Rétfalvi Flóra
Európai Külügyi Szolgálat ma

A lisszaboni szerződés gyakorlatba ültetésének egyik legvitatottabb tárgya az European External Action System (EEAS), azaz az Európai Unió Külügyi Szolgálatának (EKSZ) felállítása, amelyért jelenleg az igencsak különféleképpen megítélt Lady Cathrine Ashton felel. Lady Ashton elhivatottsága vitathatatlan,[1] ám mivel egy jelenleg kiépülő, igen nagy jelentőségű intézmény formai keretiről van szó, számos tisztázatlan kérdés, megoldandó érdek-ütközés és potenciális lehetőség-feltárás témakörében folynak az egyeztetések hónapok óta. Ezeknek lényegi kérdései kerülnek összefoglalásra a következőkben.

1. Fókuszpontok

Az új szervezet tényleges működésének megkezdése alapos előkészületet, költséghatékony szervezeti működést és átlátható struktúrát igényel. Ennek érdekében a lisszaboni szerződés életbelépése óta (2009) az Európai Bizottság, az Európai Tanács (miniszterek tanácsa) és az Európai Parlament különleges figyelmet fordít Lady Ashton munkájára és az ezzel kapcsolatos döntések meghozatalára. Ezen felül nagy figyelem irányul az intézményi kultúra kialakítása, ennek két alappillérére: a kezelhető belső koordinációra és az egységes külképviselet megalapozására. Illetve egyeztetések zajlanak az egyes intézmények közötti együttműködés és a felelősség-megosztás gyakorlati- és jogi viszonyairól. Végül, de nem utolsó sorban a kialakuló intézmény humán erőforrásának megoszlása és felépítése az a témakör, amely az egyes tagállamokat leginkább érinti és a legnagyobb médiafigyelmet vonzza.

2. A „sui generis" kihívás

Az aktuálisan kiépülő intézmény szerepének kulcsfontosságát nem vonhatjuk kétségbe, de felmerül a kérdés, hogy mi az a jogi, szabályozási és finanszírozási forma, amelyben ez a legelőnyösebben kivitelezhető?

2.1. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő

2009. november 19-én, a lisszaboni szerződés december elsejei hatálybalépését megelőzően, az EU állam- és kormányfői megállapodtak a Cathrine Ashton által betöltött: *High Representativ for Foreign Affairs and Security,* azaz a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztségről, amely nemcsak az EKSZ képviseletére, de egyidejűleg annak kiépítésére és irányítására is hivatott. Ellátja a külügyminiszterek tanácsának elnöki tisztjét és egyben az Európai Bizottság alelnöki posztját. A főképviselőt az Európai Tanács nevezi ki, minősített többséggel és a bizottság elnökének egyetértésével. A kinevezés jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz. Megbízatásának ellátása során segíti őt az Európai Külügyi Szolgálat, és szükség szerint támogatást kap a tanácstól és a bizottságtól is. A főképviselő

1 Részlet a 2010. júliusában elhangzott strasbourgi felszólalásából: „[…] Európának szüksége van a külügyi szolgálatra, hogy kiépíthessen egy erős külpolitikát. Ahhoz, hogy megfelelően képviselhessük az európai értékeket és érdekeket, ki kell alakítanunk egy integrált programot. […] Ideje, hogy megfelelő a személyeket összeszedjük, és megkezdjük a szükséges munkát." (A szerző fordítása.)

kinevezésének mechanizmusa, a további támogató intézkedések és a Lady Ashton személyében egyesített interinstitucionális tisztségek jól szemléltetik a tanács, a bizottság, illetve a parlament összefonódását az EKSZ-szel.

Ezek után nézzük mi is az Európai Külügyi Szolgálat, mi a jogállása, mik a feladatai és politikái, illetve hogyan is tevődik össze a személyzete?

2.2. Európai külügyi szolgálat

Az európai külügyi szolgálat szervezetéről és működéséről szóló tanácsi határozat jogalapját az EUSz. 27. cikkének (3) bekezdése teremti meg.

> *„Megbízatásának ellátása során a főképviselőt európai külügyi szolgálata segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz."*[2]

Az Európai Tanács 2009. október 30-án elfogadta az EKSZ-ről szóló iránymutatásokat, majd felkérte a főképviselőt, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépését követően a lehető leghamarabb nyújtsa be az EKSZ szervezetéről és működéséről szóló javaslatát annak érdekében, hogy a Tanács legkésőbb 2010. április végéig elfogadhassa azt. Jelenleg, a személyzet bővülésével egy időben, az EKSZ belső kiépülésének formájára benyújtott indítványok pontosítása és a finanszírozási módok véglegesítése zajlik.

2.2.1. Jogállás

A kialakuló szervezet jogállásának tisztázatlansága jól szemlélteti az uniós intézmények összefonódását és erőviszonyait. Egyeztetések zajlanak azzal kapcsolatban, hogy milyen ellenőrzési, együttműködési formában célszerűbb kialakítani az EKSZ belső struktúráját: *a)* szorosabb konstellációban a Miniszteri Tanáccsal, *b)* az Európai Bizottsággal vagy *c)* – hűen tükrözve az összetett helyzetet – egyidejűleg ellátva a tanács tisztségviselői, a bizottság alelnöki és az EKSZ főképviselői státuszát, vagy *d)* esetleg önállóan, sui generis formában kezdje meg hivatalos működését.

„Az EKSZ-nek sui generis jellegű, a bizottságtól és a tanács főtitkárságától elkülönülten működő szolgálatnak kell lennie" – írja ezt az EU Tanácsának Főtitkársága.[3] Az intézményi költségvetés és az alkalmazottak igazgatása tekintetében önállónak kell lennie. Ennek megvalósítási formájára tesz javaslatot a főképviselő.

A sui generis forma realizálásához két nagy kihívás áll az EKSZ előtt: a belső integráció kialakítása és az interinstitucionális versenyhelyzet kezelése. Ennek fényében az egységes kül- és biztonságpolitika belső infrastruktúrájának megalapozása, amelyhez hatékony, lojális és jól képzett munkaerő és szabályozott, fejlődő belső rendszer szükséges, amely megadja a biztos szervezeti bázist.

Ezzel egy időben, erre alapozva nyílik meg a lehetőség a jövőbe mutató európai külpolitika kiépítésére, újradefiniálva az eddigi munkaköröket és restrukturálva az intézményközi

2 Forrás: Az Európai Unió Tanácsának Főtitkársági háttéranyaga.

3 Forrás: http://www.consilium.eurpoa.eu/eudocs/cmsUpload/Background-highRepresentative_HU.pdf

koordinációt. Annak ellenére, hogy az EU egyes szakpolitikái – mint a kereskedelmi, illetve fejlesztési- és bővítési politikák – továbbra is az Európai Bizottsággal szorosan együttműködve kerülnének napirendre. Fontos, hogy a munkafolyamatok rugalmasabbá és könnyen kezelhetővé váljanak minden szinten, amely koordináció leghatékonyabban az EKSZ égisze alatt kivitelezhető.

2.2.2. Feladatkörök

2.2.2.1. Belső koordináció és szakpolitikák

Az EKSZ segíti a főképviselőt az Európai Unió külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok elkészítésében és végrehajtásában. Ezen felül támogatja az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökét és tagjait is a külkapcsolatok területén végzett feladataikban, illetve szoros együttműködést biztosít a tagállamokkal. Az EKSZ-nek egységes földrajzi és szakreferatúrákból kell állnia, amelyek a főképviselő irányítása alatt látják el azon feladatokat, amelyeket jelenleg tanács főtitkársága és bizottság megfelelő szervezeti egységei végeznek.

A hatékony anyagi erőforrás-felhasználás érdekében újraszerveződik a belső struktúra. Ennek fényében jelent meg többek között az European Neighbour Policy[4] (európai szomszédság politika), amelyet önálló szektorként, független biztos alá kell rendelni és de facto el kell választani a főképviselő által koordinált uniós konfliktus-menedzsmenttől. Ez az elképzelés az EKSZ számára nem csak kihívást jelent a belső működés szempontjából, hanem lehetőséget is biztosít arra, hogy harmadik államok területén átvegye a vezetést az EU-politikák realizálásban. Ez az intézmény szerepét is növelné és demonstrálná.

Hasonló kihívással teli terület a közösségi CFSP/CSDP[5] harmonizációja és egységesített kiépítése, koordinációja harmadik országok, különösképpen az ACP (African-Carribean-Pacific) országok irányába.

Nem szabad megfeledkeznünk mindezen politikák egységes és koherens kivitelezésének megvalósításáról, amely elsősorban a főképviselő vezetésével és irányításával képzelhető el, kialakítva az intézményközi együttműködés kereteit a tanács, a bizottság és az európai külügyi szolgálat között, megteremtve a külképviselet gyakorlati formáját, melyről a következőkben lesz szó.

2.2.2.2. Külképviselet

Mint azt már korábban is említettük, nemcsak egy egységes, jól koordinált és hatékony belső struktúrát kell kiépíteni, de meg kell szervezni az intézmény egységes külképviseletét és külképviseleti rendszerét.

Ennek realizálásában játszanak szerepet az uniós küldöttségek is, amelyek lényegében a bizottsági delegációk transzformációjaként, az EKSZ személyzetével kibővítve végzik tevékenységüket – a küldöttség vezetőjének közvetlen, és a főképviselő közvetett irányítása alatt – a tagországok, illetve a harmadik államok területén egyaránt, szoros együttműködésben az egyes diplomáciai testületekkel.

Az egységes külképviselet kiépítésében az EKSZ több szempontot vesz figyelembe. Egyrészt megtartja az eddigi diplomáciai eljárásokat, technológiai- és információáramlási tendenciákat. Másrészt fókuszálnia kell az egyes államokkal kötött bilaterális, illetve multilaterális

4 A 2004-ben kialakult ENP lényegében az Európai Uniót körülvevő 16 állammal való kapcsolatra fókuszál, de az elmúlt években a program transzformációkon ment keresztül. Ezzel együtt a lényegi politikája változatlan.

5 CFSP: Comon Foreign and Security Policy, azaz Közös Kül- és Biztonságpolitika
CSDP: Comon Security and Development Policy, azaz Közös Biztonság- és Fejlesztési Politika

kapcsolatok monitorálására. Harmadrészt lévén, hogy az Európai Unió nem állami szereplője a nemzetközi színtérnek, így nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a vele egyenjogú nemzetközi szervezetek külső- és belső működésére, nemzetközi pozicionálásukra, aktusaira és mozgásukra.[6]

Ugyanezen alapgondolatból kiindulva merül fel a második kérdés, hogy az EU esetében a nemzetközi kapcsolatrendszernek nem egy állami szereplőjéről beszélünk, nincs-e szükség egy innovatív diplomáciai arculat, illetve egy alternatív működési forma kialakítására? A kérdéskörnek két megközelítését említhetjük: a maximalista álláspont szerint az EKSZ-nek egy univerzális imázst kell kiépítenie, amely növelné az egységes európai arculat képviseletét. A minimalista álláspont pedig inkább a lokalizációra helyezné a hangsúlyt, amely szerint az EKSZ az egyes államok szokásaihoz és kultúrájához idomulva formálná külképviseletét.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az EKSZ együttműködve az egyes államok külügyminisztériumaival és diplomáciai szervezetivel segíti a főképviselő munkáját tematikus és földrajzi szempontok alapján kidolgozott politikákkal és napirend összeállítási tanácsokkal, amelynek elsődleges célja a hatékonyság növelése és az Európai Uniós politikák egységes külképviselete.

2.2.3. Az EKSZ és a nemzeti külképviselet viszonya

Az eddig leírtak fényében felmerül a kérdés, vajon az Európai külügyi szolgálat nem fogja-e felváltani a nemzeti külképviseletek nagykövetségeit a harmadik államokban?

Egyes tanulmányok szerint fennáll annak a lehetősége, hogy az EKSZ küldöttségei képesek lesznek ellátni teljes mértékben a nagykövetségek szerepét és feladatait, lévén a feladatkörük megegyezik. Ugyanezen értekezések részletezik annak esélyét, hogy közép- illetve hosszú távon az uniós delegációk részben, vagy akár teljesen átveszik a külképviselet (nemcsak a követségek, de az állampolgárok ügyeit felkaroló konzulátusok) felelősségét, amely hozzájárul a költséghatékony és koncentrált érdekérvényesítési intézményt létrehozásához.

Ám a kritikusok szembehelyezkednek ezen nézőponttal, mondván, hogy a politikai tartalmú jelentéseket és a nemzeti érdekérvényesítést nem válthatja fel egy központosított intézmény, amely inkább európai véleményt artikulál, mintsem képviseli az egyes országok álláspontját.

Mindenesetre igen nehéz egyelőre tökéletes utópiát festeni. A helyzetet komplikálja, hogy az Európától távoli, elszigetelt, gazdaságilag és/vagy politikailag kevésbé mérvadó országok nem összehasonlíthatóak a területileg és/vagy a lakosság számot tekintve nagyobb, befolyásosabb országokkal, amelyek adott esetben székhelyét biztosítják egyes, az EU számára fontos nemzetközi szervezetnek. Szembe kell néznünk az országok befolyásának differenciáltságával, súlyuknak egyenlőtlen megoszlásával.

2.2.4. Alakuló humán erőforrás

Az EKSZ személyzetét a főképviselő nevezi ki a tanács főtitkárságának, az Európai Bizottságnak és a tagállami diplomáciai szolgálatoknak a megfelelő osztályaiból. A felvételt elsősorban a kompetenciák határozzák meg, amely hozzájárul a szervezet színvonalának biztosításához, hatékonyságának növeléséhez. Annak ellenére, hogy fontos szempont a földrajzi kiegyensúlyozottság fenntartása, nincsenek meghatározott nemzetiségi kvóták a személyzet kialakítására vonatkozóan.

Ezzel kapcsolatban a 2010. október 18 és 21. között tartott Strasbourg-i ülések alkalmával elfogadásra került az EP jogi szakbizottságnak álláspontja, amely szerint „ ...az EKSZ-be a legjobb képességű és leghatékonyabb munkatársakat kell felvenni, és az összes tagállamnak

6 Erre remek példa az unió 2010. szeptember 14-én ENSZ-hez intézett beadványa, amelyben olyan jogokat igényel, amellyel ez idáig csak tagállamok rendelkeztek.

megfelelően képviseltetnie kell magát, „a lehető legszélesebb földrajzi bázison”. Az uniós főképviselőnek lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy az egyes munkakörökben egyenlő esélyeket biztosítsanak az ott alulreprezentált nem számára.”[7]

Így jelenleg is sokan emelnek hangot az alakuló személyzet nemi és nemzetiségi összetételével kapcsolatban, melynek kapcsán folyamatosan zajlanak a viták az Európai Parlamentben. Az elmúlt időszak meghatározó eseménye a felvétel menetének titkos versus nyilvános lebonyolításának eldöntetlen kérdése volt, amely témakörben még nem született hatályos döntés. Illetve sokakat foglalkoztat az eddig tárgyalt nemi, nemzetiségi kiegyensúlyozott összetétel megvalósításának mikéntje.

Ez idáig megnevezésre került öt spanyol, három francia, három ír és két olasz jelölt. Az EU szempontjából egyik legfontosabb nagykövetséget, Pekinget egy német diplomata, Markus Ederer kapta. Ám mindeddig nem találtak még alkalmas jelöltet az iraki, a brazil és a washingtoni helyettes pozíciókra. Az Európai Parlament azonban a korábbiakkal ellentétben nyilvánossá tette a meghallgatásokat, így Lady Ashton felfüggesztette azokat. Ezáltal a kinevezési folyamat megtorpant.

3. Összegzés

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az Európai Unió és intézményei új kihívás elé néznek. A lisszaboni szerződés alapján és hatályba lépésétől kezdve az Európai Külügyi Szolgálat megkezdte felállását. A Lady Cathrine Ashton által betöltött Főképviselői poszt megszilárdulni látszik, amely irányítja az EKSZ intézményének felállását és koordinálja pozícióját, struktúráját, növekedését. A főképviselő kabinetje bővül, a főbb irányvonalak leszögezve, az út körvonalazódik, de ennek ellenére sok a megoldatlan kérdés és a megkerülhetetlen lépés.

Forrásjegyzék

- European External Action Service honlapja: http://www.eeas.europa.eu/
- Az Europai Parlament honlapja: http://www.europarl.europa.eu/
- The webpage of the Council of the European Union http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=en
- Euobserver nevű on-line folyóirat: http://euobserver.com/
- Kitekintő.hu: http://kitekinto.hu/
- Az Európai Unió Tanácsának Főtitkársági háttéranyaga: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_HU.pdf
- EU-business honlapja: http://www.eubusiness.com/news-eu/diplomacy.65g
- Európai Parlamenti hírlevelek
- A Press and Communication belső jelentései
- EP folyóirat: Directorate-General for external policies, Policy Department: Strengthening the EU's external representation: The role of the European External Action Service

7 Forrás: az Európai Parlament honlapja: http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/008-86242-281-10-41-901-20101008FCS86210-08-10-2010-2010/default_p001c004_hu.htm