

JUHÁSZ KRISZTINA

## Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának evolúciója

### *I. A közös európai védelemre és a külpolitikai együttműködésre tett első kísérletek*

A II. világháború után kialakult világpolitikai helyzet nem kedvezett Európának. Sorsának alakulását két nem európai szuperhatalom versengése határozta meg, míg az egykor nagyhatalmi státuszt élvező Nagy-Britannia és Franciaország csak halvány árnyéka volt korábbi önmagának, bár ezt nem voltak hajlandók tudomásul venni. 1946–47 során közös kísérletet tettek a megbomlott hatalmi egyensúly helyreállítására: 1947. március 4-én Dunkerque-ben egyezményt írtak alá, amely egy esetleges német agresszió esetén alkalmazandó intézkedéseket rögzítette. De ahogy előbb már utaltam rá, Európa jövőjét már nem Párizsban és Londonban határozták meg, hanem Washingtonban és Moszkvában.

A következő lépést a közös európai védelem irányába a brüsszeli szerződés jelentette 1948-ban. A szerződő felek (Nagy-Britannia, Franciaország, és a Benelux államok) kötelezték magukat, hogy közösen lépnek fel egy őket érő fegyveres támadás, illetve egy esetleges német agresszió ellen. Továbbá előirányozták egy állandó Konzultatív Tanács felállítását, amely minden, a szerződés tárgyát képező kérdést megtárgyalhatott. A dokumentum jelentősége abban állt, hogy ez a szerződés volt az első tényleges lépés egy regionális védelmi rendszer kiépítése felé, és elvezetett egy évvel később a NATO megalakításához, amely az európai védelem kérdését transzatlanti dimenzióba helyezte. (Ez a transzatlanti dimenzió jelenti az európai védelem kereteit ma is). A NATO létrehozását az tette szükségessé, hogy Nyugat-Európa országai sem egyenként sem együtt nem voltak képesek szavatolni saját biztonságukat a Szovjetunióval szemben. Az USA bevonása a transzatlanti védelmi rendszerbe nem volt zökkenőmentes, hiszen az amerikai alkotmány tiltja az ország részvételét bármilyen katonai szövetségben békeidőben. 1948 júniusában a kongresszus elfogadta azt az alkotmánymódosító javaslatot, amely szerint: „az Egyesült Államok alkotmányos úton csatlakozzon olyan regionális és kollektív intézkedésekhez, amelyek állandó és hatékony önszegélyen, valamint kölcsönös

segítségnyújtáson alapszanak.”<sup>1</sup> 1949. április 4-én a washingtoni szerződés aláírásával tehát megtörtént Nyugat-Európa és az USA biztonságpolitikai összekapcsolódása.

Az ötvenes években felvetődött Nyugat-Európa nagyobb szerepvállalásának szükségessége a térség biztonságának megőrzésében. Az igény mind az európai államok, mind az USA részéről megfogalmazódott. A transzatlanti szövetség európai partnerei – elsősorban Franciaország – az USA-tól való túlzott függést kívánták enyhíteni a biztonságpolitika területén egy közös európai hadsereg felállításával. A francia miniszterelnök, Pleven terve nyomán írta alá 1952. május 27-én Párizsban az Európai Védelmi Közösséget (EVK) létrehozó szerződést Franciaország, NSZK, Olaszország és a Benelux államok. Az EVK megalakítása összekapcsolódott az NSZK újrafelfegyverzésének kérdésével, ami megpecsételte a közös védelmi szervezet, és a közös európai haderő sorsát, hiszen a legtöbb nyugat-európai országban – leginkább Franciaországban – féltek a remilitarizált NSZK esetleges agressziójától. Az EVK-szerződést a Benelux államokban és az NSZK-ban ratifikálták, de a francia nemzetgyűlés 1954 augusztusában úgy határozott, hogy leveszi napirendjéről a szerződés ratifikálásának kérdését. Az Európai Védelmi Közösség tehát éppen abban az országban bukott el, amely a létrehozását kezdeményezte.

Az EVK kudarca után, 1954 októberében megalakult a Nyugat-európai Unió (NYEU), amelyet a lehető leghamarabban a NATO-hoz kapcsoltak, kimondva, hogy a NYEU minden katonai tárgyú tájékoztatásért és szakvéleményért a NATO-hoz fordul. A tagállamok által a szervezet rendelkezésére bocsátott katonai erők a NATO Európai Főparancsnokságának hatáskörébe tartoztak.

1955-ben az NSZK is tagja lett a NATO-nak, és ezzel befejezetté vált Nyugat-Európa és az USA biztonságpolitikai összekapcsolódása.

A francia belpolitika változása – nevezetesen De Gaulle hatalomra kerülése – azonban nem kedvezett az euroatlanti kapcsolatoknak, hiszen De Gaulle szerint Európa külpolitikáját függetleníteni kell az Egyesült Államoktól. De Gaulle elképzelése alapján az Atlanti-óceántól az Uralig terjedő Európa a nemzetállamok Európája, amely nem az egyes országok integrációján és a szupranacionalitáson alapszik, hanem az államok együttműködésén. „Nem lehet másról szó, csak az államok Európájáról. Ami ezen kívül van, az mítoszokból, fikciókból és parádékból áll.”<sup>2</sup> Ezt a De Gaulle által preferált koncepciót volt hivatott realizálni az ún. Fouchet-jelentés 1961 októberében, amely azonban a többi tagállam ellenállásába ütközött, és elbukott. 1969-ben De Gaulle utóda, Pompidou megpróbálta oldani az elődje által generált feszültséget mind az EGK-partnerekkel, mind az Egyesült Államokkal. Napirendre került az integráció elmélyítésének kérdése, beleértve a külpolitika dimenzióját is. A belga Étienne Davignon bízta meg a szorosabb együttműködés kereteinek kidolgozásával, aki 1970 nyarára készítette el jelentését, amelyet a külügyminiszterek luxemburgi ülése el is fogadott. Ezzel az aktussal jött létre az Eu-

<sup>1</sup> GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, Budapest, 2003, 62. p.

<sup>2</sup> Uo. 99. p.

rópai Politikai Együttműködés (EPE), amely lehetővé tette a nemzeti álláspontok harmonizálását, közös álláspont kialakítását, és a közös álláspontokon nyugvó esetleges közös akciók kivitelezését. A külügyminisztereknek évente kétszer, az államtitkároknak pedig – a Politikai Bizottság keretében – évente négyszer kellett találkozniuk az EPE keretében. Az 1973-as koppenhágai csúcstalálkozón a miniszteri találkozók számát évi négyre emelték, a Politikai Bizottság pedig akkor ülésezett ezután, ha igény volt rá. Az EPE kormányközi együttműködést jelentett a kül- és biztonságpolitika területén, amely a nemzeti külpolitikák közös nevezőre hozását, harmonizálását, közös álláspont kialakítását és közös akciók megvalósítását tűzte ki célul. Az EPE keretében tehát tagállamok nem törekedtek arra, hogy az integrációt közös kül- és biztonságpolitikával ruházzák fel.

## *II. Az Európai Unió második pillére, a közös kül- és biztonságpolitika*

Az 1992. február 7-én aláírt, és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés három pillérre helyezte az európai integrációt: az első az Európai Közösségek, amely alapvetően a gazdasági, és monetáris uniót öleli fel, a második a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadik pillér pedig a belügyi és igazságügyi együttműködést testesíti meg. A tagállamok célja a külpolitikai kérdésekben való együttműködés elmélyítése volt, de számottevő előrelépést mégsem jelentett a második pillér létrehozása a korábbi struktúrához képest. Ennek alapvető oka az volt – és ma is ez jelenti az „egységes uniós külpolitika” kialakulásának akadályát –, hogy a tagállamok nem akarnak lemondani szuverenitásuk legfontosabb eleméről: az önálló külpolitika alakításának monopóliumáról. Ennek következtében az európai integráció a klasszikus diplomácia területén jóval szerényebb teljesítményre képes, mint a gazdaság területén, ezért sokan a gazdasági óriás, politikai törpe jelzővel illetik az Európai Uniót. Ami a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának történelmi hátterét illeti, számos, a nemzetközi politikában bekövetkezett változás indukálta az együttműködés újabb lépcsőfokát: 1991-ben széthullott a Szovjetunió, Kuvait iraki megszállásával kitört az öbölháború, a Balkánon pedig polgárháborúba torkolt Jugoszlávia széthullása. Az említett konfliktusok tehát elvezettek ahhoz az elhatározáshoz, hogy az európai integráció tagállamai egységesen, azonos hangon szólaljanak meg ezekben a kérdésekben. Ez az elhatározás manifesztálódott az EU második pillérében. A gyakorlat azonban nem állt összhangban a Maastrichti Szerződésben foglalt elvekkel és célokkal, ennek pedig egyenes következménye volt az EU eredménytelensége a jugoszláv konfliktus kezelésében. Egyrészt számos kérdésben nagyon nehezen jutottak közös nevezőre a tagállamok, például Horvátország, illetve Macedónia elismerése, másrészt az EU nem rendelkezett a válság kezeléséhez szükséges katonai erővel.

Az alábbiakban röviden áttekintem a közös kül- és biztonságpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszerét a Maastrichti Szerződés értelmében, figyelemmel az azt módosító Amszterdami, illetve Nizzai Szerződés rendelkezéseire.

### *1. Célok, alapelvek*

A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések az alapvető célok és elvek meghatározásával kezdődnek, amelyek a következők:

- az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme;
- az Unió és tagállamai biztonságának megerősítése minden formában;
- a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban;
- a nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

### *2. A célok eléréséhez rendelt eszközök*

A tagállamok az említett célok eléréséhez meghatározott eszközöket is rendeltek: a Maastrichtban bevezetett rendszeres együttműködést, közös álláspontot (common position) és együttes fellépést (joint action) Amszterdamban kibővítették az Európai Tanács által kialakítandó közös stratégiák intézményével. Mivel a második pillért alkotó közös kül- és biztonságpolitika ma is alapvetően kormányközi alapon nyugszik, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak van meghatározó szerepe a fent említett eszközök alkalmazásáról dönteni, azok tartalmát meghatározni. Az Európai Tanács (EiT) egyhangúlag határoz a közös stratégiákról azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. A közös stratégiákról a Tanács tesz ajánlást az EiT számára, s ha azokat elfogadják, végrehajtásukról is a Tanácsnak kell gondoskodnia együttes fellépés és/ vagy közös álláspont elfogadása révén. Az Amszterdami Szerződés meghatározása szerint: „Az együttes fellépések olyan meghatározott helyzetekre vonatkoznak, ahol az Unió műveleti fellépését szükségesnek ítélik.” A közös álláspontok pedig „meghatározzák, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez.”

### *3. Intézményi keretek*

A célok és az elérésükhöz rendelt eszközök áttekintése után az Unió intézményeinek közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatásköreit szükséges megvizsgálni. Ahogyan már fentebb említettem, az alapvetően kormányközi mechanizmus miatt központi szerepet tölt be az Unió külpolitikájában az 1974-ben életre hívott Európai Tanács, amely a tagállamok állam- és kormányfői, a külügyminiszterek és a Bizottság elnökének részvételével évente kétszer ül össze. Feladata a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó általános iránymutatások, elvek meghatározása, illetve bizonyos esetekben a közös stratégiák elfogadása.

A másik központi döntéshozó szerv a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács, illetve az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁÜKT), amelynek tagjai a tagállami külügyminiszterek, akik havi rendszerességgel üléseznek. Természetesen az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának kompetenciája nem szűkül le a tisztán külpolitikai és védelmi kérdésekre, hanem ennél jóval szélesebb: kiterjed az Unió külkapcsolatainak bármely szegmensére. Ebből adódóan az ÁÜKT hatáskörébe tartozik a külpolitikai relevanciával bíró különböző politikák közötti összhang és koherencia megteremtése is. Az ÁÜKT napirendjét a mindenkori elnökség határozza meg, és az utóbbi évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a napirendnek körülbelül a felét teszik ki a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó kérdések, a másik részt az általános feladatkörből (a nemzetközi vonatkozással rendelkező politikák közötti koordináció) adódó ügyek alkotják.<sup>3</sup> A közös kül- és biztonságpolitika számára rendelt eszközök áttekintésénél már érintettem, hogy a közös álláspontokról és az együttes fellépésekről való döntés a Tanács (egészen pontosan a tagállami külügyminiszterekből álló verziója, az ÁÜKT) hatáskörébe tartozik. A teljesség igénye nélkül néhány kérdés, amellyel kapcsolatban közös álláspont született 2006-ban:

A balkáni térséggel összefüggésben:

- a volt Jugoszlávia tekintetében felállított Nemzetközi Büntetőtörvényszék (ICTY) megbízatása hatékony végrehajtásának támogatására meghatározott intézkedések megújítása;
- az Európai Unió Bosznia és Hercegovina-i különleges képviselőjének kinevezése;
- a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság szélsőségeivel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 2004/133/KKBP közös álláspont meghosszabbítása és módosítása.

Ázsiával kapcsolatosan:

- az Európai Unió afganisztáni különleges képviselője megbízatásának meghosszabbítása;
- a Mianmarral (Burmával) szembeni korlátozó intézkedések megújítása;
- a Koreai Népi Demokratikus Köztársasággal szembeni korlátozó intézkedések.

Afrika vonatkozásában:

- az Európai Uniónak az Afrikai Nagy Tavak régiójáért felelős különleges képviselője megbízatásának meghosszabbítása;

---

<sup>3</sup> SZÜCS TAMÁS: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. *Európai Tükör*, 1998. november 45. p.

- az Egyesült Nemzetek Szervezete Kongói Demokratikus Köztársaságbeli Missziójának (MONUC) a választási folyamat során történő támogatására irányuló európai uniós katonai művelet;
- az Európai Unió szudáni különleges képviselője megbízatásának megújítása és felülvizsgálata.

Közös álláspontok, illetve együttes fellépések meghozatalára került sor továbbá Latin-Amerika, Közel-Kelet, Kelet-Európa és a Dél-Kaukázus vonatkozásában.<sup>4</sup>

Centrális szerep jutott a Tanács elnökségének, hiszen a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli. A Maastrichti Szerződés értelmében e feladatában az éppen aktuális elnökséget az előző, illetve a soron következő elnökség segítette, majd az Amszterdami Szerződés nyomán módosult az ún. trojka összetétele: az elnökséget az Unió képviselőjében a kül- és biztonságpolitikai főképviselő, valamint szükség esetén a soron következő elnökséget betöltő tagállam segíti.

Az Amszterdami Szerződés vezette be a kül- és biztonságpolitikai főképviselői (High Representative for Common Foreign and Security Policy) posztot. Az eredeti francia javaslattal szemben nem teljesen új tisztség született, hiszen a főképviselő a Tanács főtitkára is egyben. Feladata, hogy segítse a Tanács elnökségét a közös kül- és biztonságpolitika hatálya alá tartozó ügyekben. Ennek keretében részt vesz a politikai döntések kialakításában, előkészítésében, illetve végrehajtásában, és adott esetben az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat, azaz segíti az elnökséget az Unió képviselőjében. Kialakítása óta a posztot Javier Solana egykori NATO főtitkár tölti be.

A Politikai Bizottság (amelyet még az Európai Politikai Együtműködés idején hoztak létre) fő feladata az ÁÜKT üléseinek előkészítése, emellett folyamatosan figyelemmel kíséri a közös kül- és biztonságpolitika hatókörébe tartozó nemzetközi eseményeket, hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika fő irányainak meghatározásához, és ellenőrzi a területen született döntések végrehajtását. A Nizzai Szerződésben már Politikai és Biztonsági Bizottsággént szerepel, és feladata kibővül a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésével és stratégiai irányításával.

A COREPER, vagyis az Állandó Képviselők Bizottsága a tagállamok Európai Unióba rendelt brüsszeli nagyköveteinek (állandó képviselőinek), illetve azok beosztottainak testülete. Két szinten működik: a COREPER II – az állandó képviselők, illetve a COREPER I – az állandó képviselők helyetteseinek fóruma. A COREPER II politikai jellegű kérdésekkel foglalkozik, míg a COREPER I inkább a szakmai, technikai ügyekben jár el. A COREPER feladata a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács üléseinek előkészítése. Mivel a Politikai és Biztonsági Bizottság felelős a külügyminiszteri találkozók előkészítéséért, ezért bizonyos mértékű rivalizálás alakult ki a két testület között. Jogi értelemben nincs alá-fölérendeltségi viszony a két testület között, a gyakorlatban azonban a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszteri találkozó előtt megküldi a

<sup>4</sup> <http://europa.eu/generalreport/hu/2006/rg95.htm> (2007. 09. 10.)

COREPER-nek az ülés előkészítésének dokumentumait, a COREPER célja pedig nem a Politikai és Biztonsági Bizottság javaslatának felülírása, hanem inkább azok kiegészítése.

A Bizottság feladatával kapcsolatban lakonikusan fogalmaz a Maastrichti Szerződés J. 9. cikke: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika terén végzett munkában.” A második pillér kormányközi jellege miatt a központi szerep a Tanácsnak jutott az uniós intézmények közül, a Bizottság szerepe csekélynek mondható. Ami a jogosultságait illeti: bármely tagállam, illetve a Bizottság a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. A Bizottságon belül az I-es, az I/A és a VIII-as Főigazgatóság foglalkozik az Unió nemzetközi kapcsolataival, ezen belül kifejezetten a közös kül- és biztonságpolitikával az I/A Főigazgatóság.

A Bizottságéhoz hasonlóan formális szerepet szánt a Maastrichti Szerződés az Európai Parlamentnek is, bár kompetenciája fokozatosan nő. Kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz, évente megvitatja a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását, továbbá az elnökség és a Bizottság köteles rendszeresen tájékoztatni az Európai Parlamentet az Unió külpolitikájának alakulásáról. Leglényegesebb jogosítványa a közös kül- és biztonságpolitika keretébe tartozó akciók közösségi költségvetésből történő finanszírozásának megakadályozása, amin keresztül azonban jelentős hatást tud gyakorolni a közös külpolitikára.

#### *4. Döntéshozatal*

Ami a második pillérben történő döntéshozatalt illeti, az egyhangúság elve a meghatározó, bár az Amszterdami Szerződés elmozdulást jelentett a minősített többség irányába. A Maastrichti Szerződés szinte kizárólagossá tette az egyhangúság elvét, két kivételt határozott meg: az eljárási kérdések körét, illetve azt az esetet, a mikor a Tanács az együttes fellépések elfogadásakor, illetve végrehajtásának bármely szakaszában meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekről minősített többséggel kell határozni. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika (elsősorban a jugoszláv válsággal kapcsolatos) kudarainak fő okaként a minősített többségi szavazás hiányát tartották, ezért az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, illetve szélesítette a minősített többséget igénylő kérdések körét. Továbbra is az egyhangúság maradt a főszabály, azonban a konstruktív tartózkodás lehetővé tette, hogy bármely tagállam tartózkodásához formális nyilatkozatot fűzön. Ebben az esetben nem köteles az elfogadott határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely akadályozza a döntés Unió általi végrehajtását. A konstruktív tartózkodás vétővé alakul át, ha a tartózkodásnak ezt a módját választó tagállamok a szavazatok több mint egyharmadát képviselik. Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni. A minősített többséggel elfogadható kérdések köre kibővült az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott közös stratégiák alapján hozott együttes fellépések és közös álláspontok esetével. Szintén minősített többséggel születhetnek meg

az együttes fellépések, illetve közös álláspontok végrehajtásával kapcsolatos határozatok is. Kizárt azonban a minősített többségi elv érvényesülése a katonai-védelmi elmet is magában foglaló ügyekről való döntéshozatal esetében. A minősített többségi szavazást igénylő kérdések körének kibővítésével egyidejűleg azonban az integráció történetében először formálisan is kikötötték a luxemburgi formula alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy „fontos és általa megnevezett politikai okokból” ellenzi a határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Tanács ekkor minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

### *5. A Nyugat-európai Unió és a közös kül- és biztonságpolitika kapcsolata*

A Nyugat-európai Uniót 1954. október 23-án hozta létre Olaszország, Franciaország, a Benelux államok, az NSZK és Nagy-Britannia, gyakorlatilag a meghíusult Európai Védelmi Közösség helyett. Bár védelmi jellegű szervezetként feladata az európai biztonság szavatolása volt, mindvégig háttérbe szorult az amerikai dominanciájú NATO-val szemben. A megalakulása utáni két évtizedben még fel tudott mutatni némi eredményt, nevezetesen a Saar-vidék státusának rendezését, és az EK és Nagy-Britannia közötti közvetítést, de az 1973-as brit csatlakozástól egészen 1984-ig a szervezet „álomba merült”, tevékenysége az adminisztráció szintjére redukálódott. A NYEU újjáélesztése az 1984-es Római Nyilatkozattal történt, amelyben a szervezet célul tűzte ki egyrészt Európa biztonságpolitikai identitásának meghatározását, másrészt a tagállamok védelmi politikájának összehangolását. A Maastrichti Szerződés pedig valamelyest tisztázta az EU és a NYEU közötti kapcsolatot, amennyiben J. 4. cikke kimondta: a NYEU-t az Unió fejlődésének szerves részének tekinti, és hatáskörébe utalja az Unió védelmi vonatkozású határozatainak kidolgozását és végrehajtását. A Nyugat-európai Unió ezzel tehát az EU védelmi karjává vált. A J. 4. cikk továbbá kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet.” Tehát már Maastrichtban megfogalmazódott a közös európai védelem igénye, azonban konkrét cselekvésre csak a későbbiekben került sor.

A kilencvenes évek elején elszenvedett kudarcok, elsősorban a délszláv válság kezelésében mutatott eredménytelenség, szorosabb együttműködésre ösztönözte a tagállamokat a védelmi kapacitások növelése kérdésében. Az Amszterdami Szerződést előkészítő 1996–97-es kormányközi konferencián felmerült a NYEU-nak az Unióba való integrálásának a kérdése, de a britek, a dánok és a semleges országok (Írország, Hollandia, Svédország és Ausztria) ellenezték a NYEU beolvasztását. Ennek oka elsősorban az volt, hogy a fenti tagállamok a térség védelmét továbbra is a NATO keretében kívánták biztosítani. Ezért az Amszterdami Szerződés J. 7. cikkébe a következő került: „Az Unió ennek megfelelően ösztönzi a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatokat [...]” A szorosabb intézményi együttműködés mellett lehetőséget teremt arra is, hogy a későbbiekben az Európai Tanács



határozata alapján a NYEU beolvadjon az Unióba. Az Amszterdami Szerződéssel tehát nem oldódott meg a NYEU és az EU integrációja, de a kérdés rendezésére lehetőség nyílt egy egyszerű politikai döntéssel, anélkül, hogy az alapító szerződést módosítani kellene.

1997-ben a munkáspárti Blair-kormány hatalomra kerülésével fordulat következett be a brit álláspontban: a NYEU beolvasztását kezdte szorgalmazni, de a kollektív védelmet továbbra is a NATO-n belül látta megvalósíthatónak. A fordulat mögött az a gondolat húzódott meg, hogy a NYEU beolvasztása esetén sem jelent majd igazi kihívást a NATO számára, de Európa világpolitikai súlya mégiscsak nőne. Az eredeti brit koncepció szerint az önálló európai védelmi politikát egy külön, negyedik pillérként kellene meghatározni. A brit és az önálló védelmi politikát mindvégig hangsúlyozó francia álláspont közeledése vezetett el az 1998-as Saint Malo-i konferenciához, ahol a két állam közös nyilatkozatot adott ki. Ebben kijelentették, hogy az Uniónak gazdasági súlyával arányos nemzetközi befolyással kell rendelkeznie, ennek elérése érdekében létre kell hozni az EU önálló katonai műveleti képességeit. Ezek birtokában az EU lépne fel minden olyan területen, ahol az USA nem kíván beavatkozni. További nagyon lényeges – és az amerikai félelmeket eloszlatni szándékozó – nyilatkozatot is tartalmazott a dokumentum: az európai akciókat a NATO-n belüli képességek megkettőzése nélkül hajtanák végre.<sup>5</sup>

A következő lépcsőfokot a közös védelempolitikához vezető úton az 1999. júniusi kölni csúcspont jelentette. A kérdésben bekövetkezett brit fordulat mellett az 1998–1999-es koszovói válság tovább erősítette a tagállamok között azt a nézetet, hogy az Uniónak hatékonyabban kell fellépnie a térség biztonságát érintő ügyekben. A kölni csúcson döntés született arról, hogy a NYEU-t megszüntetik. Az integrációnak azonban olyan formáját választották, amelyben a NYEU-nak csak a petersbergi vállalásait<sup>6</sup> veszi át az Európai Unió, a kollektív védelemmel kapcsolatos feladatok pedig a NATO hatáskörében maradnak továbbra is. Ezzel az EU a biztonságpolitika tekintetében konfliktusmegelőző, válságkezelő szervezetté vált. Noha a kollektív védelem biztosítása nem került az EU biztonságpolitikai céljai közé, de a kölni határozat értelmében a petersbergi feladatok ellátása érdekében hatékony katonai erővel kell felruházni az EU-t.

A kölni csúcspont tehát meghatározta az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) céljait és kereteit, de a részletek kidolgozása az 1999. decemberi helsinki csúcspont maradt, amelynek a legfontosabb döntése az önálló európai katonai képesség kiépítéséről rendelkezett. Ennek értelmében a tagállamoknak 2003-ra képesnek

---

<sup>5</sup> Az Egyesült Államok maga is szorgalmazta a nagyobb európai szerepvállalást a térség védelmének biztosításában, mégis aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az önálló európai védelemmel meggyengülnek a transzatlanti kapcsolatok, illetve feleslegesen megduplázódnak a védelmi eszközök és képességek.

<sup>6</sup> A NYEU Miniszteri Tanácsa 1992. június 19-i nyilatkozatában meghatározta azon esetek körét, amelyekben szükség lehet a NYEU szerepvállalására. A petersbergi feladatok a következők: humanitárius és mentési feladatok, békefenntartás, harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést is.

kell lenniük egy 50–60 ezer fős ún. gyorsreagálású haderő felállítására, amely 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven át fenntartható. Ez a gyorsreagálású haderő nem egy közös európai hadsereg lenne, hanem egy a válságkezelésre alkalmas többnemzetiségű haderő. A katonai képességek felállítása mellett elhatározták a polgári válságkezelő mechanizmusok kidolgozását is, továbbá az alábbi intézmények felállítását:

- Politikai és Biztonsági Bizottság: a Tanács fennhatósága alá tartozó nagykövetségi szintű testület, amely politikai, illetve stratégiai irányítást végez a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az azon belül elhelyezkedő európai biztonság-és védelempolitika területén.
- Katonai Bizottság: a vezérkari főnökök képviselőiből álló intézmény, amely katonai tanácsadó szervként működik a Politikai és Biztonsági Bizottság mellett.
- Katonai Törzs: a Katonai Bizottság irányítása alatt álló, katonai szakértőkből álló testület, amely a válságkezelő akciók levezényléséért felel.

Az Európai Tanács úgy határozott, hogy már 2000 márciusától fel kell állítani ezen intézmények ideiglenes megfelelőit. Helsinkiben ismét szükség mutatkozott az amerikai aggodalmak eloszlatásához, miszerint az EU ki akarja sajátítani a válságkezelési feladatokat. Ezért a tagállamok elismerték a NATO elsődleges hatáskörét a válságkezelés területén is, és kimondták, hogy az EU csak akkor folyamodik önálló akciókhoz, ha a NATO nem akar beavatkozni.

2000 júniusában a feirai csúcson a tagállamok a polgári válságkezelés eszközeinek megteremtése érdekében úgy határoztak, hogy önkéntes felajánlások útján 2003-ra egy 5000 fős rendőri erőt is felállítanak.

A következő fontos állomás a NYEU Miniszteri Tanácsának 2000. november 13-i marseilles-i ülése volt. A tagállamok úgy döntöttek, hogy 2001. július 1-jével a NYEU érdemi működése megszűnik, a szervezetet azonban névlegesen nem számolják fel, a módosított Brüsszeli Szerződés érvényben marad. Erre azért volt szükség, mert a módosított Brüsszeli Szerződés a kollektív védelem alapjait fektette le, amely ugyan biztosítva van a NATO-n belül, de felszámolása az európai integráció elleni lépés lett volna, hiszen egy már – még ha csak papíron is – létező eredmény felszámolását jelentette volna.

A 2000. decemberi csúcson elfogadott Nizzai Szerződés bevezette a megerősített együttműködést<sup>7</sup> a közös kül- és biztonságpolitika területére is, kivéve a katonai és védelmi jellegű ügyeket. További megszorítás, hogy csak együttes fellépések és közös álláspontok elfogadása esetén és egyhangú döntéssel van mód a megerősített együttműködésre a második pillérben.

---

<sup>7</sup> A megerősített együttműködés intézményét az Amszterdami Szerződés vezette be, és lehetővé teszi azon tagállamok részére az integráció elmélyítését, amelyek bizonyos területeken szorosabb együttműködést kívánnak létrehozni, míg a többi tagállam az ebből való kimaradás mellett dönthet. A megerősített együttműködésbe való bekapcsolódás lehetősége ugyanakkor mindig nyitva áll a kívül maradt tagállamok számára.

Továbbra is megoldatlan volt ugyanakkor annak a kérdésnek a rendezése, hogy az EU hogyan férhet hozzá NATO-eszközökhöz az EBVP gyakorlati működtetése érdekében. Az amerikaiak még mindig az európai riválistól féltek, és a NATO-, de nem EU-tag Törökország sem volt érdekelt abban, hogy az EU NATO-képességeket használjon mindenfajta kontroll nélkül. A hosszas egyezkedés után végül 2003. március 17-én kötötték meg az ún. Berlin Plus NATO-EU megállapodást, amely lehetővé teszi, hogy az EU használhasson NATO-eszközöket, és létrehoz egy NATO-EU többszintű konzultációs mechanizmust. A megállapodás lehetővé tette, hogy az EU 2003-ban megkezdje első önálló válságkezelési műveleteit.

### *III. Az Alkotmányszerződés*

Az EU gazdasági és politikai hatalma közötti összhangot volt hivatott létrehozni a 2001-ben a laekeni csúccsal felállított Európai Konvent, amelynek célja egy olyan alkotmányszerződés megalkotása volt, amely felváltotta volna az EU elsődleges joganyagát alkotó ún. alapító szerződéseket. Azon túl, hogy egységes joganyagba tömörítette volna a különböző szerződések rendelkezéseit, az EU jelképeinek rögzítésével, valamint a korábbi, szinte már követhetetlenül bonyolult intézményi és döntéshozatali struktúra egyszerűsítésével közelebb hozta volna polgárokat az Unióhoz, valamint az európai identitást is erősítette volna a 2004 júniusában Brüsszelben elfogadott Alkotmányszerződés.

A ratifikációs folyamat az Európai Parlament megerősítésével kezdődött 2004 decemberében, ezt követte a 25 tagállam ratifikációja. Bizonyos tagállamokban a ratifikáció a nemzeti parlament hatáskörébe tartozik, egyes tagállamok alkotmányos rendje pedig népszavazás keretében rendeli az Alkotmányszerződés megerősítését. Elsőként Litvánia ratifikálta az Alkotmányszerződést parlamenti megerősítéssel 2004. november 11-én, majd pedig Magyarország 2004. december 20-án. A ratifikációs folyamatot a francia és az ezt követő holland – Alkotmányszerződést elutasító – népszavazás akasztotta meg 2005 májusában, illetve júniusában. A francia és a holland elutasítást követően azon tagállamok, ahol még nem történt meg a ratifikáció, elhalasztották a népszavazást. 2005 júniusában az Európai Tanács az Alkotmányszerződés ratifikációjának felfüggesztése mellett döntött, és egy ún. gondolkodási időszakot (reflexiós periódust) hirdetett meg. (A korábbi 2006-os ratifikációs határidőt egy határozatlan időtartam váltotta fel). Az Európai Tanács instrukciói alapján a reflexiós periódus alatt a tagállamokban széles körű társadalmi vitát kell lefolytatni az Alkotmányszerződésről. Azonban a brit elnökség alatt nem az Alkotmányszerződés ratifikációja volt a legfontosabbnak kezelt kérdés, hanem a globalizáció okozat kihívások kezelése és a pénzügyi perspektíva elfogadása.

2006 első felében a német elnökség tűzte ki célul Alkotmányszerződés sorsának rendezését.

## *1. Nemzetközi jogalanyiság*

Rátérve az Alkotmányszerződés rendelkezéseinek az elemzésére, az első és a legalapvetőbb pont a nemzetközi jogalanyiság kérdése. A jelenleg fennálló helyzet szerint az Európai Unió nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, csupán az Unió első pillérét alkotó Európai Közösség. Ez azt jelenti, hogy csak az Európai Közösség szerezhet jogokat, illetve vállalhat kötelezettségeket, az EU nem. A második, illetve a harmadik pillér kormányközi együttműködésen alapul, és kvázi nemzetközi szervezetként fogható fel.

Ezen a helyzeten kíván változtatni az Alkotmányszerződés, amely nemzetközi jogalanyisággal, illetve jogi személyiséggel kívánja felruházni az EU-t. Ez a megoldás alapvetően megkönnyítené egy bizonyos „közös európai érdek” kialakítását, hiszen így a második és a harmadik pillérben hozott döntések is kötelező erővel bírnának, és kikényszeríthetők lennének, csakúgy, mint az Európai Közösség esetében.

## *2. Az Unió külügyminisztere*

Az Alkotmányszerződés másik nagyon lényeges újítása az európai külügyminiszteri tisztt, és az őt segítő európai külügyi szolgálat (EKSZ) felállítása. Fontos tisztázni, hogy az Unió külügyminisztere – az elnevezés ellenére – nem rendelkezne olyan mértékű mozgástérrel, mint a tagállamok külügyminiszterei. Mindkét intézmény célja a nagyobb összhang megteremtése a külpolitikai relevanciával bíró területeken. A fokozottabb együttműködésre mind az EU egyes intézményei, mind az EU és az egyes tagállamok között egyaránt szükség van. Ezt a szorosabb együttműködést szolgálná a külügyminiszter köztes státusza: egy személyben testvéstítené meg a Tanács főtitkára által betöltött külpolitikai főképviselő (Mr. CFSP), illetve a Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjának tisztségét. Személyében tehát egyesülne a külügyekkel kapcsolatos tanácsi és bizottsági feladatkör, amely a két intézmény közötti együttműködést nagymértékben segítené.

A kettős státusz azonban számos kérdést is felvet:

Kinek tartozik felelősséggel az Unió külügyminisztere: a Tanácsnak vagy a Bizottságnak? Ez azért is lényeges, mert a Tanács – mint ismeretes –, a tagállamok érdekeit, míg a Bizottság a közösségi érdekeket hivatott érvényesíteni, amelyek számos esetben nem harmonizálnak egymással. Vitás esetekben tehát a külügyminiszternek választania kell, hogy melyik érdek élvezzen elsőbbséget.

További fontos probléma azon elv érvényesülése, amely kimondja a bizottsági tagok egyenlőségét. Az Unió külügyminisztere ugyanis nemcsak meghívottja a Külügyi Tanács üléseinek, hanem annak elnöke is (a Bizottságnak pedig alelnöke). Felmerül a kérdés, ebben az esetben ki képviseli a Bizottságot a Külügyi Tanács ülésein. Szolcsányi Bálint szerint, ha a helyzetet úgy próbálnák megoldani, hogy a Bizottság egy másik tagja lenne hivatott a közösségi álláspont képviselőjére, a Bizottság e tagja bizony furcsa helyzetbe is kerülhet. Történetesen abban az esetben,

ha az EU külügyminisztere által előterjesztett javaslat nem egyezik meg a Bizottság által képviselt állásponttal. Mivel a külügyminiszternek lehetősége van a biztosok közötti koordinációra, ebben az esetben kvázi a főlérendeltjének álláspontját kellene bírálnia. Ha a Bizottság elnöke látná el a Bizottság képviselét a Külügyi Tanácsban, akkor pedig az ellenkező eset állna elő.<sup>8</sup>

A külügyminiszteri intézmény felveti a biztosok közötti egyenlőséget kimondó elv sérülésének lehetőségét. A külügyminiszter feladata a közösség külső szerepvállalásának összehangolása, a különböző külkapcsolati relevanciával bíró területek közötti koordináció. Ez a funkció azonban a többi biztos felé helyezi a külügyminisztert. A Bizottság tagjainak egyenlőségét kimondó elv sérülése esetén – ha valamiféle sorrend alakulna ki a biztosok között – a hierarchiában alacsonyabb helyet foglaló biztost delegáló ország úgy érezheti, hogy másodrendű szerepet játszik az integrációban.

A Biztosok egyenlőségének elvével párhuzamosan vetődik fel a függetlenség elvének csorbulása is, hiszen a közös kül- és biztonságpolitika területén továbbra is a tagállamoké maradna a döntő szó, amit természetesen a külügyminiszternek figyelembe kell vennie, és képviselnie kell. Mint a Bizottság alelnöke azonban semmiféle felelősséggel nem tartozik a tagállamoknak (a sajátjának sem), tevékenységét a közösségi érdek tiszteletben tartásával végzi.

Az európai külügyminiszter „kétlakisága” az intézmények (nevezetesen a Tanács és a Bizottság) közötti szorosabb együttműködés szempontjából előnyt jelenthet, azonban mint láthattuk, számos elvi és gyakorlati jellegű problémát is okozhat.

Az Unió külső tevékenységének összehangolása mellett a külügyminiszter feladata az Unió képviselete a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó ügyekben. E feladat ellátása során politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel az Unió nevében, illetve képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Az Alkotmányszerződés értelmében tehát az EU képviselete a közös kül- és biztonságpolitika területén átkerülne a Tanács elnökségétől az Unió külügyminiszteréhez.

### *3. Az európai külügyi szolgálat (EKSZ)*

Az Alkotmányszerződés értelmében: „M megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét európai külügyi szolgálat segíti.”

Az európai külügyi szolgálat összetételét tekintve vegyes jellegű lenne, hiszen a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak, illetve a tagállamok diplomáciai szolgálatainak tisztségviselőiből állna. Természetesen az EKSZ a tagállami diplomáciai szolgálatokkal együttműködésben látná el tevékenységét. Egyébként az EKSZ esetében szűkszavú az Alkotmányszerződés, az intézmény részletes szabályozását a Tanács hatáskörébe utalja.

---

<sup>8</sup> SZOLCSÁNYI BÁLINT: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei, kihívásai az Eu-ban. *Külügyi Szemle*, 2006. ősz-tél, 33–34. p.

A még kialakulatlan helyzet ellenére az EKSZ-el kapcsolatban is felmerül néhány kérdés: a dokumentum megfogalmazása szerint az EKSZ a külügyminiszter munkáját segítő intézmény, ebből az következik, hogy tevékenységét az európai külügyminiszter irányítása alatt végzi. Itt azonban ismét felmerül a kettős kötődésű külügyminiszter problematikája: hová tartozzon a külügyi szolgálat: a Bizottság vagy pedig a Tanács alá? Ha a külügyi szolgálatot a Tanácsnak, pontosabban a Tanács Főtitkárságának alárendelt formában hoznák létre, az visszalépést jelentene a kormányközi megoldás felé. Ha azonban a Bizottság mellé delegálnák, a tagállamok nem ruháznák fel komoly mozgástérrel, hiszen a külpolitikát továbbra is döntően tagállami befolyás alatt képzelik el. Az EKSZ szempontjából a legoptimálisabb az a megoldás lenne, ha nem a fennálló intézményi keretek között, hanem sui generis intézményként állna fel. Ez az opció azonban figyelmen kívül hagyja a külügyi szolgálat külügyminiszteri irányítását.

Milyen konkrét feladatokat kell ellátnia a közösségi külképviseleteknek?

Az erre adott válasz természetesen szoros összefüggésben áll az előzővel, hiszen az intézményi hovatartozás, illetve függetlenség alapvetően meghatározza a szervezet hatáskörét. Központi kérdés, hogy ellásson-e konzuli funkciókat az EKSZ. Ennek a megválaszolása azonban nem csak a tagállamok akaratától függ: a fogadó állam beleegyezése is szükséges a konzuli feladatok közösségi diplomáciai szolgálatok által történő ellátásához. Bármilyen megoldás is születik, bizonyos feladatok ellátása átkerül a tagországi külügyminisztériumok, valamint külképviseletek hatásköréből az európai külügyminiszterhez és az európai külügyi szolgálat-hoz.

Az EKSZ felállítása természetesen befolyásolná annak a több mint 120 delegációnak a munkáját, amely harmadik országokban látja el az Európai Unió képviselőjét. Szervezetileg ezek a delegációk a Bizottsághoz tartoznak, mégpedig azért, mert az általuk végzett tevékenység nagyrészt az első, közösségi pillérbe tartozó ügyeket érinti (kereskedelempolitika, segélyezés). A jelenleg fennálló helyzet szerint, ha a harmadik ország a közös kül- és biztonság hatálya alá tartozó kérdésben kíván tárgyalni, a Tanács soros elnöki tisztét betöltő tagállam kompetenciájába tartozik a közösségi álláspont képviselője. Az EKSZ felállításával egyszerűbb lenne a harmadik országok feladata, hiszen egyetlen intézménnyel kellene kapcsolat fenntartaniuk, és nem kellene folyamatosan számon tartaniuk, hogy melyik tagállam tölti be éppen az elnöki tisztséget.

#### *IV. A kormányközi konferencia és a reformszerződés*

Ahogy már korábban említettem, az Európa Tanács elnöki tisztségét 2007 első felében betöltő Németország nevében Angela Merkel kancellárasszony több ízben is elkötelezte magát az Alkotmányszerződés sorsának rendezése iránt. Ennek az elkötelezettségnek az eredménye az Európai Tanács 2007. június 21–23-i csúcserőtekezlete, amely elhatározta egy kormányközi konferencia összehívását. Ennek

célja, hogy az Alkotmányszerződésbe foglalt újításokat a hatályban lévő szerződések módosításaivá alakítsa. A tagállamok állam- és kormányfői tehát elvetették az egységes Alkotmányszerződés tervét, amely az alapító szerződések helyébe lépett volna, és egységes joganyagként szabályozta volna az Európai Unió értékeit, intézményi, valamint működési feltételeit.

A 2007. júniusi EU csúcsertekezleten hozott döntés alapján az Európai Tanács 2007. június 26-án felhívta a következő elnökséget, hogy készítsen egy szerződéstervezetet, amelyet a kormányközi konferencia megnyitása után azonnal a kormányközi konferencia elé terjeszt. Az Európai Tanács továbbá felhívja a konferencia figyelmét arra, hogy munkáját a lehető leggyorsabban, de legkésőbb 2007 vége előtt be kell fejeznie annak érdekében, hogy a létrejövő reformszerződés megerősítéséhez elegendő idő álljon rendelkezésre még a 2009. júniusi európai parlamenti választások előtt. Ezen követelmény kielégítése érdekében a Tanács elnöksége a 2007. július 19-i a kormányközi konferencia összehívásáról szóló, a tagállamok külügyminisztereinek címzett dokumentum mellékletében kitűzi a konferencia Brüsszelben tartandó első ülését 2007. július 23-ára, és a befejezés tervezett dátumaként 2007. október 18–19-ét (Lisszabon) jelöli meg. Valamint leszögezi, hogy a kormányközi konferencia lefolytatásáért – beleértve a fenti határidő megtartását – az állam- illetve a kormányfők viselik a felelősséget. A kormányközi konferencia üléseit két szinten tartják: államfői és kormányfői, valamint miniszteri szinten. Ami a konferencia további személyi összetételét illeti: a Bizottság egy képviselője és az Európai Parlament elnöke a konferencia állam-és kormányfői, valamint a miniszteri szintű ülésein egyaránt részt vesz, az Európai Parlament három képviselője pedig a konferencia miniszteri szintű ülésein rendelkezik részvételi joggal. A Tanács elnöksége biztosítja, hogy a konferencia teljes ideje alatt rendszeres és kielégítő tájékoztatásban részesülnek a tagjelölt országok.

A Tanács Főtitkársága 2006. június 26-án küldte meg a delegációknak a 2007. évi kormányközi konferenciának szóló felhatalmazást, amelyben „A kormányközi konferencia felkérést kap egy olyan szerződés elkészítésére (a továbbiakban: reformszerződés), amely a kibővített Unió hatékonyságának és demokratikus legitimitásának, valamint külső tevékenységei koherenciájának növelése érdekében módosítja a jelenlegi szerződéseket. Az alkotmányosság fogalma, amely valamilyen hatályos szerződés hatályon kívül helyezéséből, és az azok helyébe lépő, „Alkotmánynak” nevezett egységes szövegből állt, elvetésre került. A reformszerződés a hatályban maradó jelenlegi szerződésekbe vezet be a 2004-es kormányközi konferencia eredményeképpen kidolgozott újításokat [...]”<sup>9</sup>

A reformszerződés két érdemi részre osztható: az egyik az Európai Unióról szóló szerződést (EUSz), a másik pedig az Európai Közösséget létrehozó szerződést (EKSz) módosítja majd. Az Európai Unióról szóló szerződés elnevezése változatlan marad, míg az Európai Közösséget létrehozó szerződés elnevezés helyébe az Európai Unió működéséről szóló szerződés lép. A reformszerződés teljes szöve-

<sup>9</sup> Az Európai Unió Tanácsának felhatalmazása a 2007. évi kormányközi konferencia számára <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (2007.08.26. 2. p.)

gében a Közösség kifejezést az Unió szó váltja fel. A kormányközi konferencia csak a felhatalmazás keretein belül módosíthatja a fent nevezett szerződéseket, és ha a felhatalmazás másképp nem jelöli, a szerződések szövege változatlan marad.

Az Európai Parlament 2007. július 11-i, a kormányközi konferencia összehívásáról szóló állásfoglalásában tudomásul vette a konferencia számára adott felhatalmazás tartalmát, és üdvözölte a felhatalmazás jól körülhatároltságát, valamint pontosságát és azt, hogy az Európai Tanács szoros menetrendet írt elő a tárgyalások lefolytatására. Sajnálataát fejezte ki azonban amiatt, hogy a kormányközi konferencia számára adott felhatalmazás elveti a 2004-es kormányközi konferencia számos lényeges elemét, mint például az Unió szimbólumait, az Unió jogszabályainak érthető elnevezését, az uniós jog elsőbbségét előíró elv egyértelmű kimondását. Állásfoglalásában az Európai Parlament figyelmezteti az Uniót saját kijelentésére, miszerint az Unió olyan értékek közössége, amelyek lényegét az alapvető emberi és szabadságjogok alkotják. Ezért drámai visszalépésnek tartaná, ha bizonyos tagállamok kívülmaradásukat kérnék a fent nevezett jogokat átfogóan tartalmazó alapjogi chartán, és felszólítja a tagállamokat, hogy jussanak konszenzusra a charta korlátlan érvényességét illetően. Az állásfoglalás tehát az alapvető támogatás mellett számos kritikát fogalmaz meg a kormányközi konferenciának adott mandátummal kapcsolatban.

A Bizottság is kifejezte véleményét az alapító szerződések felülvizsgálatára összehívott kormányközi konferenciának adott felhatalmazással kapcsolatban az Európa megújulása a XXI. században elnevezésű dokumentumban. Figyelembe véve, hogy a Bizottság a közösségi érdek legfőbb képviselője az uniós intézményrendszeren belül, véleményem szerint ez a dokumentum nem elég kritikus a mandátum tartalmával kapcsolatban. Hiszen ahogy az Európai Parlament állásfoglalásában rámutatott, a reformszerződés számos ponton visszalépést jelent az Alkotmányszerződéshez képest, amely éppen a Bizottság által képviselendő közösségi érdeket csorbitja. Lényegében a Bizottság felvázolja az Unió előtt álló kihívásokat, és rögzíti, hogy megoldásukhoz reformokra van szükség, majd végül kijelenti: „Az Európai Bizottság úgy véli, hogy az Európai Tanács határozatai alapján elfogadott reformszerződés lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy lépést tartson a XXI. század szükségleteivel. A Bizottság örömmel fogadja a kormányközi konferencia összehívását, teljes mértékben támogatja az Európai Tanács által elfogadott megbízatást, valamint elkötelezi magát a siker érdekében.”<sup>10</sup> Végül hozzáfűzi: „Európának szüksége van arra, hogy még a 2009. júniusi európai választások előtt megállapodjanak a reformszerződésben és ratifikálják azt. A kormányközi konferencia valamennyi résztvevőjének felelőssége, hogy e cél eléréséhez biztosítsák a feltételeket.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Európa megújulása a XXI. században Az Európai Bizottság véleménye a Szerződések felülvizsgálatára összehívott tagállami kormányképviselők konferenciájáról az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének megfelelően

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf> (2007.08.26. 8. p.)

<sup>11</sup> Uo.



*V. A közös kül- és biztonságpolitika mint legitimációs bázis*

Grúber Károly az Alkotmány szerződés ratifikációja körüli problémák nyomán legitimációs krízist emlegetett, amely problémák a reformszerződés megerősítése kapcsán újból felmerülhetnek. A válság orvoslására pedig a közös külpolitikát hívja segítségül. Véleményét Grúber az Eurobarometer felmérésére alapozza, amelyben az uniós állampolgárok szerint a közös külpolitika lehetne az uniós legitimáció megerősítésének egyik eszköze. Néhány országban természetesen megjelenik a szuverenitás féltése (Írország, Csehország, Görögország, Franciaország, Nagy-Britannia), az uniós állampolgárok többsége azonban igényli a közös külpolitika megerősítését, mert ebben látja annak lehetőségét, hogy az EU globális szerepvállalása növekedjen.<sup>12</sup> A legtöbb elemző egyetért abban, hogy az Alkotmány szerződés által javasolt megoldások (európai külügyminiszter, európai külügyi szolgálat) jelentősen növelték volna az EU külpolitikájának kohézióját, és ezzel párhuzamosan globális szerepvállalásának hatékonyságát is.

A ratifikációs folyamat elakadásával, és a reformszerződés napirendre kerülésével ugyan csak késve és részben realizálódhatnak az Alkotmány szerződésben lefektetett új külpolitikai célok és eszközök, azonban ennek ellenére is szükség van – a fennálló intézményi keretek között – a szorosabb együttműködésre a nemzetközi politikában. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika jelenleg is kormányközi alapon működik, a kooperáció alapvetően tagállami akarat függvénye.

Felhasznált irodalom

- Balogh András: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1999/ 6.
- Dezséri Kálmán: Kérdések az EU Alkotmányos Szerződésének jövőjével kapcsolatban. Európai Tükör, 2005/11.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikája. Osiris, Budapest, 2003.
- Gazdag Ferenc: Teóriák az integráció külpolitikájáról. Európai Tükör, 2005/2.
- Grúber Károly: Gazdasági óriás, politikai törpe? Európai Tükör, 2006/11.
- Györkös Péter: Az Alkotmány szerződés jövője Európa jövője? Európai Tükör, 2006/3.
- Horváth Zoltán – Sinka László: Az európai biztonság-és védelempolitika létrejöttének alapkérdései. Európai Tükör, 2002/2.

---

<sup>12</sup> GRÚBER KÁROLY: Gazdasági óriás, politikai törpe? *Európai Tükör*, 2006/11. 67–68. p.

- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVGORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2005.
- Kiss J. László: A nemzetközi biztonság új napirendjei, avagy a biztonság metamorfózisa. Külügyi Szemle, 2006. ősz-tél.
- Leonard, Dick: Európai Unió. Történet, szervezet, működés. Geomédia Szakkönyvek, Budapest, 2002.
- Macleod – Hendry – Hyett: The external relations of the European Communities. Oxford University Press, United States of America, 1998.
- Mohay Ágoston: Az Európai Parlament az Alkotmány szerződés jövőjéről. Európai Tükör, 2006/ 7–8.
- Németh József: A közös kül-és biztonságpolitika új vonásai. Európai Tükör, 2000/3.
- Piening, Christopher: Global Europe, The European Union in World Affairs. Lynne Rienner Publishers, Inc. United States of America, 1997.
- Sjursen, Helena: The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics?  
[http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_34.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_34.htm) 2007. 05.31
- Széchy Balázs: Az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) és a NATO. Európai Tükör, 2001/5.
- Szolcsányi Bálint: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei, kihívásai az EU-ban. Külügyi Szemle, 2006 ősz-tél.
- Szűcs Tamás: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1998. november
- Vándor János – Solcsányi Bálint: Az európai integráció mint a diplomácia sajátos küzdőtere I. Európai Tükör, 2007/1.

Az Európai Unió Tanácsának felhatalmazása a 2007. évi kormányközi konferencia számára

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (2007. 08. 26.)

Európa megújulása a XXI. században, Az Európai Bizottság véleménye a Szerződések felülvizsgálatára összehívott tagállami kormányképviselők konferenciájáról az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének megfelelően  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf> (2007.08.26.)  
<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/47/hu.doc> (2007. 04. 09.)  
<http://europa.eu/generalreport/hu/2006/rg95.htm> (2007. 09. 10.)

KRISZTINA JUHÁSZ

THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON  
FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP)

(Summary)

European Union is a special actor of the international politics: its financial and economical power isn't accompanied by the proportional political prestige. However there is a chance to change this position: to strengthen the co-operation in the sphere of the Common Foreign and Security Policy. In this study I would like to introduce the history and the functioning of the CFSP. The co-operation dates back in the 1950s, when in 1952 France, Belgium, Luxemburg, the Netherlands, Italy and the Federal Republic of Germany established the European Defence Community. The following step was the European Political Cooperation (EPC) in 1970, which was an intergovernmental form of the co-operation of the member states. In 1992 the Treaty of Maastricht established the second pillar of the European Union: the Common Foreign and Security Policy. Because of the disappointment in the activities of CFSP, member states wanted to strengthen the second pillar in the middle of 1990s. Hence, the Treaty of Amsterdam established the position of the High Representative of the European Union, then the draft of the Constitutional Treaty would have exchanged it for the position of The Union Minister for Foreign Affairs. The Constitutional Treaty would have contained the provisions of the former treaties in a single structure. After the rejection of the Constitutional Treaty by the Netherlands and France, in 2007 the member states decided to convene an intergovernmental conference. It has to elaborate a Reform Treaty by the end of 2007. This Reform Treaty will consist of two parts: Treaty on the European Union and Treaty on the Functioning of the Union.

