból, valamint multilaterális és tematikus referatúrákból álló főigazgatóság; igazgatási, személyzeti felvételi és költségvetési ügyekkel foglalkozó főigazgatóság; a főképviseelő közvetlen irányítása alatt álló Válságkezelési és Tervezési igazgatóság, Polgári tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió helyzetelemző központja.

Osztályok: stratégiai politikai tervező; jogi; és az intézményközi kapcsolatokért; a tájékoztatásért nyilvános diplomáciáért; a belső ellenőrzésért és vizsgálatokért valamint a személyes adatok védelméért felelős osztály.

és Románia. Catherine Ashton főképviselő EP előtt tartott beszédében elkötelezte magát amellett, hogy munkája során elősegíti a megfelelő mértékű földrajzi és nemi egyenlőség kialakulását az EKSZ személyi állományán belül. Ha a tanulmányban vizsgált 2011. szeptemberi állapotot összevetjük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének 2009. decemberi időpontjával a delegációvezetők nemzeti hovatarozásának szempontjából, akkor javuló tendencia mutatkozik a földrajzi megoszlásban. Mind az alul, mind a felülképviselt tagállamok aránya ugyanis csökkenő tendenciát mutatott. A női delegációvezetők aránya is javuló képet mutat a vizsgált időszakban. Amíg 2009-ben a küldöttségek csupán 10 százalékát vezette nő, addig 2011 szeptemberében ez az arány már 19 százalék volt. Természetesen a földrajzi és nemi megoszlásban bekövetkezett pozitív folyamatoknak a továbbiakban is folytatódniuk kell ahhoz – és nem csak a küldöttségvezetők szintjén, – hogy megfelelő tagállami részvételtől beszélhessünk az EKSZ munkájában.<sup>17</sup>

Az EKSZ 2010. december elsejével kezdte meg működését, de nem minden konfliktustól mentesen, ugyanis kérdéses volt, hogy milyen külügyi tevékenységek tartozzanak a főképviselő és az őt segítő szolgálat hatáskörébe. A maximalista álláspontot képviselők azt akarták, hogy a főképviselő a kereskedelem- és külpolitikától a fejlesztés- és csatlakozáspolitikán át a védelem és biztonságpolitikáig, gyakorlatilag az EU minden külső tevékenységével kapcsolatban kompetens legyen. A Bizottság viszont arra törekedett, hogy a meglévő kompetenciái közül (pl. kereskedelem- és fejlesztéspolitika) olyan sokat tartson meg, amennyit csak lehet. Végül a főképviselő esetében a közös kül- és biztonságpolitikára fókuszáló minimalista álláspont érvényesült, tehát az őt segítő EKSZ sem vált egy második Bizottsággá, amely minden külkapcsolati hatáskört magához ragad.<sup>18</sup>

Az EKSZ valamivel több mint egyéves működéséből számos következtetés vonható le:

1. Az egyik nagyon fontos, pozitívumként értékelhető eleme az EKSZ tevékenységének, hogy segítségével az EU egy sokkal koherensebb, láthatóbb és hatékonyabban menedzselte külpolitikát tud képviselni. Ezt biztosítja többek között az EKSZ heterogén személyi összetétele, amelynek köszönhetően a tagállami diplomaták, valamint a Tanács és a Bizottság munkatársainak együttműködése révén kölcsönös tapasztalatszere biztosított a tagállamok nemzeti diplomáciája és az EU külpolitikai döntéshozatala között. Ugyanakkor ez a személyi heterogenitás másik oldalon problémákat is felvet, hiszen a Tanács, a Bizottság és a tagállami diplomáciai szervezetrendszer eltérő munka- és szervezeti kultúrával rendelkeznek, amelyek összehangolása időigényes és nagyfokú koordinációt igénylő kihívás.<sup>19</sup>

2. Az EU delegációkban rejlő másik – elsősorban a költséghatékonyság szempontjából értékelhető – potenciál, hogy amíg a nemzeti külügyminisztériumok és az alájuk tartozó diplomáciai szervezetrendszer napjainkban folyamatos nyomás alatt áll az egyre szűkülő költségvetési források miatt, az EKSZ megfelelő alternatívát jelenthet a tagállamok diplomáciai szervezetrendszerének tehermentesítésére, többek között a konzuli ügyek intézése területén.<sup>20</sup>

3. A KKBP esetében a pilléres szerkezet formális megszüntetése ellenére továbbra is kormányközi együttműködésről beszélhetünk, ahol a döntéshozatal kizárólagos letéteményesei a Külügyminiszterek Tanácsán belül operáló tagállamok, amelyek eltérő elvárásokkal tekintenek az EKSZ-re. Amíg a kis és közepes tagállamok számára a KKBP és az EKSZ kiváló lehetősé-

<sup>17</sup> PAUL Ivan: A European External Action Service of the Whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations *European Policy Institutes Network* (2011) 2-5. <http://www.ceps.eu/book/european-external-action-service-whole-union-geographical-and-gender-balance-among-heads-eu-del> (2012. 05. 02.)

<sup>18</sup> KISS J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e a global payerből global player? *MKI-tanulmányok* 1 (2011) 11. <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=EVLJDJV> (2012. 04. 22.)

<sup>19</sup> European Foreign Policy Unit – EFPU roundtable: The European External Action Service <http://lseinternational-relations.wordpress.com/?s=The+European+External+Action+Service> 1. (2012. 04. 27)

<sup>20</sup> KISS J., 2011. 13.

get jelent, hogy növeljék külpolitikai súlyukat és jelenlétüket a világpolitikában, addig a nagyobb és jobb érdekérvényesítési képességű tagállamok szkeptikusan és gyanakodva figyelik az EU diplomáciai szervének működését.<sup>21</sup>

4. Problémásnak mutatkozik – legalábbis a kezdeti időszakot tekintve – az EKSZ egyik alapvető feladatának, az európai szintű stratégiai jellegű diplomácia kialakítása az EU legfontosabb partnereivel. A megfelelő színvonalú stratégiai dokumentumok kialakításának feltételei, úgy mint a stabil intézményi háttér, a megfelelő pénzügyi és politikai források, valamint a kellően képzett munkaerő egyelőre még nem biztosítottak.<sup>22</sup>

5. Nem minden esetben tisztázott a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve a munkáját segítő EKSZ, valamint a Bizottság külügyekkel foglalkozó egységei közötti hatáskörmegosztás sem.<sup>23</sup>

#### Az Európai Parlament és az Európai Bíróság szerepe

A lisszaboni reform sem változtatott lényegesen a két közösségi érdekeket érvényesítő európai uniós intézmény, az EP és az Európai Bíróság hatáskörén a KKBP-t illetően. Az EP hatáskörei:

- évente két alkalommal megvitatta a KKBP területén elért előrehaladást;
- a főképviseelő tájékoztatási kötelezettsége az EP felé a KKBP-ről és az EBVP-ről;
- költségvetés;

Az Európai Bíróság hatásköre lényegében két kérdés vizsgálatára terjed ki a KKBP területén:

– az EUSZ 40. cikkében szabályozott hatásköri viták esete (a KKBP nem sértheti az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét a kizárólagos és megosztott hatáskörbe tartozó politikák tekintetében, valamint a gazdaságpolitikai koordináció esetében), illetve

– az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében szabályozott a természetes és a jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálata.<sup>24</sup>

#### Összegzés

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának intézményi és döntéshozatali perspektívából történő áttekintése után megállapítható, hogy a terület kormányközi jellegének megfelelően, az európai és a tagállami szint között hangsúlyeltolódás tapasztalható a politikaalakítás egész folyamatában a tagállami szint javára. A Lisszaboni Szerződés – ahogyan az azt megelőzően az Amszterdami Szerződés is – tesz ugyan lépéseket az Unió hatásköreinek bővítésére a KKBP területén, (az EU nemzetközi jogalanyiségének biztosításával, a főképviseelő státusának magasabb szintre emelésével és megerősítésével, az EKSZ létrehozásával) azonban lényegi elmozdulás nem történt a kormányközi együttműködéstől az európai szint megerősítése felé. Létrehozatala óta folyik a vita arról, hogy a KKBP-t közelíteni kellene a közösségi együttműködési mechanizmus felé, ám az ilyen jellegű, akár szimbolikusan is tekinthető törekvések általában elbuktak a tagállamok szuverenitásukat féltve óvó magatartásán. A valóban közös európai

<sup>21</sup> European Foreign Policy Unit – EFPU roundtable: The European External Action Service <http://1seinternationalrelations.wordpress.com/?s=The+European+External+Action+Service> 1. (2012. 04. 27)

<sup>22</sup> Uo. 2.

<sup>23</sup> Uo. 2.

<sup>24</sup> HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008. 299.



kül- és biztonságpolitika legfőbb akadálya tehát az állami szuverenitás és az ebből fakadó hatáskörök tagállami kézben tartása.

## KRISZTINA JUHÁSZ

### Current Status of the EU's Common Foreign and Security Policy- Special Regards to the European External Action Service

(Summary)

Common Foreign and Security Policy was constructed as intergovernmental cooperation by the Maastricht Treaty in 1993, but since then we can experience some steps towards the closer cooperation of the member-states. For instance the Amsterdam Treaty introduced the position of the High Representative of CFSP, and the member states launched the European Security and Defence Policy in the framework of the CFSP in 1999. The Lisbon Treaty follows this process: it eliminates the pillar structure and gives to the European Union legal personality, strengthens the status of the High Representative and establishes the European External Action Service. Nevertheless, the CFSP remains basically intergovernmental cooperation, and the main reason of this is the behaviour of the member states, which strive to maintain their sovereignty in the field of foreign policy-making.

In my paper I would like to examine the decision-making system and the implementation process of the CFSP from normative and institutional perspective, stressing the opportunity of the European External Action Service through which member states could secure a more united European foreign appearance.