

GÖMBÖS CSILLA

## AZ EURÓPAI UNIÓ MEGERŐSÍTETT NEMZETKÖZI SZEREPVÁLLALÁSA

### REFORMOK AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI TERÜLETÉN A LISSZABONI SZERZŐDÉS NYOMÁN

LEKTORÁLTA: DR. HORVÁTHY BALÁZS PH.D, EGYETEMI DOCENS

Vitathatatlan tény, hogy napjainkban az Európai Unió a világgazdaság kulcsfigurája a világgazdaság fejlődésében betöltött szerepének, hagyományos nemzetközi kapcsolatainak, fejlett technológiájának és óriási kibocsátásának köszönhetően.<sup>1</sup> Azonban az 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformoknak köszönhetően feltételezhető, hogy az Európai Unió gazdasági hatalmi súlya politikai önsúllyal párosul a nemzetközi porondon. Esély nyílt arra, hogy az Unió kitörjön a „*gazdasági óriás - politikai törpe*”<sup>2</sup> csapdjából.

Azon túlmenően ugyanis, hogy az „Európai Alkotmány” (továbbiakban: Alkotmányszerződés) helyébe lépő Lisszaboni Szerződés az Európai Unió intézményi és döntéshozatali struktúrájában bevezetett újításokkal növeli az EU intézmény- és működésbeli hatékonyságát, átláthatóságát, demokratikus legitimitását, ugyanakkor lehetővé teszi az EU egységesebb, s egyben hatékonyabb globális szintű fellépését, biztosítva ezáltal az Unió értékeinek és érdekeinek egységesebb képviseletét, érvényesülését egyaránt. A közös kül- és biztonságpolitika terén bekövetkezett változások pozitív elmozdulást jelentenek az EU egységes nemzetközi szerepvállalásának megélénkülése, illetve egy koherensebb uniós külpolitikai stratégia kialakításának irányába. A tanulmány során az egységesebb és hatékonyabb globális szintű fellépést biztosító reformok tükrében elsősorban arra keresem a választ, hogy ezen reformok valóban az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalását, hatékonyabb külső fellépését és politikai súlyának megerősödését eredményezik-e.

Így ennek függvényében az EU intézményi és döntéshozatali architektúrájában létrehozott reformok szükségességének indokolását követően elemzésre kerül a Lisszaboni Szerződés által létrehozott – nem csak kül- és biztonságpolitikai szempontból meghatározó jelentőségű – új tisztség, az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője, illetve a főképviseelő személye köré kiépülő apparátus, az Európai Külügyi Szolgálat is. A külpolitikai döntések terén továbbra is fennmaradó egyhangúság, illetve az ezzel kapcsolatos meglátások, összefüggések is kifejtésre kerülnek. Továbbá érdemes megvizsgálni a korábbi pilléres struktúra megszűnéséből adódó közös kül- és biztonságpolitikát érintő változásokat, s mindemellett a közös kül- és biztonságpolitika integráns részét képező közös biztonság- és védelempolitika területén létrehozott reformok is számba vételre kerülnek. Az itt tárgyalt reformok és az általuk biztosított lehetőségek elemzése, tüzetes vizsgálata szükségeltetik ahhoz, hogy megbizonyosodjunk az Európai Unió megerősödött nemzetközi szerepvállalásáról, illetve hatékonyabb globális aktorként történő fellépéséről.

## 1. EURÓPAI ALKOTMÁNY HELYETT REFORMSZERZŐDÉS

### 1.1. Az Európa-jövője problematika

A több mint fél évszázaddal ezelőtt megkezdődött európai integrációs folyamat során egyre több nemzetállam csatlakozott az európai közösséghez, s a bővítési hullámok eredményeként napjainkra már huszonnégyre duzzadt az Európai Unió tagállamainak száma. A növekvő taglétszámból adódó, intézményi és döntéshozatali struktúrát egyaránt érintő problémák mellett a 21. századi globalizált világ kihívásaival is szembe kell néznie az EU-nak. Olyan globális problémákra kell megoldást találnia, mint a munkanélküliség, a növekvő társadalmi különbségek, szegénység, környezetszennyezés, terrorizmus, szervezett bűnözés.<sup>3</sup> S természetesen a fenti felsorolásból nem hagyható ki a jelenleg zajló euróválság sem, mely az Európai Alkotmány hatályba

<sup>1</sup> „Gazdaságunk a világ legnagyobb gazdasága. Emellett az EU a legnagyobb exportőr is.” – olvashatjuk az Európai Bizottság 2010-es kereskedelemi, növekedési és globális ügyekről szóló közleményében. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146975.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146975.pdf), 2012.04.01.

<sup>2</sup> GRÜBER KÁROLY: Gazdasági óriás – politikai törpe? Legitimáció és Unió közös külpolitikája, in *Európai Tükör*, 2006/11. szám, 71. o.

<sup>3</sup> Az Európai Unió kihívásait bővebben lásd: MARJÁN ATTILA: Az „Európai hagyma”, avagy az Európai Unió hatalmas kihívásai., in *Európai Tükör*, 2006/7-8. szám.

lépésének sikertelenségével együtt többek között az Európai Unió jövőbeli alakulásával kapcsolatos problematikára hívja fel a figyelmet.

Mivel az Alkotmányszerződés elutasítása azon túl, hogy nyilvánvalóvá tette az integrációs folyamat még orvosolandó területeit mind szociális, gazdasági, politikai kérdések tekintetében, egyben az integráció fejlődésének kilátásait is megkérdőjelezte. A sikertelen ratifikációs folyamatnak „köszönhetően” levonhatjuk azt a következtetést, hogy jelenleg valóban nincs egységes jövő-kép az európai integrációt illetően. A föderális állam pártiak (például: Németország, Dánia) és a nemzetállamok Európáját ideálisnak tartók (például: Hollandia, Belgium, Franciaország) még nem tudtak dűlőre jutni az Európa-jövője vitát illetően, s valószínűsíthető, hogy ez a kompromisszum nem a közel jövőben fog napvilágot látni. Tehát nyilvánvaló, hogy egy esetleges európai alkotmány elfogadásához előbb tanácsos lett volna az integráció finalításában, végső céljában megállapodni.

Úgy gondolom, hogy az Alkotmányszerződést elutasító holland és francia népszavazás rávilágított azon tényre is, miszerint az Unió jövőbeli alakulása szempontjából az is nélkülözhetetlen, hogy maguk az uniós polgárok kiforrott értékrendszerrel rendelkezzenek az európai egységet illetően. Kell, hogy az uniós polgárok szolidaritással legyenek az európai közösség iránt; a nemzeti érdekek helyett főként a közösségi érdekekre helyeződjön a hangsúly, s legyen meg az igényük egy összeurópai szintű fellépésre, mely már stabil alapot szolgáltatna azon feltevéshez, hogy a távoli jövőben sor kerüljön egy európai szintű alkotmány elfogadására.

Az euróválság pedig már halaszthatatlanná tette az európai integrációs folyamat valamely irányba kényszerülő elmozdulását, legyen szó akár az EU mélyülésétől, az európai szintű politikai unió szélesebb körű kiépítéséről vagy akár a visszalépésről, mely végső soron az EU működésképtelenné válásával, széthullásával is végződhet.<sup>4</sup>

## 1.2. Az Európai Unió előtt álló kihívások

A fenti kihívások fokozzák az EU tagállamainak kölcsönös függését és a közös álláspontok, elképzelések kialakítására irányuló hajlandóságát is egyaránt. Hiszen egyértelműen előtérbe helyezik az EU-val szemben felállított azon követelményt, hogy az Unió csak abban az esetben képes növelni külpolitikai stratégiai autonómiáját, illetve sikeresen megbirkózni a fenti kihívásokkal, ha a tagállamok hajlandóak a közös politikai célkitűzésekben és irányvonalakban való kompromisszum kialakítására, és a különböző nemzetközi szervezetekkel – például a NATO-val – és az államokkal való stratégiai partnerség kiépítésére.

Továbbá ahhoz, hogy az Európai Unió a fent említett belső és külső kihívásokkal sikeresen megbirkózzon – hogy képes legyen a nagyarányú bővüléshez és a világ gyors változásaihoz igazodni –, olyan reformok szükségesek, melyek megőrzik az EU működőképességét. Ugyanis csak egy hatékonyabban működő, átláthatóbb, demokratikusabb és egyben polgár közelebb Európai Unió képes a fent említett problémákon felülkerekedni, s megoldást találni rájuk. Egy esetleges Európai Alkotmány létrehozása mindezen szempontokat figyelembe véve kívánt volna hozzájárulni az Európai Unió működőképességének megőrzéséhez, hatékonyabb működéséhez, s kihívásokkal szembeni egységesebb fellépéséhez.<sup>5</sup>

Annak ellenére, hogy a 2004. október 29-én Rómában aláírt Alkotmányszerződés hatályba lépése a sikertelen ratifikációs folyamat<sup>6</sup> eredményeként meghiúsult, intézményi és döntéshozatali reformjainak jelentős részét – néhány kivételtől eltekintve – a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés „megmentette” annak érdekében, hogy hozzájáruljon az Európai Unió működőképességének megőrzéséhez, hatékonyabb működéséhez, s a kihívásokkal szembeni egységesebb fellépéséhez. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés nem váltja fel a korábbi alapszerződéseket, hanem

<sup>4</sup> A különböző integrációelméletek – például föderalista elméletek, realista vagy liberális intergovernmentalista (kormányközi) elméletek – számos alternatívát kínálnak az Európai Unió jövőbeli alakulására, egyfajta keretet biztosítva a jövőről szóló politikai vitáknak. Az EU jövőbeli alakulásának egyik meghatározó központi tényezője – a jelenlegi euróválság – végtelen kilátásokat enged feltételezni. Ugyanis az ez idáig elért integrációs színtről vagy csak a szorosabb politikai unió irányába való haladás jelenthet pozitív kimenetelt az EU jövőbeli létre, vagy számol az euró szétesésével, mely az EU működésképtelenségét, akár széthullását is eredményezhetné. Lásd: MARJÁN ATTILA: Mit hoz az Európai Unió válsága? in *Magyar Külügyi Intézet. Elemzések*, 2011/26. szám, [http://www.grotius.hu/doc/pub/CRKGIH/2012\\_8\\_marjan\\_attila\\_mit\\_hoz\\_az\\_europai\\_unio\\_valsaga.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CRKGIH/2012_8_marjan_attila_mit_hoz_az_europai_unio_valsaga.pdf), 2012.03.28.

<sup>5</sup> HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Alkotmánya. Mi és hogyan változik az Alkotmányszerződés hatása?*, 2005, HVG–ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., Budapest, 47-51. o.

<sup>6</sup> HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG–ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., Budapest, 31-35. o.

beáll az alapszerződés- módosítók sorába, s így az Unió az Európai Unióról szóló szerződésen és az Európai Unió működéséről szóló szerződésen alapul.

## 2. REFORMOK A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA TERÜLETÉN

### 2.1. Az Európai Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője

A közös kül- és biztonságpolitika területén a Lisszaboni Szerződés által létrehozott reformok közül kiemelkedő jelentőséggel bír az Európa Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelő tisztségének bevezetése (hivatalos angol elnevezése: *High Representative for Foreign Affairs and Security*), mely az Európai Unió hatékonyabb és egységesebb globális szintű fellépését biztosítja/biztosíthatja, új keretet teremtve ezáltal az Európai Unió külső képviseletének.

Már az Európai Alkotmányról szóló szerződés szövegtervezetének kidolgozásával megbízott – 2002. február 28-tól 2003. július 10-ig munkálkodó – Európai Konvent javaslatában is megjelent az EU egységes külső képviseletének igénye, melyet az Unió külügyminiszteri tisztség bevezetésének javaslata is jól szemléltet.<sup>7</sup> Ezen javaslathoz megfelelően a „megbukott” Alkotmányszerződés is az EU egységesebb külső képviseletének, illetve nemzetközi szerepvállalás erősítésének biztosítása érdekében létre hozta volna az EU külügyminiszteri posztját.

Így az Alkotmányszerződés – a korábbi hárompilléres rendszer megszűnéséből adódóan – össze kívánta vonni a második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács főtákará által ellátott közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztséget, s ezzel kívánta megvalósítani az Európai Unió „egy arc, egy telefonszám, egy hang”<sup>8</sup> típusú nemzetközi szintű fellépését.

Azonban az Alkotmányszerződés helyett hatályba lépő Lisszaboni Szerződés átvette az Alkotmányszerződés ezen rendelkezését annyi változtatással, hogy – figyelembe véve Nagy-Britannia és Csehország fenntartását a túl föderatív hangzású miniszteri megnevezéssel kapcsolatban<sup>9</sup> – az „Unió külügyminisztere” elnevezés helyett az „Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője” megnevezés került a Reformszerződés szövegébe.

Az Alkotmányszerződés rendelkezéséhez hasonlóan két korábbi külügyekkel kapcsolatos tisztség került összevonásra, egységesebb keretbe biztosítva ezáltal az Európai Unió külső fellépésének. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a tanácsi főtákarás élén álló Főtákar tölthette be az Amszterdami Szerződéssel bevezetett kül- és biztonságpolitikai főképviseelői posztot (melyet a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig *Javier Solana* töltött be), aki elsősorban a Tanács elnökségének munkáját segítette a kül- és biztonságpolitika területén, politikai és diplomáciai kapcsolatokért és biztonságpolitikai missziókéért vállalt felelősséget, továbbá ő jelent meg a külső partnerekkel folytatott politikai dialógusok során.

A főtákar feladatkörének tételes lehatárolásáról az EU Szerződés nem rendelkezett, csupán a Tanács elnökségének külpolitikai téren történő segítségét határozta meg. Ebből adódóan a főképviseelő szinte kiszolgáltatottá vált a soros elnökséget ellátó ország külügyminiszterének.<sup>10</sup>

Ezen felül a Bizottság végrehajtó jogosítványokkal felruházott külkapcsolati biztosa (*Benita Ferrero-Waldner*, akinek legfőbb kompetenciája volt, hogy a több mint százharminc uniós külképviseleti delegáción keresztül képviselje a Bizottságot a nemzetközi szervezetekben és a harmadik országokban) közreműködése az EU-s külügyek területén csak tovább fokozta az hatáskör-ütközéseket. Továbbá az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa is számos feladatot látott el az uniós külkapcsolatok keretében. Azonban ez a szemmel látható fragmentáltság az Európai Unió nemzetközi fellépését illetően jelentős mértékben csökkent a fenti két poszt (vagyis a Tanács kül- és biztonságpolitikai főképviseelője és a Bizottság külkapcsolatokért felelős főbiztosa) egy tisztségben történő összevonásának köszönhetően; megvalósul az egy személyben történő képviselet a nemzetközi porondon.

A Lisszaboni Szerződés által létrehozott új tisztséget jelenleg a brit *Catherine Ashton* tölti be, akit a Tanács minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésével nevezett ki öt évre szóló mandátummal

<sup>7</sup> CONV 850/03 *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet*, 2003. IV. cím, 1. fejezet, 27. cikk. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>, 2012.03.14.

<sup>8</sup> KISS J. LÁSZLÓ: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? in *Magyar Külügyi Intézet. Tanulmányok*, 2011/1. szám, 3. o.

<sup>9</sup> HORVÁTH-ÓDOR: i. m. (2008) 143. o.

<sup>10</sup> HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG – ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft, Budapest. 543. o.

2009. november 19-én.<sup>11</sup> Ashton az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselejeként kettős kötődéssel rendelkezik (ún. „kétkalapos” tisztség). Egyrészt a Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnöki tisztségét tölti be, és a Bizottság alelnökeként ő felel ezen intézmény külkapcsolatokkal összefüggő tevékenységeinek megvalósulásáért, továbbá köteles biztosítani az Európai Unió külső fellépéseinek összhangját és koordinálását. Másrészt a Külügyek Tanácsának elnöke is egyben; a Tanácsban közös kül- és biztonságpolitikai mandátummal rendelkezik. Tehát a főképvisele számára adott az a lehetőség, hogy az Unió nemzetek feletti és kormányközi struktúrái között mozogjon, egyfajta hatékonyságot biztosítva ezáltal az EU külpolitikai koordinációját illetően.

Ashton – mint az Unió jelenlegi külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje – feladatait az Európai Unióról Szóló Szerződés 18. és 27. cikke alapján látja el. Ennek megfelelően, dióhéjban felvázolva például ő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, képviseli a tagállamok által kialakított egységes külpolitikai irányt a nemzetközi porondon, gondoskodik a kül- és biztonságpolitika terén elfogadott határozatok végrehajtásáról. Ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét és az ebből adódó feladatokat. Továbbá a Bizottság alelnökeként biztosítja a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátását és az Unió külső tevékenységének összehangolását. Mindemellett a Külkapcsolatok Tanácsának elnökeként, s egyben a Bizottság alelnökeként kezdeményezhet és politikai javaslatokat is tehet.<sup>12</sup> Felvetődhet egy olyan, egyértelműen a távoli jövőre vonatkozó lehetséges opció megvalósulása, mely hosszú távon akár egy igen erős hatalmi centrum kialakulásának létrejöttét jelentené az Unió erőskezü külügyi és biztonságpolitikai főképviselejének személye köré kiépülve.<sup>13</sup>

## 2.2. Egyhangúság a külpolitikai döntések során

Nem tekinthetünk el attól a fontos tényről, hogy a főképviselel csakis olyan kül- és biztonságpolitikai kérdésekben képes egy személyben képviselni az Európai Uniót, melyekben egyetértés van az Unió tagállamai között.

Az egységesebb, hatékonyabb globális szintű fellépés megvalósítása érdekében tehát egyértelmű a tagállamokkal szembeni azon elvárás, miszerint az Európai Tanácson és a Tanácson belül a tagállamok által napirendre tűzött bizonyos kül- és biztonságpolitikai kérdések közös megítélésére törekedjenek. Majd a közös megközelítésre jutott ügyekben a harmadik országok felé történő közvetítése során együttműködés szükségeltetik a nemzeti diplomáciai képviseletek és az EU küldöttségei között. Továbbá a tagállamok egymással történő egyeztetésre kötelesek az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépésük és kötelezettségvállalásuk előtt, melynek során fontos szem előtt tartaniuk az uniós érdekeknek és nemzetközi szerepvállalás eredményességének csorbíthatatlanságát.<sup>14</sup>

Annak ellenére, hogy a Maastrichti Szerződéssel bevezetett pilléres struktúra a Lisszaboni Szerződéssel megszűnt, a közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. A Reformszerződésben megfogalmazottak szerint jogalkotási aktusok elfogadása e területen kizárt.<sup>15</sup> A Tanács – az Európai Tanács által megfogalmazott EU-s stratégiákra és közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseire vonatkozó általános iránymutatások alapján – határozatokat fogad el a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóan. Ezen határozatok megállapítják az EU által képviselendő álláspontokat, a végrehajtandó fellépéseket, illetve ezek végrehajtásának szabályait. Majd a Tanács által kidolgozásra került kül- és biztonságpolitika végrehajtása a tagállamok és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselel kompetenciája.<sup>16</sup>

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó határozatokat főszabály szerint a Tanács fogadja el egyhangúan (valamely tagállam, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselel javaslata, vagy a főképviselelön keresztül a Bizottság által benyújtott javaslat alapján), mely egyértelműen azt reflektálja, hogy az EU kül- és biztonságpolitikai kérdésekben történő egy személyi képviselete csak abban az esetben kerül megvalósulásra, ha a 27 tagállam egybehangzó álláspontját megkapja az Unió külügyi és biztonságpolitikai

<sup>11</sup>Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai, 2009. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html>, 2012.04.02.

<sup>12</sup>Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleljének feladatköréről részletesebben ld: Európai Unióról Szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz) és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSz) egységes szerkezetbe foglalt változata, III. cím, 18. cikk és V. cím, 27. cikk.

<sup>13</sup>GÁLIK ZOLTÁN: A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? in *Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2010/4. szám, <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038>, 2012.03.30.

<sup>14</sup>EUSz. 32. cikk.

<sup>15</sup>EUSz. 24. cikk (2) bekezdés.

<sup>16</sup>EUSz. 24. cikk (1) bekezdés.

főképviseelője. Azonban az mindenképp pozitívumként könyvelendő el, hogy a Lisszaboni Szerződés kiterjesztette a minősített többségi szavazás alkalmazását arra az esetre, ha az Európai Tanács felkérésére, katonai és védelmi vonatkozástól mentes javaslatot nyújt be a főképviseelő.<sup>17</sup> Ezen a ponton felértékelődik a főképviseelő szerepe, ugyanis a minősített többségi szavazás esetén, ha valamely tagállam létfontosságú politikai okokra hivatkozva a döntés felfüggesztését kéri, akkor a főképviseelő feladata az érintett tagállammal történő egyeztetés, kompromisszumos megoldás kialakítása. Amennyiben nem sikerül elfogadható megállapodásra jutni az adott tagállammal, abban az esetben a Tanács minősített többséggel dönthet az Európai Tanács által egyhangúsággal történő döntéshozatalról. Tehát a gördülékenyebb és hatékonyabb döntéshozatalra való tekintettel sok múlik azon, hogy mennyire képes „tárgyaló félként” fellépni a főképviseelő.

Továbbá a közös kül- és biztonságpolitika területén jelentős előrelépés lehetőségét biztosítja az úgynevezett *különleges átvezető záradék*.<sup>18 19</sup> A közös kül- és biztonságpolitika területén lévő egyhangú döntéshozatal töretlen „uralma” miatt a tagállamok elismerték e különleges átvezető záradék által kínált jövőbeli lehetőségeket. Ugyanis e záradék lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács „szimpla” egybehangzó határozatával megvalósuljon a Tanácsban a minősített többségi szavazásra való áttérés. Vagyis ezen záradéknak köszönhetően, a tagállami akarat, illetve hajlandóság függvényében esély nyílik a közös kül- és biztonságpolitika területén való előrehaladás megvalósulására. Az oly sokszor akadályozó és visszatartó erőként emlegetett egyhangú döntéshozatal felváltása a minősített többségi szavazásra valóban gyorsabb döntéshozatalt tenne lehetővé a kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben, hozzájárulva az Európai Unió hatékonyabb és vélhetően eredményesebb nemzetközi szerepvállalásához.

A gyorsabb döntéshozatal megvalósulását – a minősített többség szavazásra való áttérés mellett – csak fokozni lehet egy jelenleg is létező lehetőség alkalmazásával, vagyis hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő hivatalból vagy valamely tagállam kérésére bizonyos gyors döntést igénylő kérdések esetén negyvennyolc órán, illetve szükséghelyzetben akár rövidebb időn belül is összehívja a Tanács rendkívüli ülését.<sup>20</sup>

Tehát teljesen egyértelmű azon tény, hogy – amennyiben egy szorosabb politikai integráció megvalósulásának irányába mutató tagállami akarat létrejön – a fenti reformok és az azok által biztosított kiaknázatlan lehetőségek esetleges jövőbeli megvalósulása valóban sokkal hatékonyabb globális szereplővé teheti az Európai Uniót, egyben megerősítve annak nemzetközi szerepvállalását is. Leegyszerűsítve kijelenthetjük, hogy a lehetőségek – intézményi és döntéshozatali keretek – adottak a közös kül- és biztonságpolitika területén a tagállamok szorosabb együttműködésére, csak a nagyobb mértékű, szorosabb együttműködésre vonatkozó tagállami hajlandóság és kompromisszum-készség az, ami még mindig várat magára.

Mivel a Lisszaboni Szerződést követően továbbra is jelentős marad a tagállamok befolyása az Unió kül- és biztonságpolitikájának döntéshozatali folyamatában (tekintettel arra, hogy a Tanácsban, illetve az Európai Tanácsban a tagállami kompetenciák dominánsak háttérbe szorítva a közösségi érdekeket), így az uniós külpolitika megőrzi eddigi kormányközi jellegét.

S ezt a gondolatmenetet tovább folytatva valóban helytálló azon meglátás, hogy a főképviseelő személye „a Tanács egyhangú döntése alapján megjelölt külügyi és biztonságpolitikai kérdésekben”<sup>21</sup> az Európai Unió elsősorban szimbolikus egységét és koherenciáját képviseli.

### 2.3. Össztűzben a két új tisztség

Az Európai Unió nemzetközi porondon történő egységesebb megjelenését, illetve az egy hangon történő felszólalását problematikusá teheti, hogy a Lisszaboni Szerződés létrehozta az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő személye mellett az Európai Tanács állandó elnökének tisztségét is, vegyes hatásokat eredményezve az Európai Unió nemzetközi fellépése és szerepvállalása tekintetében. S hogy a „vegyes hatások” kifejezés hitelességét alátámasszam, nézzük meg milyen változásokat vont maga után ez az új tisztség bevezetése az egységes EU-s képviselő tekintetében.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> EUSz. 31. cikk.

<sup>18</sup> EUSz. 31. cikk.

<sup>19</sup> EUMSZ. 312. cikk.

<sup>20</sup> EUSz. 30. cikk.

<sup>21</sup> DEÁK LÁSZLÓ: A Lisszaboni Szerződés és az Unió külső képviselete: gyakorlati dilemmák, in *Európai Tükör*, 2008/4. szám, 111. o. [http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B38338A2-0D38-4A81-AC8B-7FAD17B08DCB/0/et\\_2008\\_04.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B38338A2-0D38-4A81-AC8B-7FAD17B08DCB/0/et_2008_04.pdf), 2012.03.16.

<sup>22</sup> Az Európai Tanácsról és az állandó elnökének tisztségéről részletesebben lásd: EUSz. III. cím és az EUMSZ. 6. rész, I. cím, 1. szakasz.

A belga származású *Herman Van Rompuy*, mint az Európai Tanács állandó elnöke, részt vesz az Európai Unió egységes külső fellépésének megvalósításában. Az EU külső képviseletével kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy a nemzetközi porondon csak olyan mértékben képviselheti az Uniót, hogy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének hatáskörét ne sértse meg. Mivel a Lisszaboni Szerződés nem rendelkezik ezen két új tisztség közötti pontos feladatmegosztásról, illetve az Európai Tanács elnökének feladatait sem határozza meg teljes körű részletességgel, így az Európai Unió külső képviselete eléggé problematikus. Nehéz megállapítani, hogy bizonyos esetekben melyik tisztség fellépése kívánatos. Így a napjainkban zajló gyakorlatnak nagyon fontos szerepe van a megszilárduló szerepkörök lehatárolásában, hogy minél előbb elgördüljenek az Európai Unió gördülékeny és hatékony működése és az egységes nemzetközi szerepvállalása előtt álló akadályok.

Érdeemes megjegyezni, illetve pozitívként kiemelni, hogy e két új tisztség szimbolikus jelentősége sem elhanyagolható. Ugyan az Alkotmány szerződésben szerepelő, a szorosabb politikai integrációt és a „föderális” EU-t feltételező „külügyminiszter”<sup>23</sup> elnevezés kimaradt a Lisszaboni Szerződésből, a közös kül- és biztonságpolitika főképviseelője és az Európai Tanács állandó elnöke bizonyos mértékben hozzájárulnak az Unió identitásának erősödéséhez, s egy európai identitástudat kialakításának alapját képezhetik.

#### 2.4. Európai Külügyi Szolgálat

A közös kül- és biztonságpolitikát érintő reformok, illetve az Európai Unió hatékonyabb globális aktorként való fellépése kapcsán elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk a Lisszaboni Szerződés által létrehozott Európai Külügyi Szolgálatot (*European External Action Service*, továbbiakban: EKSZ).

A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő feladatkörének komplexitásából adódóan, illetve tekintettel annak összetettségére és sokrétűségére, működése során segítségre szorul. Feladatainak ellátásában a Bizottság és a Tanács tisztviselőiből, valamint a tagállami diplomáciai szolgálatok tagjaiból álló szakbürokrácia, egy erős apparátus segíti: az Európai Külügyi Szolgálat.<sup>24</sup> A főképviseelőnek nyújtott segítség elsősorban az Európai Unió külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok előkészítésében és végrehajtásában nyilvánul meg. Így e szervezet lehetővé teszi, hogy a főképviseelőnek ne a tagállamokra kelljen támaszkodnia a külügyi tevékenysége során. Továbbá segíti az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a bizottsági tagokat a külkapcsolatok területén végzett feladataikban. Az Európai Külügyi Szolgálat fontos szerepet játszik abban, hogy a főképviseelő a Lisszaboni Szerződés által teremtett külpolitikai keretek gyakorlati alkalmazásának első lépéseit sikeresen és eredményesen valósíthassa meg.<sup>25</sup>

A kezdeti bizonytalanságokból adódóan jogosak a szkeptikusnak mondható vélemények az új „szolgálatot” illetően, ugyanis a Lisszaboni Szerződés nem rendelkezett részletesen a főképviseelő köré kiépülő apparátus szervezetéről és konkrét működéséről. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésekor az EKSZ feladatai még nem voltak pontosan lehatárolva, felületesek, homályosak voltak, s ez kellő megalapozottságot adott azon aggályoknak, hogy ez akadályt képezheti a főképviseelő munkájának és mérsékelheti az eredményes gyakorlat kialakítását. Az EKSZ-ről alkotott elképzelések sok esetben ellentétesek voltak, s csak találgatni lehet, hogy a benelux államok elképzelései alapján kerül kiépítésre az új apparátus, vagy a francia vélemények kerülnek dominánsabb pozícióba.<sup>26</sup>

Végül az EUSz. 27. cikk (3) bekezdésének megfelelően a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően a Tanács a 2010. július 26-i határozatában<sup>27</sup> döntött az EKSZ felállításáról, szervezetéről és működéséről. A tanácsi határozat egyértelműen kimondja, hogy az EKSZ az EU önálló szerve, sem a Tanács főtárhelyéhez, sem a Bizottsághoz nem tartozik. Egy olyan *sui generis*, önálló (azonban nem döntéshozó) szervről van szó, mely saját költségvetéssel rendelkezik. Az EKSZ ugyan kizárólag a főképviseelő irányítása alatt működik, segíti őt megbízatásainak

<sup>23</sup> Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés, III. rész, V. cím, I. fejezet, III- 296. cikk.

<sup>24</sup> EUSz. 27. cikk, (3) bekezdés.

<sup>25</sup> E tanulmány elsődleges céljára való tekintettel elkerülendő a részletekben való elmerülés az Európai Külügyi Szolgálatot illetően. Így az EKSZ azon vonatkozásában kerül megvizsgálásra, hogy miként és mennyiben segíti az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősödését és hatékonyabb globális aktorként való megjelenését.

<sup>26</sup> A benelux államok elképzeléseiről és a francia véleményekről részletesebben lásd: TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN: Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Viták és tervek az európai diplomáciai szolgálat kiépítéséről és jövőjéről, in *Külügyi Szemle*, 2010/2. szám, 98-99. o.

<sup>27</sup> 2010/427/EU Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.

teljesítésében, ugyanakkor az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot is segíti a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátásában.

Azáltal, hogy az EKSZ nem integrálódik be sem a Tanácsba, sem pedig a Bizottságba, az uniós intézmények „hatalmi harca” és befolyása, illetve ezzel együtt a közösségi és kormányközi jelleg közti „vergődés” figyelhető meg. Kérdéses, illetve figyelemmel kísérendő, hogy az EKSZ működése során vajon melyik uniós intézmény „veti ki a hálóját” az új diplomáciai szolgálatra. A Bizottság legfőbb törekvése, hogy a létező kompetenciái közül minél többet megtarthasson, s ezen felül újakhoz juthasson a külkapcsolatok tekintetében. Például vonakodik lemondani a kereskedelmi-, fejlesztési-, és szomszédságpolitika feletti ellenőrzésről, így ezen politikák az EKSZ és Bizottság közti szoros együttműködés keretén belül kerülnek megvitatásra.<sup>28</sup> Mivel az EKSZ az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének van alárendelve, aki egyben a Bizottság alelnöke is, az EKSZ feletti bizottsági ellenőrzés, illetve a szorosabb EKSZ-bizottsági kapcsolat a hatékonyabb működés és koordináció irányába hatna.

Az Európai Külügyi Szolgálatért folyó intézményi hatalmi vitából az Európai Parlament sem maradhatott ki.<sup>29</sup> Elsősorban az EKSZ költségvetése és a személyzeti kinevezések feletti ellenőrzéssel kívánta befolyását érvényesíteni az európai diplomáciai szolgálat felett. Az Európai Parlament – utalva az uniós külpolitika és diplomácia demokratikus ellenőrizhetőségének relevanciájára – széleskörű politikai és ellenőrző kompetenciákat kapott az EKSZ költségvetésének elfogadásában, illetve konzultációs szerep illetve meg a tisztségviselők kinevezésében.<sup>30</sup> Attól függően, hogy a jövőben, a gyakorlat során melyik intézménnyel alakít ki szorosabb együttműködést ezen új diplomáciai szolgálat, meghatározó jelentőségű lehet az EU-jövőjével kapcsolatos vitában való megállapodást illetően.

Az új európai diplomáciai szolgálat vizsgálata során nem tekinthetünk el a nemzeti és az európai diplomácia viszonyának elemzésétől sem. Vajon mennyiben és miként érinti a tagállamok külképviselőit az EKSZ? A tanácsi határozat egyértelműen kimondja, hogy az EKSZ a tagállamok diplomáciai szolgálataival köteles együttműködni. Abból kiindulva, hogy az EU nem föderáció, negatívumként könyvelendő el, hogy az EKSZ nem váltja fel a klasszikus nemzeti kétoldalú külképviselőket. Az Európai Unió külképviselőt ellátó küldöttségek (a delegációk<sup>31</sup>, melyek korábban a Bizottság alá tartoztak) kvázi nagykövetségekként működnek, vagyis a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben látják el az uniós képviselőt.<sup>32</sup> Mindössze költségvetés és konzuli képviselő terén tehermentesítik a tagállamokat, amely viszont a tagállami és európai külképviselő közti pozitív tartalmú együttműködésre utal. Az, hogy jelenleg a tagállamok széles körű szuverenitásukat megőrzik a külképviselő, illetve külpolitika területén, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a jövőben a nemzeti külképviselő kompetenciái ezen új, funkcionálisan „autonóm” szervezet kezében összpontosuljanak. Ez akár előnyös is lehet elsősorban azon kis államok számára, melyek költségvetési okok miatt nem létesítenek képviselőt bizonyos országokban. Azonban a szuverenitásukhoz erősen ragaszkodó nagyobb államok, (mint például britek, finnek, svédok) esetében elképzelhetetlennek tűnik saját külképviselőtük, vagy akár saját külpolitikájuk feladása.<sup>33</sup>

A delegációk a Tanács Főtitkársága, a Bizottság, és a tagállamok diplomáciai szolgálatából kirendelt tisztviselőkből állnak, akik a delegációvezetőknek vannak alárendelve. A delegációvezetők felelősek a delegációk koordinálásért, működéséért, illetve a delegációk munkaterületeinek ellenőrzéséért. Továbbá felelősek az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, az Európai Tanács elnökei és a bizottsági tagok által meghatározott instrukciók végrehajtásáért,<sup>34</sup> mely szintén az uniós intézmények közti „lavírozást” jelenti, ellehetetlenítve bármelyik intézmény nagyobb befolyásának kialakítási lehetőségeit az EKSZ felett.

<sup>28</sup> RANDOUX, FABRICE: *Le service diplomatique de l'UE. Les contours du service d'action extérieure se précisent*, 2009. október 21. <http://www.europolitique.info/les-contours-du-service-d-action-exterieure-se-precisent-art251826-71.html>, 2012.04.12.

<sup>29</sup> Az EP elsősorban a megnövekedett szerepére hivatkozva szállt harcba az EKSZ feletti ellenőrzés kiterjesztésére, hisz a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően az EU döntéshozatalában már a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá vált.

<sup>30</sup> KISS: i. m. 4-5. o.

<sup>31</sup> EXTERNAL SERVICE – DELEGATIONS' WEBSITES. [http://eeas.europa.eu/delegations/web\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm), 2012.04.08.

<sup>32</sup> THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: *A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*, [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B\\_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334543929775&sads=OK28-w14ajeyRqrpCHkzkFDeKak](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334543929775&sads=OK28-w14ajeyRqrpCHkzkFDeKak), 2012.03.14. 4-6. o.

<sup>33</sup> FABRICE: i. m.

<sup>34</sup> THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: i. m. 4. o.

A fent említett, harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben képviseletet ellátó delegációk mellett a brüsszeli központi adminisztráció is az Európai Külügyi Szolgálat másik fő komponense. Tekintettel az Európai Unió intézményi struktúrájának eddig nem létező, új dimenziójára, érdemes kitérni az EKSZ architektúrájára, hisz az ördög a részletekben rejlik. Látható, hogy a kvázi külügyminiszterként megjelenő külügyi és biztonságpolitikai főképviselő köré képülő külügyi apparátus – kvázi külügyminisztérium – az Unió bürokratikus rendszerét fokozza. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő egy ügyvezető főtiszt kinevezésével osztozik a rá nehezedő felelősségen a külkapcsolatok tekintetében, akit munkájában két főtiszt-karhelyettes segít. A brüsszeli központi adminisztráció főigazgatóságokból áll, illetve magába foglalja a több száz tisztviselőt foglalkoztató hat osztályt (biztonsági-, stratégiai-politikai tervezési osztály, jogi osztály, tájékoztatással és közdiplomáciával, audittal és személyi adatvédelemmel foglalkozó részlegek), vezérigazgatóval az élükön. Tehát látható, hogy olyan területekre terjed ki ezen osztályok hatásköre, mint például a személyzet, költségvetés, globális ügyek, csatlakozási politika, szomszéd- vagy fejlődő államokkal fennálló kapcsolatok területén való adminisztratív, koordináló feladatok ellátása.<sup>35</sup>

A fenti szervezeti struktúra stabilitásának kialakításához, megszilárdításához egy megfelelően szabályozott, hatékony és nem utolsósorban átlátható belső rendszerre van szükség, jól képzett, szakmai tapasztalatokkal rendelkező, lojális munkaerővel. Az Európai Külügyi Szolgálat személyzetének kétharmada a Bizottság bizonyos igazgatóságainak és a tanácsi titkárság alkalmazottaiból verbuválódik, míg a maradék egyharmadot a tagállamoktól kirendelt tisztségviselők teszik ki.<sup>36</sup> Ami a személyzeti erőforrásokat illeti, többen is egy olyan lehetőséget vélnek felfedezni, hogy az EU külkapcsolatainak vonatkozásában karriert építő fiatalabb generáció a nemzeti, s egyben uniós szintű diplomáciai ismeretek birtokában képesek lesznek megérteni a tagállamok és az Európai Unió globális szintű fellépéseinek gyakorlati relevanciáit, melyet később egy összeurópai szintű, valódi európai diplomáciai kultúra megteremtésének szolgálatába állíthatnak,<sup>37</sup> s ez akár egy európai identitás alapkövének lefektetését is jelenthetné.

Annak ellenére, hogy az Európai Külügyi Szolgálat az Európai Unió adminisztrációs és bürokratikus rendszerét fokozza, valójában esélyt ad az EU számára, hogy jobb feltételekkel valósíthassa meg célkitűzéseit, illetve egy sikeres és eredményesebb külpolitikát folytathasson. Az EU eddigi intézményi struktúrájának egy új dimenzióját jelentő, funkcionálisan autonóm szervezet egy koherensebb, látványosabb és hatékonyabb lehetőséget biztosít az EU külkapcsolatainak lebonyolítására.

### 3. A MEGERŐSÖDÖTT NEMZETKÖZI SZEREPVÁLLALÁS IRÁNYÁBA MUTATÓ EGYÉB REFORMOK

#### 3.1. Az Európai Unió egységes jogi személyisége - A hárompilléres rendszer felszámolása

A Lisszaboni Szerződést megelőzően, az Európai Unió a jogi személyiség hiányában nem tudott hatékonyan fellépni a különböző politikák esetében, megnehezítve ezáltal az egységes nemzetközi szerepvállalását is. Azonban a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés az Európai Közösség helyébe lépteti az Uniót és annak jogutódjává teszi; egységes jogi személyiséggel ruházza fel. Az Európai Unió jogalanyiségének elnyerése – kétség kívül – meghatározó jelentőségű az erős európai politikai integráció tekintetében. Az önálló jogi személyiség elnyerésével erős lökést kap a politikai integráció, hiszen olyan uniós szintű fellépést tesz lehetővé, amit eddig ennek hiányában nem tudott megvalósítani az EU.<sup>38</sup> Az EU-nak lehetősége nyílik, hogy a nemzetközi pódiumon a gazdasági erejéhez méltó politikai súlyát is megmutathassa. Az EU-val kialakítható partnerség lehetősége is kézenfekvőbbé és egyszerűbbé válik az Unión kívüli országok és a nemzetközi szervezetek számára. Míg korábban csak az Európai Közösségnek volt joga nemzetközi szerződéseket kötni, most maga az Unió is élhet ennek lehetőségével. Továbbá nemzetközi szervezetnek lehet tagja, nemzetközi szerződésekhöz csatlakozhat, illetve a nemzetközi jog alanyaként nemzetközi bírósághoz fordulhat.

<sup>35</sup> THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: i. m. 4. o.

<sup>36</sup> A vezető tisztséget betöltők kiválasztásáról részletesebben lásd: *Indul az Európai Külügyi Szolgálat*, 2011. <http://m.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat>, 2012.04.02.

<sup>37</sup> GRAHAM, AVERY: *The EU's External Action Service: new actor on the scene*, 2011. [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.7&di=sp=inline&safe=1&zw&sadnir=1&saduie=AG9B\\_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334611302010&sads=ZNR\\_Iz2bD\\_NNkMLka182Zp-KBlzU](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.7&di=sp=inline&safe=1&zw&sadnir=1&saduie=AG9B_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334611302010&sads=ZNR_Iz2bD_NNkMLka182Zp-KBlzU), 2012.04.02., 2. o.

<sup>38</sup> GÁLIK: i. m.



### 3.2. Közös biztonság- és védelempolitika területén hozott reformok<sup>39</sup>

Mivel az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának integráns részét képezi a közös védelem- és biztonságpolitika, így az e területen bevezetett reformokat sem célszerű mellőzni a vizsgálódás során. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett lényegesebb reformok – melyek nagyobb jelentőségűnek értékelendők az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősítését illetően –, az Európai Védelmi Ügynökség, a szolidaritási klauzula, illetve a kölcsönös segítségnyújtási klauzula. Az 1998-1999-es koszovói válság és háború, az iraki helyzet tekintetében kialakult tagállamok közti megosztottság<sup>40</sup> illetve a 2004-es madridi és a 2005-ös londoni terrortámadás az európai védelemre, s annak hiányosságaira hívták fel a figyelmet. A 2000-es évek elején megindult uniós szinten történő radikális előrehaladás a védelempolitika területén a Lisszaboni Szerződésben is kifejezésre jutott.<sup>41</sup>

Az egyik ilyen fontos, s a tanulmány vizsgálódása szempontjából fontos aspektus, hogy a Tanács által 2004-ben létrehozott, védelemképesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó ügynökséget, az Európai Védelmi Ügynökséget intézményesíti. A Lisszaboni Szerződés értelmében ezen ügynökség elsődleges funkciói, hogy megállapítsa az Unió műveleti igényeit, részt vesz a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak megerősítésében, és egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában. Továbbá segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében.<sup>42</sup> Tehát a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően az Európai Védelmi Ügynökség jelenleg már intézményi keretek közt segítheti az Európai Unió védelmi képességeinek fejlesztését a válságkezelés területén, illetve erősítheti és támogathatja az európai fegyveres együttműködést. S mielőtt az olvasó ezen ügynökség tekintetében egy fragmentált közös kül- és biztonságpolitika létét feltételezné, az Európai Védelmi Ügynökség az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelőjének fennhatósága alatt áll.<sup>43, 44</sup>

Mint ahogy a fentiekben már említésre került a 2000-es évek alatt megvalósult terrortámadások ösztönzőleg hatottak az úgynevezett "szolidaritási klauzula" életre hívására. E klauzula értelmében amennyiben bármely tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, a szolidaritás szellemében a többi tagállam együttesen fellépve, kihasználva a rendelkezésére álló eszközöket – ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is – a megtámadott tagállam segítségére sietnek. A klauzula létrehozása egyértelműen reflektálja az Unió azon céljait, hogy megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamai területén, egy esetleges terrortámadástól védelmet biztosítson a demokratikus intézményeknek és a polgári lakosságnak egyaránt, s egy terrortámadás, illetve egy ember vagy egy természet okozta katasztrófa esetén pedig segítséget nyújtson tagállamainak, viszont csak az érintett állam kormányának kérésére.<sup>45</sup>

A szolidaritási klauzulán túl a Lisszaboni Szerződés beemelte az úgynevezett kollektív védelmi klauzulát is. Ennek értelmében amennyiben egy tagállam területét külső fegyveres agresszió éri, a többi tagállam köteles a rendelkezésre álló eszközök függvényében támogatást és segítséget nyújtani a megtámadott tagállam részére. Annak érdekében, hogy ne kerüljön sor az esetleges párhuzamos struktúrák és funkciók kialakítására az EU és a NATO keretein belül, illetve hogy a kollektív védelem terén ne egymás vetélytársaiként jelenjenek meg, a Lisszaboni Szerződés rendelkezik arról, hogy az „e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal”.<sup>46</sup> Továbbá nyomatékosítva a közös uniós védelempolitika kialakításának foko-

<sup>39</sup> E tanulmány során nem kívánom részletesebb elemzését adni a közös védelem- és biztonságpolitika területén létrehozott újításoknak, csupán a felsorolás szintjén említem meg jelentőségüket az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősítésében. Ezen reformok részletes elemzését lásd: TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/9. szám, 81-84. o. [http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.kezek.hu%2Fletoltes.php%3Fletolt%3D173&ei=uVWMT8zJG8zBswbHpr2BDA&usq=AFQjCNG95tKnX7Cp7REJLj8AJjTMZsVO\\_w&sig2=u1Ag u4dCQ8NrJ\\_CNPp63fw](http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.kezek.hu%2Fletoltes.php%3Fletolt%3D173&ei=uVWMT8zJG8zBswbHpr2BDA&usq=AFQjCNG95tKnX7Cp7REJLj8AJjTMZsVO_w&sig2=u1Ag u4dCQ8NrJ_CNPp63fw), 2012.03.28.

<sup>40</sup> HORVÁTH: i. m. (2011) 555-556. o.

<sup>41</sup> Uo. 547-556. o.

<sup>42</sup> EUSz. 42. cikk (3) bekezdés.

<sup>43</sup> Az Európai Védelmi Ügynökség feladatait az Európai Unióról szóló szerződés tételesen is felsorolja. Lásd: EUSz. 45. cikk (1) bekezdés. Bővebben lásd: European Defence Agency. <http://www.eda.europa.eu/Strategies/Overview>, 2012. 05.02.

<sup>44</sup> Summaries of EU legislation, European Defence Agency. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_en.htm), 2012.05.02.

<sup>45</sup> EUMSZ. 222. cikk (1) bekezdés.

<sup>46</sup> EUSz. 42. cikk (7) bekezdés.

zatos jellegét, a Reformszerződés egyaránt kimondja azt is, hogy a kollektív védelmi klauzula „nem érinti egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét, tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-Atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetében látják megvalósítottak”.<sup>47</sup>E kollektív segítségnyújtási klauzula létezéséből egyértelműen adódik a Nyugat-európai Unió felszámolásának relevanciája.<sup>48</sup>

#### 4. KONKLÚZIÓ

Ha csak az elmúlt egy évtizedre visszatekintünk, olyan nagy horderejű események fül- és szemtanúi lehetünk a médiának köszönhetően, mint a 2003-as iraki háború, a 2011-es líbiai felkelés, az arab tavasz. Ezen eseményekbe való beavatkozás, illetve a velük kapcsolatos álláspontok kialakítása során egyértelműen kitűnt, hogy az Európai Unió tagállamai nehézségekbe ütköztek külpolitikáik összehangolása tekintetében. Azonban a tagállami konszenzus nélkül igen jelentős mértékben akadályozott az „egy hangon való” Unió szintű fellépés. Ugyanis ha nincs egyetértés, egyhangú tanácsi vélemény, az EU főképviseelője sem tudja érvényesíteni azon fő funkcióinak egyikét, hogy az EU nevében felszólalva képviselje annak álláspontját.

Felismerve, illetve figyelembe véve az Európai Unió előtt álló régi és újabb kihívásokat, az EU az állandó reformok révén kíván alkalmazkodni a folyton változó globális környezethez. Az előtte álló régi és új kihívásokkal szemben csak úgy tud sikeresen fellépni, ha azokhoz igazítja mind intézményi, mind döntéshozatali struktúráját. Csak hatékony globális szereplőként, erős, s egyben hiteles nemzetközi szerepvállalással képes megküzdeni a globális szintű kihívásokkal, problémákkal. Annak ellenére, hogy az Alkotmány szerződés „elbukott”, a Lisszaboni Szerződés megteremtí azon feltételeket, melyek kiaknázásával egy hatékony globális aktorként léphet fel az Európai Unió a nemzetközi porondon.

A Lisszaboni Szerződés nyomán bevezetett reformokat vizsgálva az EU közös kül- és biztonságpolitikája területén látható, hogy az EU hatékonyabb, egységesebb nemzetközi politikai szerepvállalásának feltételeit, intézményi és döntéshozatali keretei megteremtődnek, a lehetőségek adottak, mindehhez csupán aktivitás, elszántság és szoros összetartás szükséges az EU tagállama részéről. Az Európai Unió külső képviseletével kapcsolatban fennálló alapvető problémát az jelenti/jelentheti, hogy az Unió tagállami úgy kívánnak egy egységes és hatékony külpolitikát megvalósítani, hogy közben megőrzik saját szuverenitásukat is. Véleményem szerint ezt leginkább az reflektálja számunkra, hogy a közös külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve a funkcionálisan autonóm Európai Külügyi Szolgálat az EU többi intézménye között. „ingázik”. Nehézség forrását jelentette korábban is, az illetékességi hatáskörök lehatárolásának hiányossága, melyet részben az Európai Tanács elnökének, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének minél intenzívebb együttműködésével és állandó konzultációjával lehet áthidalni, mivel az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelői tisztség létrehozása önmagában nem biztosít egységesebb, s eredményesebb külpolitikát. Ugyanakkor a tagállamok részéről is elengedhetetlen a kompromisszumkészség és a nemzeti álláspontok egymáshoz közelítése, a tagállami közti egyetértés. Hiszen a Lisszaboni Szerződés reformjai által biztosított lehetőségek csak ily módon történő kiaknázása vezethet el az Európai Unió megerősített, hatékonyabb nemzetközi szerepvállalásához.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] DEÁK LÁSZLÓ: A Lisszaboni Szerződés és az Unió külső képviselete: gyakorlati dilemmák, in *Európai Tükör*, 2008/4. szám, 110-115. o  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B38338A2-0D38-4A81-AC8B-7FAD17B08DCB/0/et\\_2008\\_04.pdf](http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B38338A2-0D38-4A81-AC8B-7FAD17B08DCB/0/et_2008_04.pdf), 2012.03.16.
- [2.] GÁLIK ZOLTÁN: A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? in *Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2010/4. szám, <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038>, 2012.03.30.
- [3.] GRAHAM, AVERY: *The EU's External Action Service: new actor on the scene*, 2011. [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.7&disp=inline&safe=1&zw&sadnir=1&saduie=AG9B\\_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334611302010&sads=ZNRlIz2bD\\_NNkMLka182Zp-KBlzU](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.7&disp=inline&safe=1&zw&sadnir=1&saduie=AG9B_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334611302010&sads=ZNRlIz2bD_NNkMLka182Zp-KBlzU), 2012.04.02

<sup>47</sup> EUSz. 42. cikk (2) bekezdés.

<sup>48</sup> A kölcsönös segítségnyújtási klauzula és a Nyugat-európai Unió összefüggéseiről lásd: TÜRKE: i. m. (2009) 83-84. o.

- 
- [4.] GRÚBER KÁROLY: Gazdasági óriás- politikai törpe? Legitimáció és Unió közös külpolitikája, in *Európai Tükör*, 2006/11. szám, 67-71. o.
- [5.] HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG- ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- [6.] HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Alkotmánya. Mi és hogyan változik az Alkotmány szerződés hatására?*, 2005, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- [7.] HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- [8.] KISS J. LÁSZLÓ: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? in *Magyar Külügyi Intézet. Tanulmányok*, 2011/1. szám, 1-19. o.
- [9.] MARJÁN ATTILA: Az „európai hagyma”, avagy az Európai Unió hatalmas kihívásai., in *Európai Tükör*, 2006/7-8. szám, 49-62. o.
- [10.] MARJÁN ATTILA: Mit hoz az Európai Unió válsága? in *Magyar Külügyi Intézet. Elemzések*, 2011/26. szám, [http://www.grotius.hu/doc/pub/CRKGIH/2012\\_8\\_marjan\\_attila\\_mit\\_hoz\\_az\\_europai\\_unio\\_valsaga.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CRKGIH/2012_8_marjan_attila_mit_hoz_az_europai_unio_valsaga.pdf), 2012.03.28
- [11.] RANDOUX, FABRICE: *Le service diplomatique de l'UE. Les contours du service d'action extérieure se précisent*. 2009. október 21. <http://www.europolitique.info/les-contours-du-service-d-action-exterieure-se-precisent-art251826-71.html>, 2012.04.12.
- [12.] TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/9. szám, 77-85. o. [http://www.google.hu/url?sa=t&rc=tj&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fneb.kezek.hu%2Fletoltes.php%3Fletolt%3D173&ei=uVWMT8zJG8zBswbHpr2BDA&usq=AFQjCNG95tKnX7Cp7REJLj8AJjTMZsVO\\_w&sig2=u1Agu4dCQ8NrJ\\_CNpp63fw](http://www.google.hu/url?sa=t&rc=tj&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fneb.kezek.hu%2Fletoltes.php%3Fletolt%3D173&ei=uVWMT8zJG8zBswbHpr2BDA&usq=AFQjCNG95tKnX7Cp7REJLj8AJjTMZsVO_w&sig2=u1Agu4dCQ8NrJ_CNpp63fw), 2012.03.28.
- [13.] TÜRKE ANDRÁS ISTVÁN: Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Viták és tervek az európai diplomáciai szolgálat kiépítéséről és jövőjéről, in *Külügyi Szemle*, 2010/2. szám, 115-128. o.
- [14.] 2010/427/EU Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.
- [15.] Az Európai Bizottság 2010-es kereskedelemi, növekedési és globális ügyekről szóló közleménye. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146975.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146975.pdf), 2012.04.01.
- [16.] CONV 850/03 *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet*, 2003. IV. cím, 1. fejezet, 27. cikk. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>, 2012.03.14.
- [17.] European Defence Agency. <http://www.eda.europa.eu/Strategies/Overview>, 2012.05.02.
- [18.] External Service - Delegations' Websites. [http://eeas.europa.eu/delegations/web\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm), 2012. 04.08.
- [19.] *Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai*, 2009. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html>, 2012.04.02.
- [20.] *Indul az Európai Külügyi Szolgálat*, 2011. <http://m.eu2011.hu/hu/hir/indul-az-europai-kulugyi-szolgalat>, 2012.04.02.
- [21.] Summaries of EU legislation, European Defence Agency. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_en.htm), 2012.05.02.
- [22.] THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE: *A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*. [https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B\\_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334543929775&sads=OK28-w14ajeyRqrpCHkzFDeKak](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=4bd39baff&view=att&th=13597728d31b1256&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B_P9XhAxXG4Hy7SNpe06o0JJD&sadet=1334543929775&sads=OK28-w14ajeyRqrpCHkzFDeKak), 2012.03.14.