

GÖMBÖS CSILLA

„WHO DO I CALL, IF I WANT TO SPEAK TO EUROPE?”¹ – AZ EU NEMZETKÖZI MEGJELENÉSE A LISSZABONI SZERZŐDÉS ELŐTT ÉS UTÁN*

BEVEZETÉS

Kétségtelen, hogy a nemzetközi média és a külföldi hírportálok már szinte megunhatatlannak tűnő vezető témái közé sorolhatók mindenekelőtt a gazdasági – és pénzügyi világválság, az euró-övezeten belüli feszültségek és a világ számos területén végbemenő politikai változások. S ehhez tovább párosulnak a már „jól ismert” globális problémák, mint például a növekvő munkanélküliség, a növekvő társadalmi különbségek, a szegénység, a környezetszennyezés, a szervezett bűnözés, a terrorizmus, s még lehetne tovább sorolni a szinte végeláthatatlannak tűnő globális szinten jelentkező problémákat. A fent említett kihívások volumene pedig hatékony összefogást kíván meg a nemzetközi élet szereplőitől, beleértve az Európai Uniót is, mely a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével vitathatatlanul a nemzetközi jog alanya.² Azonban ahhoz, hogy az Európai Unió hiteles nemzetközi partnerként legyen képes összefogni a nemzetközi élet más szereplőivel, fontos, hogy hatékony, határozott és aktív globális aktorként jelenjen meg a nemzetközi színtéren. A Henry Kissingertől származó címként megjelölt idézet egyértelműen az EU egységes, hiteles külső fellépésének hiányára hívja fel a figyelmet, mely probléma orvoslására mi sem nyújt jobb bizonyítékot, mint a Lisszaboni Szerződés által létrehozott új tisztség, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*) az életre hívása.^{3 4} Tehát jelen tanulmány célja, hogy választ nyújtson a Henry Kissinger által feltett kérdésre, s így ennek érdekében azt kívánom megvizsgálni, hogy ezen reform az Európai Unió nemzetközi megjelenését illetően miként hoz változást a Lisszaboni Szerződés előtti állapothoz képest, hozzájárulva az Európai Unió összetett és bonyolult nemzetközi megjelenésének csökkenéséhez.

1. AZ EU FRAGMENTÁLT NEMZETKÖZI MEGJELENÉSE A LISSZABONI SZERZŐDÉS ELŐTT

1.1. KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI FŐKÉPVISELŐ – HIGH REPRESENTATIVE FOR COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Az európai integrációs folyamat során voltak már korábban is kísérletek a külső fellépés egységesebbé tételére. Erre jó példa a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő (*High Representative for Common Foreign and Security Policy – Mr./Mrs. CFSP*) tisztségének létrehozása az Amszterdami Szerződés által.⁵ Egészen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága élén álló Főtitkár töltötte be az Amszterdami Szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői posztot, melyet 2009-ig *Javier Solana de Madiriga* egykori NATO főtitkár töltött be.

*„A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2010-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

¹ Henry Kissinger, egykori amerikai külügyminiszter tette fel ezt a kérdést még az 1970-es években, mely a mai napig töretlenül őrzi aktualitását. Az iróniával átitatott kérdés valójában az EU egységes, hiteles külső fellépésének hiányára hívta fel a figyelmet, azonban a 2009. december 1-jétől hatályos Lisszaboni Szerződés által bevezetett új tisztség – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – létrehozásának köszönhetően megválaszolódni látszik Henry Kissinger kérdése.

² Az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSz) 1. cikk, EUSz 47. cikk.

³ Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének hivatalos angol elnevezése: *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*. Fontosnak tartom e tisztség angol megnevezésének feltüntetését és figyelmes szemügyre vételét, ugyanis majd látható lesz a továbbiakban, hogy miként változott a tisztség elnevezése az európai integrációs folyamat során.

⁴ EUSz 18. cikk, EUSz 27. cikk.

⁵ „Az elnökséget a Tanács főtitkára segíti, aki a közös kül- és biztonságpolitika főképviselőjének feladatát látja el.” Amszterdami Szerződés utáni EUSz. (továbbiakban: ASz) 8. cikk 3. bekezdés.

A második pilléres külügyekkel foglalkozó főtitkár feladatkörének tételes lehatárolásáról az EU Szerződés nem rendelkezett, csupán a Tanács elnökségének külpolitikai téren történő segítségét határozta meg, s ebből adódóan a főképviselő szinte kiszolgáltatottá vált a soros elnökséget ellátó ország külügyminiszterének, aki szintén jelentős szerepet vállalt az EU nemzetközi szintén való megjelenésében.⁶ Annak ellenére tehát, hogy az Amszterdami Szerződés létre hozta a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői posztot, egyértelműen kimondja, hogy az EU-t annak közös kül- és biztonságpolitikájával kapcsolatos ügyekben az elnökség képviseli. Az elnökség felel az e politikaterületre vonatkozó határozatok végrehajtásáért; ebben a minőségében alapvetően ő képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és konferenciákon.⁷ A főképviselő feladatköre az elnökségnek való segédkezés során csupán annyiban ki is merül, hogy részt vesz a politikai döntések kialakításában, előkészítésében és végrehajtásában, valamint adott esetben az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat.⁸ Ezek alapján azt lehet mondani, hogy a főképviselő valójában súlytalan szereplője az EU külpolitikájának, s annak alakításában, csupán egy névleg létező, de üres tisztség képe jelenik meg az EU külpolitikájában, s a külső képviseletben.

A főképviselő, valamint az elnökség mellett további szereplő is megjelenik az EU külső képviseletében, ugyanis nem hagyható ki a felsorolásból az első pilléres külügyekkel foglalkozó, az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa sem. A Bizottság végrehajtó jogosítványokkal felruházott külkapcsolati biztosának (*Benita Ferrero-Waldner*⁹) legfőbb kompetenciája közt szerepelt, 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 a hatáskör-ütközéseket a szóban forgó politikaterületen. S mindemellett az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa is számos feladatot látott el az uniós külkapcsolatok keretében.

Mindezek alapján egyértelműen látható, hogy az EU külső képviselete valóban több szereplőhöz kötött, s így Henry Kissinger utalása az EU egységes, hiteles külső fellépésének hiányára sem megalapozatlan. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai tisztség azonban nem hozott áttörő eredményeket az Európai Unió egységes fellépésének kérdéséről. A fentebb elemzett szétaprózódott külügyi rendszerből adódóan az EU sokszereplős külpolitikája egységesebb megjelenést igényelt a hatékonyabb, s egyben hitelesebb globális szintű fellépés érdekében. Így nem meglepő, hogy az integráció előrehaladásával mindvégig szem előtt lebegett ezen megoldatlan probléma felszámolásának mikéntje.

1.2. AZ UNIÓ KÜLÜGYMINISZTERE – UNION MINISTER FOR FOREIGN AFFAIRS

Már az Európai Alkotmányról szóló szerződés szövegtervezetének kidolgozásával megbízott – 2002. február 28-tól 2003. július 10-ig munkálkodó – Európai Konvent javaslatában is megjelent az Európai Unió egységes külső képviseletének igénye, melyet az Unió külügyminisztere tisztség bevezetésének javaslata is jól szemléltet.¹⁰ Ezen javaslathoz megfelelően a „megbukott” európai Alkotmányos Szerződés is az Európai Unió egységesebb külső képviseletének, illetve nemzetközi szerepvállalás erősítésének biztosítása érdekében létre hozta volna az Európai Unió külügyminiszteri posztját (*Union Minister for Foreign Affairs* – UMFA).^{11 12} Kétségtelen tény, hogy az Alkotmányszerződés procedúrájának időszakában az egyik legjelentősebb intézményi reformnak számított nemcsak az Európai Unió külpolitikájának szempontjából, hanem magának az integráció történetében is nagy előrelépést jelentett volna a föderáció irányába, hacsak magát az elnevezést nézzük is.¹³

⁶ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 543. o.

⁷ ASz 2. és 3. bekezdések.

⁸ ASz 16. cikk.

⁹ *Az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviselő*, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-az-unios-kul-es-biztonsag-politikai-fokepviselo-hatter.html>, (2012.08.28.).

¹⁰ 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>, (2013.03.14.).

¹¹ Alkotmányos Szerződés 1-28. cikk.

¹² KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS – JENEY PETRA (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, CompLex Kiadó, Budapest, 436- 437. o.

¹³ GASPERS, JAN: *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, 2008. <http://www.sbc.katowice.pl/Content/11990/gaspers.pdf>, (2013.10.01.) 22. o.

Az Alkotmányos Szerződés a korábbi hárompilléres rendszer megszűnéséből adódóan¹⁴ össze kívánta vonni a második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács Főtitkára által ellátott közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, valamint az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztséget, s ezzel kívánta megvalósítani az EU „egy arc, egy telefonszám, egy hang”¹⁵ típusú nemzetközi szintű fellépését. A tagállamok közt már lassan végeláthatatlannak tűnő vitasorozat zajlott le az Alkotmányos Szerződésről való megállapodásukat illetően, azonban a tagállamok kompromisszumkészségének köszönhetően sikerült konszenzusra jutniuk, s végül 2004. október 29-én Rómában¹⁶ aláírták az Alkotmányos Szerződést, azonban – mint az már köztudott – a ratifikációs folyamat az elutasító francia és holland népszavazásnak köszönhetően megrekedt, meghíúsítva ezáltal az Alkotmányszerződés hatályba lépését.¹⁷ Ezzel együtt pedig a külügyminiszeri poszt is lekerült a napirendről.

Majd a német elnökség 2007. január 1-jei hivatalba lépésekor – megkezdődött az Alkotmányszerződés újragondolása a tagállami vélemények és igények alapján. Ennek eredményeként 2007. december 13-án Lisszabonban az uniós tagállamok állam- és kormányfői aláírták a Lisszaboni Szerződést,¹⁸ mely szinte egy az egyben átmentette a kvázi Európai Alkotmány külügyminiszterre vonatkozó rendelkezéseit annyi változtatással, hogy – figyelembe véve Nagy-Britannia és Csehország fenntartását a túl föderatív hangzású miniszteri megnevezéssel kapcsolatban¹⁹ – az „Unió külügyminisztere” elnevezés helyett az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője²⁰ megnevezés került a Reformszerződés szövegébe. Így e tanulmány a továbbiakban pedig Kissinger kérdését az új tisztség legfőbb jellemzőin keresztül kívánja megválaszolni.

2. AZ UNIÓ KÜLÜGYI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI FŐKÉPVISELŐJE A LISSZABONI SZERZŐDÉS NYOMÁN

2.1. A „TÖBBKALAPOS” LADY – AZ INTÉZMÉNYKÖZI TISZTSÉG

A Lisszaboni Szerződés az Alkotmányszerződés rendelkezésének megfelelően 2 korábbi külügyekkel kapcsolatos tisztség összevonásával kívánja csökkenteni az Európai Unió fragmentált nemzetközi megjelenését. Vagyis a főképviseelő személyében összevonásra kerül a korábban már említett második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács Főtitkára által ellátott közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztség, ezáltal biztosítva az EU koherensebb és határozottabb megjelenését és fellépését a nemzetközi szinten. Mivel az új tisztség létrehozásának alapvető célja az EU arculatának egy egységesebb nemzetközi képviselet biztosítása, illetve az, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának területén elkerüljék az egyes intézményeken belüli esetleges párhuzamos munkavégzést, nem meglepő, hogy a korábbi tisztségek közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatásköreik a főképviseelő kezében összpontosulnak. A főképviseelőnek az EU különböző intézményei közt lavírozva több feladat- és munkakör egyidejű ellátásával kell megbirkóznia, vagyis több kalapot

¹⁴ Az EU pilléres szerkezetével kapcsolatosan nem lehet figyelmen kívül hagyni azon tényt, hogy a „pillérek” az EU közjogi szerkezetét illusztrálják, a vizuális megjeleníthetőség eszközeként szolgálnak. S bár a Lisszaboni Szerződés után már nem különböztetjük meg formailag a közösségi és az uniós rendszert; a különböző politikák intergovernmentális (kormányközi) és szupranacionális jellege megmarad. Tehát valójában két pillér továbbra is fennmarad: az első pillér jogrendjének autonóm és sui generis jellege, a jogalkotási eljárásokkal elfogadott jogi aktusok jellegzetességei fennmaradnak, és ettől jól elhatárolható az Unió közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott aktusoktól, ahol jogalkotási aktusok elfogadása továbbra is kizárt. Illetve döntéshozatal tekintetében míg az első pillérnél az együttdöntési eljárás általánossá válása figyelhető meg, addig a szóban forgó politikaterületen továbbra is fennmarad az egyhangú döntéshozatal elve.

¹⁵ KISS J. LÁSZLÓ: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? in *Magyar Külügyi Intézet, Tanulmányok*, 2011/1. szám, 3. o.

¹⁶ HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 31-35. o.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Ez a 2009. december 1-jétől hatályos Lisszaboni Szerződés nem váltja fel a korábbi alapszerződéseket, hanem beáll az alapszerződés- módosítók sorába, s így az Unió az Európai Unióról szóló szerződésen (továbbiakban: EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződésen (továbbiakban: EUMSz) alapul.

¹⁹ HORVÁTH – ÓDOR (2008): i. m. 143. o.

²⁰ EUSz 18. cikk.

hord.^{21 22} Egyben az Európai Bizottság alelnöke, az Európai Unió Tanácsban a Külügyek Tanácsának elnöke, az EU első számú diplomatája, illetve a személye köré kiépülő diplomáciai szolgálat – az Európai Külügyi Szolgálat – vezetője. Ebből adódóan érthető feladatkörének komplex jellege, valamint az EU intézményei közt történő lavírozása miatt intézményközi jellege is.

2.1.1. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉS A FŐKÉPVISELŐ

A főképviseelő Bizottsághoz fűződő viszonya sajátos, s egyben példa nélküli. A Bizottság alelnökeként felel ezen intézmény külkapcsolatokkal összefüggő tevékenységeinek megvalósulásáért. Felelős a különböző külkapcsolati jellegű tevékenységek irányításáért és döntések végrehajtásáért; továbbá köteles biztosítani az EU külső fellépéseinek összhangját és koordinálását.²³ Ez magában foglalja a bizottsági tagok tevékenységeinek egymással, illetve más külpolitikára vonatkozó – esetleg kormányközi – elemekkel történő összehangolását.²⁴

A főképviseelő kinevezését és megbízatásának megszüntetését illetően egy eléggé érdekes konstrukcióval állunk szemben, ugyanis a főképviseelőt az Európai Tanács minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésével nevezi ki a Bizottság jelenlegi hivatali idejének lejártáig terjedő időszakra.²⁵ A főképviseelő megbízatása ugyanilyen eljárás keretében meg is szüntethető.²⁶ Ez alapján a főképviseelő az Európai Tanács által elszámoltatható, s, a tagállamok irányába történő felelőssége egyértelműen a tisztség kormányközi jellegét erősíti. Tehát maga a Bizottság elnöke nem válthatja le, csak lemondásra szólíthatja fel a főképviseelőt, megbízatásának megszűnéséhez az Európai Tanács jóváhagyása szükséges. Ezzel ellentétben azonban a többi biztos nem számíthat az Európai Tanács támogatására, amennyiben lemondásra kényszerülnének – így generálva egyfajta belső feszültséget a Bizottság tagjai között.²⁷ Továbbá az is nélkülözhetetlen a hatékony feladat-ellátás tekintetében, hogy a Bizottság elnöke és a főképviseelő is megtalálják a közös hangot tevékenységeik során, melyet jelentős mértékben befolyásolhat a tisztségeket betöltő személyek jellemvonása.²⁸ Az EU jelenlegi külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tisztséget a jelenleg a brit Catherine Margaret Ashton tölti be.

További érdekes állapot áll fenn azt illetően, hogy mivel a főképviseelő tisztségénél fogva a Bizottság egyik alelnöke, – a Bizottság elnökéhez és többi tagjához hasonlóan – a főképviseelő kinevezésének jóváhagyását az Európai Parlamentnek is meg kell szavaznia. Azonban a Parlament valójában csak a bizottsági poszthoz adja egyetértését, s konkrétan nem a főképviseelői poszthoz. Igaz, amennyiben az Európai Parlament a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítványt fogad el, a főképviseelőnek is le kell mondania a Bizottságban betöltött tisztségeiről. Ezzel szemben az új Bizottság megalakulásáig továbbra is elláthatja a Tanácsban esedékes feladatait.²⁹

2.1.2. Munkamegosztás a Tanácsban – A Külügyek Tanácsa és az EU soros elnöksége

Lady Ashton a Bizottsághoz való kötődésén túl az Európai Unió Tanácsához is erősen kötődik. Ugyanis a Tanácson belül az Unió külpolitikájával kapcsolatos munkavégzés folytonosságát és koherenciáját biztosítja, közös kül- és biztonságpolitikai mandátummal rendelkezik. A főképviseelő vezeti a Külügyek Tanácsát³⁰ –

²¹ A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett intézményi reformok vonatkozásában készült számos tanulmány az angol „hat” (kalap) szót használja a főképviseelő számos feladataira és különböző posztjaira vonatkozóan. Véleményem szerint helytelen lenne egy bizonyos számmal illetni a „kalapos” jelzőt, ugyanis a szakirodalomban is megoszlanak a vélemények a „kalap-számot” illetően.

²² Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének feladatköréről részletesebben ld. EUSz 18. és 27. cikkek.

²³ EUSz 18. cikk.

²⁴ GASPERS: i. m. 24. o.

²⁵ A tisztség hivatali ideje nincs korlátozva, az Európai Tanács bármennyi időre kinevezheti a főképviseelőt. Ld. Európai Tanács 2009/880/EU határozat.

²⁶ EUSz 18. cikk (1) bekezdés.

²⁷ GASPERS: i. m. 24. o.

²⁸ Uo.

²⁹ EUMSZ 234. cikk.

³⁰ A Lisszaboni Szerződés egymástól szétválasztotta az Általános és Külkapcsolatok Tanácsát két különböző, egymástól függetlenül működő formációvá. Az egyik formáció: az Általános Ügyek Tanácsa, mely a Tanácsban folyó munka összhangját biztosítja és az Európai Tanács elnökével előkészíti e testület csúcsertekezleteit és nyomon követi azokat. A

átvéve a tanácsi soros elnökséget (EU- elnökség) ellátó tagállam miniszterének korábbi funkcióját. A főképviselői tisztség bevezetésével, illetve az Európai Tanács állandó elnöke tisztség bevezetésével módosítani kellett a soros elnökségi rendszer szerepét, funkcióit és működését egyaránt. A soros elnökség közvetlen ellenőrzése alól kikerült az Unió közös kül- és biztonságpolitikai tevékenységi köre, annak felügyeletét a főképviselő és az Európai Tanács elnöke veszi át.³¹ Míg a Lisszaboni Szerződést megelőzően a soros elnök tagállam egyszerre látta el az Európai Tanács és a Tanács elnöki feladatait, addig 2009. december 1-jétől az Európai Tanács elnöke – Herman Van Rompuy – a Tanács elnöklését pedig a soros elnöki tagállam szakminiszterei látják el. Az Európai Tanács állandó elnökéhez kerülnek azon feladatok, melyekért korábban a soros elnök tagállam miniszterelnöke és külügyminisztere volt felelős. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője a korábban egyetlen miniszteri testületet képező Általános és Külkapcsolati Tanács kettéválást követően – miután a külügyminiszterek körében megszűnt a forgó elnökség – átvette a grémium vezetését állandó jelleggel. Bár az épp soros elnökséget ellátó tagállam számára saját nemzeti külpolitikájuk tekintetében bizonyos pozitívumokat jelentett az elnökség betöltése, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok miatt kialakult változások az elnökségi trió vonatkozásában nem feltétlenül jelentenek „hatalomvesztést”. Sokkal inkább egyfajta hangsúlyeltolódásként érdemes elkönyvelni a változásokat³² – a külpolitikai tevékenységek hatékonyabb ellátását illetően.

A különböző szereplők tevékenységeiknek ellátása során az együttműködés és folyamatos egyeztetések – akár formális, akár informális csatornákon keresztül – elengedhetetlenek. Az Unió közös külkapcsolataival kapcsolatos egységes álláspontok kialakítása a soros elnökséget ellátó tagállam és az új tisztségek között nélkülözhetetlen, mivel a soros elnöki tagállam – az Európai Unió főképviselői posztnak és az Európai Külügyi Szolgálatnak alárendelten – bizonyos mértékben szintén közreműködik az Unió külső képviseletében. Ebben csakugyan fontos szerep és felelősség hárul az éppen soros elnökséget ellátó országra. S továbbra is fennáll azon lehetőség a tagállamok számára, hogy a soros elnökség ellátásával az adott félév során magukra irányíthassák az EU figyelmét, aktívan hozzájáruljanak az Unió működéséhez, döntéshozatal során támogassák, segítsék a kompromisszum létrejöttét, illetve az uniós döntésekben megkísérelhetik érvényre juttatni nemzeti érdekeiket.

2.1.3. Kompetenciaütközések?

Fontos kiemelni, hogy bár elsősorban a főképviselő kezében összpontosulnak a közös kül- és biztonságpolitikai hatáskörök, ez mégsem jelenti azt, hogy a főképviselő az EU külső fellépést illetően hatalmi monopóliummal rendelkezne. Ugyanis a Lisszaboni Szerződés a főképviselő személye mellett intézményi újításként létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének tisztségét,³³ akinek szintén hatáskört biztosít arra, hogy – a főképviselő hatásköreinek sérelme nélkül – a saját szintjén ellássa az Unió külső képviseletét.

Vagyis a belga származású *Herman Van Rompuy*, mint az Európai Tanács állandó elnöke, ugyancsak részt vesz az EU egységes külső fellépésének megvalósításában. Azonban a nemzetközi porondon csak olyan mértékben képviselheti az Uniót, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő hatáskörét ne sértse meg.³⁴ 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 EU külső képviselete eléggé problematikus. Nehéz megállapítani, hogy bizonyos esetekben melyik tisztség fellépése kívánatos. Az Európai Tanács elnöke elsősorban a külügyek képviseletét látja el, addig a főképviselő a köré kiépülő új diplomáciai szolgálaton keresztül, e politikaterületre vonatkozó javaslattevési jog birtokában, illetve a Tanács felhatalmazása alapján bizonyos végrehajtási jogkörök gyakorlása során irányítja az EU közös kül- és biztonságpolitikáját. Annak érdekében, hogy a két új tisztség uniós külpolitikára vonatkozó kompetenciáik ütközéséből fakadó anomáliákra ne kerüljön sor, illetve áthidalják az esetleges hatáskörütkö-

másik tanácsi formáció: a Külügyek Tanácsa, mely az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján felelősséget vállal az EU külső tevékenységei összhangjának biztosításáért és az EU külső képviseletével kapcsolatos döntések meghozataláért. Ez a különválás a hatékonyabb működés és átláthatóság megvalósulását, feladatok eredményes megosztását szolgálja az Európai Unió jelenében (EUSz 16. cikk és EUMSz 236. cikk).

³¹ HORVÁTHY BALÁZS: Az EU-elnökség intézménye, in VÖRÖS IMRE (szerk.): *Az EU-elnökség. Jogi, szervezeti és tudománypolitikai vetületek*. 2010. Complex Kiadó, Budapest. 68. o.

³² Uo.

³³ Az Európai Tanácsról és az állandó elnökének tisztségéről részletesebben ld. EUSz III. cím és az EUMSz 6. rész, I. cím, 1. szakasz.

³⁴ EUSz 15. cikk (6) bekezdés.

zéseket, s hogy a megszilárduló szerepkörök lehatárolása is fokozatosan megvalósuljon, a napjainkban zajló gyakorlatnak nagyon fontos szerepe van. Ahhoz, hogy a több fogaskerékből álló szerkezet olajozottan tudjon működni, a gyakorlatban összhangra, állandó konzultációkra és minél intenzívebb együttműködésre van szükség a szereplők és főszerelők között annak érdekében, hogy az egységes nemzetközi fellépés és hiteles nemzetközi szerepvállalás megvalósuljon.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A dióhéjban felvázolt egy személy kezében összpontosuló feladatkörök egyidejűleg történő ellátására az EU külső tevékenységével és fellépésével kapcsolatos koordináció hatékonyabb megvalósítása érdekében került sor a Lisszaboni Szerződést követően. A feladatok ilyen fajta kombinálása fontos intézményközi funkciókhoz juttatja e tisztség viselőjét, hisz lehetőséget biztosít számára, hogy az Unió nemzetek feletti/szupranacionális és kormányközi struktúrái között mozogjon, ezáltal is hozzájárulva a hatékony uniós külpolitikai koordináció biztosításához. Példaértékű lehet az Európai Bizottság és a Tanács közelítése szempontjából, ha egy bizottsági tag miniszteri tanácskozást vezet. Továbbá felvetődhet egy – egyértelműen a távoli jövőre vonatkozó – esetleges opció megvalósulásának lehetősége, miszerint hosszú távon akár egy igen erős hatalmi centrum is kialakulhat az Unió erőskezü külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének személye köré kiépülve.³⁵ Azonban a 2005-ben megbukott európai szintű Alkotmányos Szerződés kétség kívül azt reprezentálja, hogy a tagállamok még nincsenek kész egy olyan Európai Unióra, mely a „külügyminiszteri” poszttal egy – jelentősen nagy – lépéssel közelebb került volna a „föderális Európához”, vagy legalábbis a politikai integráció irányába történő jelentős elmozdulást jelentett volna. Igaz, hogy a Lisszaboni Szerződés átvette az Alkotmányos Szerződés külügyminiszterre vonatkozó rendelkezéseit, mégis az elnevezéseknek, tisztségek megnevezéseinek nem mellékes jelentőségük, s üzenetük van.

Tehát összességében az látható a fentiek alapján, hogy az EU külpolitikájának „irányítása” a főképviseelő kezében koncentrálódik a különböző intézményközi szerepét illetően. Ugyan kinevezése miatt az Európai Tanács embere, de a Bizottságon belül már bizonyos mértékben a többi biztos fölé kerül, s a Külügyek Tanácsának elnöklésével a Tanácsban is jelentős pozíciót szerzett magának, nem mellőzve e politika vonatkozásában a javaslattevési és végrehajtási jogköreit. Ugyanakkor a főképviseelő intézményközi feladatainak komplexitása egyben okot is adhat némi bizonytalanságra azok gyakorlati megvalósítását illetően, melynek milyensége nagy jelentőséggel bír a jövőbeli fejlesztések és reformirányok vonatkozásában.

Lady Ashton mindenesetre nagy fába vágta fejszóját e főképviseelői poszt betöltésével, hisz rá hárul egy újonnan kialakított struktúra „beolajozása”. Ha visszatekintünk a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta eltelt közel három évre, ugyan látható, hogy Catherine Ashton az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjeként a média mindennapos szereplőjévé vált hangot adva az EU álláspontjának a világ eseményeit illetően. Illetve a világ legnagyobbjaival ül egy tárgyalóasztalhoz,³⁶ az Unió nevében számos politikai párbeszédet lefolytatott harmadik országokkal. Azonban ahhoz, hogy az sokrétű feladatköréből adódó összes problémát megoldja vagy „emberfeletti tornásznak” kell lennie vagy egyértelmű prioritások felállításával és azok pontos követésével válik lehetővé a főképviseelő hatékony munkavégzése.³⁷

Véleményem szerint az, hogy nincs kellő mértékben konkretizálva sem az Európai Tanács elnökének, sem az Unió főképviseelőjének jogosultsága és feladatköre, jól tükrözi azt a problémát, hogy az Unió tagállamai úgy kívánnak egy egységes és hatékony külpolitikát megvalósítani, hogy közben megőrzik saját szuverenitásukat is. Így annyiban sikerült választ találni Kissinger által feltett kérdésre, hogy a főképviseelői poszt bevezetésével már tudja, kit kell tárcsáznia, ha az Európai Unióval kívánna beszélni, azonban egységes válaszra a vonal túlsó oldaláról nem igen számíthat.

³⁵ GÁLIK ZOLTÁN: A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? in *Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2010. <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26&gyors=2038>, (2013.09.30.).

³⁶ *Unió diplomácia az EKSZ korában – R riport*, <http://www.europarl.europa.eu/hu/player.aspx?pid=9038a12c-c5c6-4ca8-996c-a06a00dcb3e>, (2013.10.08.).

³⁷ GASPERS: i. m. 25. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

JOGFORRÁSOK

- [1.] Alkotmányos Szerződés.
- [2.] Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (egységes szerkezetbe foglalt változat).
- [3.] Lisszaboni Szerződés által módosított Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.
- [4.] 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.).
- [5.] Európai Tanács 2009/880/EU határozata.

SZAKIRODALOM

- [1.] GASPERS, JAN: *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, 2008. <http://www.sbc.katowice.pl/Content/11990/gaspers.pdf> (2013.10.01.).
- [2.] GÁLIK ZOLTÁN: A lisszaboni szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? in *Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2010. <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=26 &gyors=2038> (2012.09.30.).
- [3.] HORVÁTHY BALÁZS: Az EU-elnökség intézménye, in VÖRÖS IMRE (szerk.): *Az EU-elnökség. Jogi, szervezeti és tudománypolitikai vetületek*. 2010. Complex Kiadó, Budapest.
- [4.] HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG-ORAC Lap - és Könyvkiadó Kft, Budapest.
- [5.] HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió Szerződéses Reformja. Az Unió Lisszabon után*, 2008, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008.
- [6.] KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS – JENEY PETRA (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, CompLex Kiadó, Budapest.
- [7.] KISS J. LÁSZLÓ: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? in *Magyar Külügyi Intézet, Tanulmányok*, 2011/1. szám.

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] *Az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviseelő*, <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-az-unios-kul-es-biztonsag-politikai-fokepviselo-hatter.html> (2013.08.28.).
- [2.] *Uniós diplomácia az EKSZ korában- Riport*, <http://www.europarltv.europa.eu/hu/player.aspx?pid=9038a12c-c5c6-4ca8-996c-a06a00dcbb3e> (2013.10.08.).