



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az EU kül- és biztonságpolitikája

Dr. Molnár Anna

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Tartalom

Bevezetés	3
Történeti háttér 1945-57	6
I. Az EU külkapcsolatai	8
Közös kereskedelempolitika	8
Nemzetközi megállapodások	9
Az EU kétoldalú kapcsolatai és az azt meghatározó szerződési rendszer	10
II. EU közös kül- és biztonságpolitikája	15
Előzménye: az Európai Politikai Együtműködés	15
Maastrichti szerződés	16
Amszterdami szerződés	18
Nizzai szerződés	19
Lisszaboni szerződés	20
III. Bővítési folyamat	24
Következtetések	27

Bevezetés

Az EU és a külvilág kapcsolatával foglalkozó írárok visszatérő nehézsége az EU nemzetközi karakterének megítélése. Az integrációs folyamat kezdetétől a vita két szélső pontján a hagyományos nemzetközi szervezetre épülő „európai államok szövetsége” (konföderáció) és az „európai szövetségi állam (föderáció) elképzelése áll. E két kategória vonatkozásában az EU besorolása folyamatos vita tárgya. Az Európai Unió sem föderációnak, sem pedig csupán kormányközi intézménynek, nemzetközi szervezetnek nem tekinthető, azoktól eltérő, önálló, sui generis intézményforma.

Az integrációs folyamat dinamikáját a kormányköziség és nemzetekfelettség kettőssége mindvégig meghatározta. Az e kettősségben rejlő ellentmondás hajtotta előre az új politikai intézményforma létrejöttét. A politikai és gondolkodói szinten egyaránt megnyilvánuló küzdelmet az európai alkotmányos és parlamentáris föderációt és szupranacionális elveket valló föderalisták (Spinelli), a gazdasági szempontokat előtérbe helyező funkcionalisták (Mitrany), a kormányközi megközelítést valló konföderalisták (de Gaulle) vagy az ugyancsak kormányközi megközelítést valló unionisták (Moravcsik) folytatták. Az európai integráció fejlődését tehát a nemzetek feletti és a kormányközi megközelítés egyszerre, egymást folytonosan kiegészítve és felülírva határozta meg.

A komparatív politikai elemzések mutattak rá, hogy az EU nem a nemzetállamokon belüli politikai folyamatok egyszerű megfelelője, hanem inkább egy köztes-állapotú, fejlődő formáció: nem állam, nem is nemzetközi szervezet, hanem valami egyedi (sui generis) képződmény a kettő között.

A nemzetközi kapcsolatok rendszerében három folyamat kibontakozását kell érintenünk, amelyek különösen fontosak az EU külkapcsolati rendszerének megítéléséhez. Az egyik a határok jellegének változásairól és a transznacionalizmus erősödéséről folyó diskurzus, a másik a többszintű kormányzás téziséhez kapcsolódik, a harmadik pedig az európaizáció folyamatával írható le.

A modern nemzetállami struktúrákhoz kapcsolható territorialitás, illetve az azt kifejező merev határok rendszere sok vonatkozásban felpuhult, s az okokat elsősorban a globalizációs folyamatokban, a nemzetközi rendszer fejlődésében, de különösen a nemzeti és a nemzetközi fogalmak közötti határvonalak elmosódásában kell keresnünk. Az EU-s tagállamok számára mára közhellyé vált a nemzetek alatti, nemzeti és uniós döntéshozatali folyamatok összekapcsolódása, összemosódása. Ugyanakkor aligha valószínű, hogy az európai integráció fejlődése a nemzetállamok eltűnéséhez vezet. Inkább arról van szó, hogy a szuverenitás nemzetállam feletti, állami és állami szint alatti részvevőkre való átruházásával a szuverenitás újraelosztását figyelhetjük meg. A tagállamok és az integráció között a „megosztott szuverenitások sajátos szimbiózisa” alakul ki, így az egyes tagállamok nem lemondanak szuverenitásukról, hanem együttesen, közösen gyakorolják azt.

A többszintű kormányzásról az EU-n belül folyó vita alapja, hogy az EU nem értelmezhető úgy, mint egy egységes politikai rendszer. A vita alapja a kormányzati tevékenységek horizontális és vertikális szintjei közötti, az egymást átfedő kompetenciák létezéséből és az ezen szinteket meghatározó politikai szereplők bonyolult kölcsönhatásából fakadó konfliktus. Az államközpontú „kétszintű” játék helyett a teoretikusok sokszintű politikai döntéshozatali folyamatok egymásra épülő és egymást átívelő hálózatáról beszélnek, amelyben a folyamatok egyidejűleg mutatnak horizontális és vertikális dimenziókat.

Az EU KKBP nem csupán a többszintű kormányzás fogalmával, hanem a többszintű európaizáció fogalmával is leírható. Az EU-tagság eredményeképpen az európaizáció többszintű folyamata játszódik le, amelynek köszönhetően az európai intézményi struktúrák, döntéshozatali folyamatok, kormányzási módok jelentős hatást gyakorolnak az egyes tagállamok politikai, kormányzati struktúráira is. Az uniós és a tagállami szint folyamatos kölcsönhatása mellett az európaizáció külső hatására, a külkapcsolatokon keresztül az EU-ra

jellemző intézményi és kormányzati formák, jogszabályi környezet, illetve a közös alapértékek exportálása is jelentős hatást gyakorol a környezetre (az EU-bővítése, EFTA, a csatlakozás előtt álló országok, ENP, illetve a fejlesztési politikával az Európától távol fekvő volt gyarmati környezetre).

Az EU KKBP kialakulását is mindvégig jellemezte az egyes kormányzati szintek kompetenciáikért való harca. A második világháború utáni sikertelen föderatív kezdeményezéseket (EVK, EPK) követően egyértelműen eldőlt, hogy a hagyományos diplomácia és külpolitika tagállami hatáskörben marad. Az EGK létrejöttével azonban megkezdődött az a folyamat, amikor a külkapcsolatok gazdaságosodása révén a világgazdasági rendszerben meghatározó szerepet játszó EK egyre jelentősebb befolyást kezdett gyakorolni külső környezetére (soft power). Az Európai Unió a külkapcsolatainak megvalósításakor az általa kötött szerződésekben és megállapodásokban rögzítve az Unión kívül is nagy hangsúlyt fektet (több-kevesebb sikerrel) a demokratikus intézményrendszer kiépítésére és az egyetemes emberi jogok védelmére. A közös kül- és biztonságpolitika célja napjainkban, hogy az EU lehetőleg egyetlen hangon” megszólaló egységes politikai szereplővé alakuljon, és ezáltal politikailag is nagyobb befolyással bír, a nemzetközi kapcsolatokban aktív szerepet játsszon.

Az integráció történetében a hetvenes években az EPC kialakulásával jelent meg a külpolitikai kérdések egyeztetésének igénye, ettől kezdve beszélhetünk a külpolitikai együttműködés alapjainak kialakulásáról. Az alapító szerződések módosításával lépésről lépésre intézményesült az EU KKBP. A maastrichti szerződéssel létrejövő pilléres struktúrában azonban a „közös” jelző ellenére továbbra is a kormányközi megközelítés maradt a meghatározó, nem jött létre a közös kereskedelempolitikához hasonló, valódi közösségi hatáskörbe tartozó politika. Ezen a struktúrán később, a pilléres szerkezet megszüntetése ellenére a lisszaboni szerződés sem változtatott, a föderalista szemlélettel szemben továbbra is a kormányköziség jellemzi a KKBP-re vonatkozó döntéshozatali folyamatokat.

Az európai integráció intézményesülésével, s az egymást követő alapszerződés-módosításokkal a nemzetközi életben egy nehezen definiálható szereplő keletkezett. Az Európai Unió ugyanis alapvetően egy nemzetközi szervezet, amely azonban olyan hatáskörök birtokosa lett, amelyek működtetésével növekvő számú kérdésben állam-szerű magatartást tanúsít. Sőt, az EU külső partnerei, a kívülálló országok is mind gyakrabban kezelik az EU-t egyenrangú partnerként elsősorban a nemzetközi szerződések kötése és a diplomáciai kapcsolatok létesítése területén.

Az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződéssel szemben az EK-t alkotó három Közösség (az Euratom, az Európai Szén- és Acélközösség és az Európai Gazdasági Közösség) alapítószerződései kimondták azok jogi személyiségét. Az EU esetében ezt csupán a népszavazásokon 2005-ben elbukó alkotmányos szerződés és a végül 2009-ben hatályba lépő lisszaboni szerződés tette meg, jogi személyiséggel ruházva fel az EU-t.

Az EU kifejezett nemzetközi elismerésére általában nem került sor, hanem a kívülálló államok hallgatóságos formában hozták a közösségek tudomására az elismerésre vonatkozó döntésüket: vagy szerződésre léptek vele (de facto elismerés), vagy diplomáciai kapcsolatokat létesítettek vele (de jure elismerés).

A diplomáciai képviselő kérdésében az EU ismét csak különleges helyzetben van. A nemzetközi szervezetekkel általában azok az államok lépnek diplomáciai viszonyra, amelyek annak vagy tagjai, vagy a szervezethez egyéb más érdekük (leendő tagság, megfigyelői státusz) fűződik. Az EU-hoz viszont napjainkra mintegy 170 állam és nemzetközi szervezet akkreditált diplomáciai képviselőt.

Az EU maga is intézményes kapcsolatokat létesítve több mint 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez rendelt állandó képviselőt, delegációt tart fenn, s kiterjedt méretű hálózattal rendelkezik. A delegációk, állandó képviselők az unió külügyi és

biztonságpolitikai főképviseelője irányítása alatt működő Európai Külügyi Szolgálat struktúrájának részeként működnek.

Az EU külkapcsolati rendszere, külső politikái legalább 4 terület (1. kereskedelempolitika, 2. fejlesztéspolitika, 3. bővítési folyamat, és 4. közös kül- és biztonságpolitika) fejlődése és folyamatos egymásra-hatásaként írható le. Mindez alapvetően a különböző nemzetközi szervezetekhez, illetve az unión kívüli országokhoz fűződő diplomáciai, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatain, megállapodásain keresztül intézményesül. Az EU kereskedelempolitikája, külgazdasági kapcsolatai szoros kapcsolatban állnak az EK/EU fejlesztéspolitikájával, a bővítésfolyamattal és az EU közös kül- és biztonságpolitikájával. (KKBP). Ezen külső politikák döntéshozatali folyamatai, intézményrendszere jelentős mértékben különböznek egymástól. A közös kereskedelempolitika közösségi hatáskörbe tartozik, ezzel szemben a KKBP továbbra is kormányközi alapon működik. Az EK/EU által a fejlődő országok számára biztosított fejlesztési támogatások és segélyezés elválaszthatatlanok az egyes tagállamok által megvalósított fejlesztési gyakorlattól.

A lisszaboni szerződés egyik jelentősége, hogy elősegítette a különböző kormányzati szintek közötti hatáskörök átláthatóbb szétválasztását, és így az új szerződéses keret a külső politikák hatásköreinek szétválasztásában is eredményeket ért el. A maastrichtti szerződés által életre hívott pilléres rendszer felszámolásával a kül- és biztonságpolitika egyértelműen különvált a külgazdasági és kereskedelmi kapcsolatoktól. A két terület közötti kapcsolat az Európai Tanács, a Külügyek Tanácsa, illetve az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai főképviseelője által biztosított.

Történeti háttér 1945-57

A második világháború után jelentős változások játszódtak le a nemzetközi politikában. A bipoláris rendszer létrejöttével a nyugat-európai országok fokozatosan veszítettek nagyhatalmi szerepükből és Európa néhány év alatt a két „szuper” hatalom ütközőterületévé vált. Már a háborút követő első években, a törökországi és görögországi események következtében nyilvánvalóvá vált, hogy a nyugat-európai nagyhatalmak, köztük az Egyesült Királyság nem csupán gazdasági, hanem biztonságpolitikai értelemben továbbra is – a háborúban mind gazdasági, mind pedig katonai, biztonságpolitikai értelemben rendkívüli mértékben megerősödött – Amerikai Egyesült Államok támogatására szorultak. A negyvenes évektől kezdve – elsősorban a kereszténydemokrata politikusok körében – széleskörűen elterjedt az a nézet, hogy egyedül az integráció segíthet Nyugat-Európa korábbi nagyhatalmi státusának visszaállításában.

A szovjet és amerikai konfrontáció, a hidegháború kialakulása következtében szükségessé vált egy olyan európai védelmi struktúra létrehozása, amelyben következetesen végig kellett gondolni a második világháborúban vesztes országok, elsősorban Németország szerepét. E tekintetben az USA Európa-politikája az 1945-46-os egymásnak ellentmondó koncepciók után 1947 elején megváltozott, és az amerikai külpolitikában Nyugat-Európa szerepe felértékelődött.

Ahhoz, hogy megértsük a napjainkban lejátszódó rendkívül összetett folyamatokat és a külkapcsolatokkal összefüggő intézményi struktúrákat, vissza kell térnünk integráció elindulásakor jelentkező alapvető kérdésekhez és történésekhez. Az Európát ismételten háborúba vezető nemzetállamok számára a pusztító második világháború után az integráció tűnt a járható útnak. A győztes államokban főként a kereszténydemokrata oldalról erős belpolitikai támogatottsággal bíró integrációs irányzatnak kérdések sorára kellett válaszokat találnia:

1. Milyen legyen az új, integrált Európának a stratégiai viszonya a közvetlen környezettel és a kialakuló bipoláris nemzetközi rendszer két új szuperhatalmával (USA, Szovjetunió)?

- 1947-re kiderül, hogy az USA támogatja, a SZU ellenzi az európai integrációt.

2. Kiterjed-e az integráció a Szovjetunió érdekszférájába került közép-európai államokra?

- A vasfüggöny leereszkedése, majd a KGST 1949-es és a Varsói Szerződés 1955-ös létrehozása drasztikus, nemleges választ adott e kérdésre.

3. Visszaszerezhetik-e az európai nagyhatalmak korábbi világpolitikai szerepüket?

- Az európai szintű összefogás adja meg a választ erre a kérdésre, miután a szuezi válság egyértelműen nyilvánvalóvá tette az európai hatalmak alárendelt szerepét.

4. Egyetértésre tudnak-e jutni a nyugat-európai államok arról a kérdéstről, hogy mi legyen az integráció célja? Milyen elméleti keretek határozzák meg az integráció intézményi és döntéshozatali rendszerét (föderalizmus, kormányköziség stb.)?

- A föderalista irányzat, élén Franciaországgal és az NSZK-val az „Európai Egyesült Államok” zászlaját emelte magasba, míg az ellentábor London hatására elégségesnek ítélte a kormányközi együttműködés funkcionális erősítését.

5. Hogyan békítsék össze a világháborús nyerteseket és veszteseket, bevegék-e a veszteseket az új integrációs szervezetekbe?

- Ez a kérdés elsősorban az NSZK esetében fontos, hiszen esetében Olaszországgal ellentétben nem született békeszerződés, így az euró-atlanti integrációban való részvétel tette lehetővé szuverenitásának visszaszerzését.

6. Mire terjedjen ki a hagyományos államközi szövetségeknél szorosabb összefogás (gazdasági, kereskedelmi vagy kül- és biztonságpolitikai területekre is)?

- A kezdeti sikertelen föderalista (EVK, EPK) próbálkozásokat követően eldőlt, hogy a gazdaság egyes szektoraiban, a funkcionalizmus elveire építve kezdődhet el az integrációs folyamat (ESZAK, római szerződések). Az EVK kudarcából következően a római szerződések hagyományos értelemben vett külpolitikai vagy diplomáciai, illetve védelmi kérdésekkel nem foglalkoztak. Az 1970-es évekig a külpolitika irányítására informális mechanizmus sem alakult ki.

7. Nyugat-Európában mely államokra terjed ki az új európai összefogás? Hol lesznek az integráció határai földrajzi értelemben (kis Európa – nagy Európa koncepciók)?

- Heves viták után 1957-re nyilvánvalóvá vált, hogy az Egyesült Királyság nélkül csak hat állam (Franciaország, Olaszország, NSZK és a három Benelux ország lesz tagja az Európai Gazdasági Közösség névvel induló vállalkozásnak.

8. Hogyan biztosítható Nyugat-Európa védelme?

- 1949-re, a NATO létrejöttével eldőlt, hogy a katonai, biztonságpolitikai integráció szélesebb keretrendszerbe kerül. Nyilvánvalóvá vált, hogy az európai nemzetállamok egy kis csoportja sem képes kilépni a nemzetállami struktúrákból és politikai uniót létrehozni, a tagállamok e területen továbbra is védték szuverenitásukat. Az 1955-től működő NYEU önálló katonai képességekkel és szervezettel nem rendelkezett - a NATO-hoz képest másodlagos és alárendelt szerepet játszott.

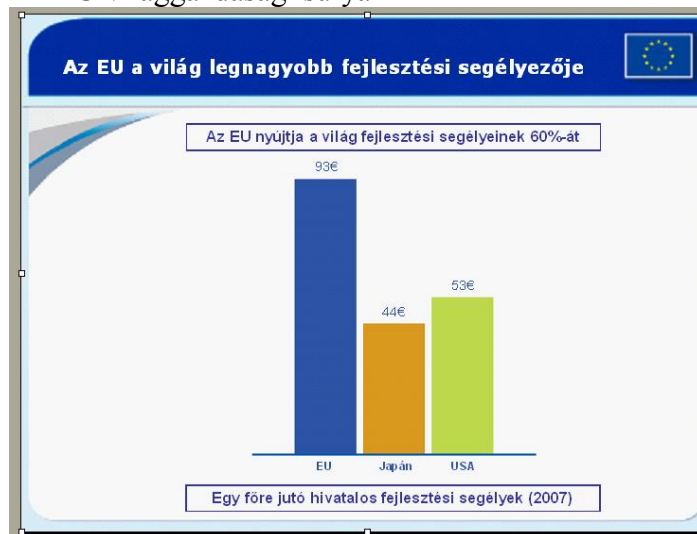
Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának gyökerei a második világháború utáni sikeres és sikertelen integrációs és biztonságpolitikai kezdeményezések sorában találhatóak:

- 1947. Marshall-segély
- 1947. dunkerque-i szerződés
- 1948. brüsszeli szerződés
- 1949. Európa Tanács
- 1949. NATO
- 1951. ESZAK
- 1952. Európai Védelmi Közösség terve
- 1954. NYEU

I. Az EU külkapcsolatai

Az egységes piacként működő EU világgazdasági súlyát elsősorban az adja, hogy a keleti bővítést követően az Unió teljes GDP-jét (12 268 387 millió euró, 2010) tekintve megelőzi mind az USA-t, Kínát és Japánt is. Annak ellenére, hogy a kb. 500 millió lakosú EU a világ népességének mindössze 7%-át adja, a világkereskedelemben is a legnagyobb a részesedése (a világméretű importok és exportok mintegy 20%-át bonyolítja). Világgazdasági pozícióját jelentős mértékben növeli, hogy az EU a világon a legnagyobb segélyező. Ahogy az alábbi ábra is mutatja, napjainkban az EU, illetve tagállamai nyújtják a világ fejlesztési segélyeinek kb. 60%-át.

Az EU világgazdasági súlya



Forrás: http://europa.eu/abc/euslides/index_hu.htm

Emellett fontos megjegyezni, hogy az EU a fejlődő és átalakuló országok többségével kereskedelmi egyezmények, kereskedelmi preferenciák formájában valamilyen kapcsolatot létesített.

Közös kereskedelempolitika

A Közösségi kereskedelempolitika kialakulását az EGK létrehozásának egyik fő célkitűzése a vámunió kialakítása segítette elő. A lisszaboni szerződés szerint a közös kereskedelempolitikát az EU működéséről szóló szerződés 5. rész 2. címe 206-207. cikkei szabályozzák. Ez alapján a következő tevékenységek tartoznak a közös kereskedelempolitikához:

- vámtarifák módosítása
- az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa és kereskedelmi megállapodások megkötése
- szellemi tulajdonjog kereskedelmi vonatkozásai
- a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó intézkedések
- liberalizációs intézkedések egységesítése
- exportpolitikák
- kereskedelmi védintézkedések, pl. dömpingeljárások

Az 1950-es években, az EVK és az EPK és így a föderalista tervek bukását követően az európai közösségi jog csírájának tekinthető ESZAK jelentős mértékben nemzetek feletti

alapszerződése jelentett kiindulópontot az integráció fejlődése szempontjából. A Montánunió szervezeti felépítése és működésének jellegzetességei elősegítették az ún. „spill-over” koncepció megvalósulását. A gazdaság egyik ágazatában megvalósuló integráció ugyanis láncreakció-szerűen kikényszeríti a többi ágazatokban is hasonló integrációs struktúrák létrejöttét.

A római szerződések aláírásával és ratifikációjával végképp eldőlt, hogy a hagyományos külpolitika és diplomácia tagállami hatáskörökben maradt. A közösségek külkapcsolatai gazdaságosodtak, és a fokozatosan kiépülő kereskedelmi kapcsolatokon keresztül egy, egyre bővülő kereskedelmi háló vagy koncentrikus körök formájában fejlődtek tovább.

A Közösségeket létrehozó római szerződés alapján az elmúlt ötven év legfontosabb célkitűzése az áruk, a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása volt (a „négy szabadság” elve). 1968-ban, a szabadkereskedelmi övezet megteremtését követően, a külső vámtarifák egyesítésével és a belső vámok felszámolásával, az alapító hat állam között jött létre a vámunió.

A közös kereskedelempolitika a külső országokkal szemben alkalmazott kereskedelmet jelenti. A vámunió és a közös kereskedelempolitika véglegesen 1970-ben lépett hatályba és ezzel gyakorlatilag a külkereskedelmi kérdések teljes egészében közösségi kompetenciába kerültek. (A külkereskedelmi kérdésekhez a közös vámtarifa meghatározása, kereskedelmi tárgyalások stb. tartoznak)

A vámunió alapján a tagállamok közös vámtarifát alkalmaznak az Unióba érkező importra. A Maastrichti Szerződés alapján korábban első pillérhez tartozó területen a közös kereskedelempolitikában az Európai Bizottság és a Tanács a két legfontosabb szereplő, a döntések az esetek többségében minősített többsége születnek. (kivéve pl. társulási megállapodások). Kereskedelempolitika területén a Bizottság önálló döntéshozatali hatáskörrel is rendelkezik, amelyet a Tanács felügyel.

Római szerződések külkapcsolati rendszere

Az 1957-es Római Szerződésekben nincs hagyományos külpolitikára utaló cikkely, a tradicionális diplomácia és biztonságpolitika megmaradt a tagállamok hatáskörében, a szervezet külkapcsolatai végső soron az EGK gazdasági és kereskedelmi kapcsolatainak kiépítésével kapcsolatban jelentek meg. Az EGK külkapcsolati rendszerének elemei:

- a közös vám- és kereskedelempolitika, az EK bővítési folyamata (a csatlakozás a RSZ 237. cikke),
- a társulási kapcsolatok (a RSZ 238. cikke),
- illetve a fejlődő országok (elsősorban az EK tagállamok volt gyarmatai) támogatását célzó fejlesztési politika voltak.

Mindezek az elemek az EK koncentrikus külkapcsolatrendszerének kiépítését eredményezték. A kereskedelmi megállapodások (RSZ 133. cikke) és a kívülálló országok közötti kereskedelmi kapcsolatok szabályozása a Közösség kizárólagos hatáskörébe került.

Nemzetközi megállapodások

A lisszaboni szerződés értelmében az EU az EK jogutódja (EUSZ 1. cikk) és a nemzetközi jog alanya lett (erre volt precedens, de *de jure* nem kimondott) (EUSZ. 47. cikk). Az EU részt vehet tárgyalásokon és nemzetközi szerződéseket is köthet. A lisszaboni szerződést megelőzően csupán az EU-t létrehozó közösségeknek volt jogosultsága

szerződések megkötésére. Az EUMSZ szerint a nemzetközi megállapodások az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó politikái közé kerülnek azokban az esetekben, amikor ezek megkötését uniós jogalkotási aktus írja elő. (EUMSZ 3. cikk 2. bekezdés) Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az EU intézményeire és a tagállamokra egyaránt.

Az EUMSZ 5. rész 5. cím 216-219 cikkelyei szerint az EU nemzetközi megállapodásokat köthet. A 216. cikk alapján a következő 4 esetben:

- ha a szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő
- ha a szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges
- ha valamelyik kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű megkötést tartalmaz
- vagy ha a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Megállapodások megkötésekor követendő eljárások a lisszaboni szerződés szerint

Az EUMSZ 218. cikke szabályozza a nemzetközi megállapodások megkötésekor követendő eljárásokat. A közös kereskedelempolitikára vonatkozó megállapodásokat viszont az EUM 207 cikk. A nemzetközi megállapodások megkötéséhez szükséges tárgyalások elindítását a Bizottság vagy az Unió Külügyi és biztonságpolitikai főképviselője kezdeményezi. Ezt követően a Tanács felhatalmazása alapján kezdődhetnek el a tárgyalások (kijelölve a főtárgyalót és a tárgyalási irányelveket). A Tanács végül a főtárgyaló javaslata alapján adja meg a felhatalmazást a megállapodás aláírására és ezáltal a Tanács köti meg a megállapodást. Mindemellett a szerződések rögzítik az EP szerepét a megállapodások megkötésében (egyeztetés, konzultáció, illetve tájékoztatási kötelezettség). A tanácsi döntés esetében fő szabály a minősített többség, kivéve, ha a szerződés egyhangúságot ír elő. A monetáris politika terén kötött megállapodásokat az EUM Szerződés 219. cikke szabályozza.

Az integráció fejlődésével párhuzamosan az EU a nemzetközi rendszer sajátos szereplője lett, egyre inkább az államszövetségekhez–szövetségi államokhoz hasonló szerepet tölt be. A Lisszaboni Szerződés az EU-t jogi személyiséggel ruházta föl, de a tagállamok továbbra is a nemzetközi kapcsolatok fontos szereplői maradtak, az EU származékos, korlátozott nemzetközi hatáskörrel rendelkezik. Az EU hatásköre a nemzetközi jogban a következő területekre terjed ki:

- kizárólagos hatáskörbe tartozó területek: pl. kereskedelempolitika - az EU köthet megállapodásokat
- a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken pl. kultúra – a tagállamok járhatnak el
- társulási megállapodások, csatlakozási szerződések esetében az EU és tagállamai közösen lépnek föl.

Az EU kétoldalú kapcsolatai és az azt meghatározó szerződési rendszer

A lisszaboni szerződés alapján az EU az Unión kívüli országokkal az EUM Szerződés 207. cikke (kereskedelmi megállapodások) és a 218. cikkely alapján hozhat létre nemzetközi megállapodásokat. A 217. cikk szerint az EU szorosabb preferenciális jellegű együttműködést hozhat létre, ún. társulási megállapodásokat köthet egy vagy több harmadik országgal (ország csoportokkal) vagy nemzetközi szervezettel. A társulás azt jelenti, hogy az EU az egyszerű kereskedelmi kapcsolatknál több, preferenciális együttműködést köt (közös jogok, kötelezettségek, közös fellépés, közös eljárások)

Különböző kapcsolat- és szerződéstípusok:

1. kétoldalú kereskedelmi megállapodások

A 60-as években megkezdődött az EGK elsősorban gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokon alapuló külkapcsolati rendszerének kiépülése. A római szerződések alapján az EK kereskedelmi megállapodásokat kötött olyan államokkal (Irán, 1963, Izrael 1964, Libanon 1965, Jugoszlávia 1968, majd Spanyolország 1970, Argentína 1971), amelyek előtt a későbbi csatlakozás lehetősége még nem vagy egyáltalán nem állt fenn.

2. társulási megállapodások (association agreements)

Ebben az időszakban az integrációs szervezet elsősorban a Földközi-tenger térsége felé fordult, társulási megállapodásokat és kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokat kötött Görögországgal (1961), Törökországgal (1963), Ciprussal (1971) és Máltával (1973). E megállapodás-típus közül, amelyek az európai államok számára a csatlakozás előkészítését jelentették, jelenleg egy, a Törökországgal kötött van érvényben, a többi állam az EK/EU bővítési folyamatának eredményeképpen csatlakozott az integrációhoz.

3. együttműködési megállapodások (cooperation agreements)

A 70-es években a Földközi-tenger medencéjének déli országaival együttműködési, ezen belül pénzügyi segítségnyújtási tételeket is magukban foglaló együttműködési megállapodások születtek. Az EK 1976-ban a Maghreb-országokkal (Algéria, Marokkó, Tunézia), 1977-ben pedig a Mashreq-országokkal (Egyiptom, Jordánia, Libanon, Szíria) kötött ilyen típusú megállapodásokat, amelyek a korábbi hagyományos történelmi és gyarmati kapcsolatokon alapultak és a nem európai államoknak preferenciák nyújtását (egyoldalú kedvezmények), nem pedig a későbbi csatlakozás előkészítését jelentették. (Líbiával ekkor semmilyen érdemi megállapodás nem született. Izraellel az EK 1975-ben szabadkereskedelmi megállapodást kötött.)

Az együttműködéssel biztosították az ipari termékek számára a közös piacra jutást. A megállapodást konkrét hitelek, segélyek is kiegészítették.

4. Európai Gazdasági Térség (European Economic Area)

Az 1960-ban létrejött EFTA¹ tagjai közül elsőként az Egyesült Királyság csatlakozott az EK-hoz (1973). A két szervezet között fokozatosan egyre szorosabb kapcsolat alakult ki, az EFTA-országok a 70-es évektől egyenként szabadkereskedelmi kapcsolatot létesítettek az EGK-val.

Az 1989-ben megkezdődő tárgyalásokat követően 1992-ben az EK és az EFTA országok aláírták az Európai Gazdasági Térséget létrehozó szerződést. Az évekig tartó tárgyalási folyamat számos kérdést (pl. a jogharmonizáció vagy az osztrák semlegesség) hozott a felszínre. Az új együttműködési forma az egységes piaci acquis átvételével az EFTA tagok számára lehetővé tette az egységes belső piacra való bejutást.

Jelentőségét némileg csökkentette, hogy közben több EFTA tagállam is tárgyalásokat kezdett a csatlakozás érdekében (elsőként 1989-ben Ausztria). A sikeres tárgyalások eredményeképpen 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az Európai

¹ A tagok: Ausztria, Dánia, Nagy-Britannia, Norvégia, Portugália, Svédország, Svájc, és hamarosan csatlakozott Finnország, Liechtenstein és Izland is. Az EFTA-tagok - az EGK-nál lazább szövetségben - az egymással szembeni vámk lebontásán fáradoztak. Végül szinte minden EFTA-tag belépett az Európai Unióba, és a kilencvenes évek végére az EFTA felbomlott. Az EFTA-tagok közül Svájc, Norvégia, Izland és Liechtenstein nem csatlakozott az Európai Unióhoz.

Unióhoz. A norvégok a kormány szándékaival ellentétben népszavazáson ismét elutasították az EU-hoz történő csatlakozást. Az 1994-től létező EGT EFTA-tagjai: Norvégia, Lichtenstein és Izland. Svájc nem tagja az EGT-nek, miután lakossága népszavazáson elutasította az ahhoz való csatlakozást.

5. Közép-Kelet-Európa országaival az ún. Európa Megállapodások

Az 1990-es évek elején a volt szocialista országok csupán ún. vegyes hatáskörű, új típusú társulási megállapodásokat köthettek Brüsszellel. A csatlakozási tárgyalások elindítása azonban még jóideig váratott magára. Az ún. „Európai megállapodások” az elhúzódó csatlakozási folyamatot készítették elő.

Az új generációs társulások biztosították az ipari termékek szabadkereskedelmét, kölcsönös kedvezmények nyújtott a mezőgazdasági termékek importjának kezelésében. Emellett célul tűzték ki a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő áramlásának, valamint a letelepedésnek a fokozatos liberalizálását. Fontos eleme volt a politikai dialógus kialakítása és a jogszabályok közelítése. A fejlettségi szintek különbsége miatt – Kelet-közép-európai országok számára aszimmetria érvényesült, a Közösség az átmeneti időszakban gyorsabban nyitotta meg piacait. A változásokat az 1989-en elindított PHARE-program segítette.

6. Stabilizációs és társulási folyamat (Stabilisation and Accession Process – SAP) a Nyugat-Balkán országaival,

Az 1990-es években kitört jugoszláv háborúkra az EU és tagállamai megkésve és nem egységesen reagáltak. A kezdeti hezitálást követően az új nyugat-balkáni államokkal az évtized végétől egyre szorosabb intézményesített kapcsolatokat épített ki az Európai Unió.

Az 1996-ban kidolgozott regionális megközelítésre építve az Európai Bizottság 1999-ben adta ki közleményét (1999. május 26.) a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a Délkelet-Európa országaira vonatkozó stabilizációs és társulási folyamatról. A térség országaival fenntartott szorosabb kétoldalú kapcsolatok fejlesztésének politikai és gazdasági feltételeit tartalmazó stabilizációs és társulási folyamatot az EU 1999-ben ajánlotta fel. Az együttműködés az Európa-megállapodás mintájára, a teljes tagság felé vezető út előkészítését jelentette a folyamatban résztvevő öt nyugat-balkáni ország – Bosznia-Hercegovinával, Horvátországgal, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Albániával, valamint az egykori Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal, a mai Montenegróval és Szerbiával, Koszovót is beleértve (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. határozata szerint) – számára.

A 2000. júniusi feirai csúcs elismerte, hogy a nyugat-balkáni országok mindegyike potenciális tagjelölt (európai perspektívával bírnak), és az ún. kopenhágai kritériumok teljesítése esetén csatlakozhatnak az integrációhoz. A 2003-as thesszalóniki csúcs az európai perspektívát megerősítve a teljes tagság perspektíváját is felajánlotta.

2000-től ún. stabilizációs és társulási folyamat elindult, a folyamatot a CARDS program (2000-2006) segítette (a PHARE mintája). 2007-től a korábban PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS stb. néven futó előcsatlakozási programokat egységesen az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz (IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance) váltotta fel.

7. multilaterális, regionális együttműködés a mediterrán országokkal - Barcelona-folyamat

Az 1972-es párizsi csúcson kezdeményezett Globális Mediterrán Politika sikertelenségét követően az EK ismét egységes együttműködési keretet kívánt nyújtani a mediterrán térség országainak. 1992-ben az EK tagállamai a lisszaboni csúcson meghirdették az Euro-mediterrán Partnerségi Programot, amelynek létrehozása szempontjából mérföldkőnek tekinthető a 1995. november 27-28-án megtartott barcelonai értekezlet. Az 1995-ben induló Barcelona-folyamat a dél-mediterrán államokkal három fő területen (politika és biztonsági

kérdések, gazdasági és pénzügyi együttműködés, társadalmi, kulturális és humán területek) új mediterrán stratégia megvalósítását és 2010-re szabadkereskedelmi térség létrehozását tűzte ki célul.

Résztvevők: EU tagok (EU15) és 12 földközi-tengeri partner (Ciprus, Málta, Törökország, Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Palesztin Felszabadítási Szervezet, Szíria és Tunézia).

A regionális szintű összefogás megvalósulását számos pénzügyi eszköz segítette: 1992. Med-Campus, Med-Urbs, Med-Avicenna, Med-Media, Med-Invest. 1994 és 2006 között a MEDA I és II.

A 2003 márciusában meghirdetett ún. „tágabb Európa” koncepció újradefiniálta az Unió szomszédsági kapcsolatait: a mediterrán országokkal való kapcsolatokat az új keleti határon fekvő volt szovjet tagköztársaságokkal való kapcsolatokat szintjére helyezte. Mindennek következtében az abban az időszakban még csak tervezett európai szomszédságpolitikában a barcelonai folyamat csupán egyfajta kiegészítő szerepet kapott. 2007-től induló Európai Szomszédságpolitika keretein belül új pénzügyi eszköz (ENPI) váltotta föl a MEDA-program támogatási rendszerét.

Az Európai Szomszédságpolitika következtében felborult dél-keleti egyensúlyt a 2008-tól induló Barcelonai folyamat: unió a földközi-tengeri térségért igyekezett helyreállítani. A hosszúra nyúló alkudozások eredményeképpen megalakult szervezet tagjai: az EU 28 tagja és 15 mediterrán állam (Algéria, Bosznia és Hercegovina, Egyiptom, Monaco, Marokkó, Tunézia, Albánia, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Montenegró, Palesztin Hatóság, Szíria, Törökország).

8. Európai Szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy - ENP)

Az EU keleti bővítése új biztonságpolitikai kihívásokat, és geopolitikai helyzetet teremtett. Az EU egyre jobban rákényszerül, hogy déli és keleti határain fekvő államokkal szorosabb gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatokat létesítsen.

Az Európai Szomszédságpolitika kidolgozása 2004-ben, az Európai Unió keleti bővítését követően, az Európai Bizottság Tágabb Európa – Szomszédság (Wider Europe – Neighbourhood 2003.) címmel közreadott koncepcióját fegyelembé véve készült el.

Az ENP mind a mediterrán partnerállamokra (kivéve a tagjelölti státussal rendelkező Törökország), mind pedig hat volt szovjet tagköztársaságra (Ukrajna, Moldova, Belorusszia, Azerbajdzsán, Grúzia és Örményország) is kiterjed. Ez előbbit déli, az utóbbit pedig a szomszédság politika keleti dimenziójának is nevezzük. Oroszországra ettől független, partnerséginek nevezett politika vonatkozik. A Nyugat-Balkán tagjelölt és potenciális tagjelölt területként nem része az uniós szomszédságpolitikának.

A szomszédságpolitika keleti dimenziójának (később Keleti Partnerség) az 1990-es évektől a volt Szovjetunió függetlenné vált köztársaságaival létesített különböző jellegű és minőségű kapcsolatokat tekinthetjük. Az EU fő partnere kezdetben Oroszország és Ukrajna volt, majd egyre nagyobb figyelmet fordított a többi állam felé is. Az 1990-es években az ún. TACIS program keretében támogatásokat nyújtott Kelet-Európa és Közép-Ázsia országai számára. 2007-től a TACIS-t felváltotta az ENPI.

A szomszédságpolitika keretein belül az EU és az érintett országok bilaterális tárgyalások keretében állapodnak meg a végrehajtandó politikai, gazdasági reformokról, amelyeket egy 3-5 évre szóló bilaterális akciótervben rögzítenek. A reformok elsősorban a közösségi joganyag (acquis) átvételét célozzák. A harmonizáció nem mindegyik ország esetében egyforma területen és mélységben valósul meg. Az EU a tagság lehetőségével egyáltalán nem számoló mediterrán államoktól kisebb mértékű harmonizációt vár el.

A szomszédságpolitika lényege a differenciálás. Egyes országokkal való kapcsolatokra külön cselekvési terveket fogadnak el. A cselekvési tervek prioritásokat határoznak meg

politikai párbeszéd, intézményi reformok, kereskedelmi intézkedések, szociális-kulturális intézkedések, beruházások területén. A korábbi TACIS és MEDA-programok helyébe az ún. Európai Szomszédosági és Partnerségi Eszköz (ENPI) lépett.

A 2011-es „arab tavasz” eseményei a szomszédosságpolitika újragondolását eredményezték. A partnerség megvalósításának középpontjába az ösztönzőkön alapuló megközelítés („More for more”, „aki többet nyújt, többet is kap”) került.

9. Fejlesztéspolitika – **Yaoundéi, Loméi és Cotonou-i egyezmények**

A Római Szerződés 131–136. cikkei fektették le az EK-tagállamok volt-gyarmataival létrehozható társulás alapjait, és szabályozták a fejlődő országoknak nyújtott segélyezést és az együttműködést, amelynek fő célja a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása volt.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az EK tevékenysége csak kiegészítette, nem pedig helyettesítette a tagállamok által megtett erőfeszítéseket. Az EK, illetve tagországainak segélyezési szerepvállalása igen jelentős, napjainkban a világon a fejlődő országoknak nyújtott összes segély 50-60%-át az Európai Unió, illetve tagállamai nyújtják.

A fejlődő országokkal való együttműködés előmozdítása érdekében az EK az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni (African, Caribbean and Pacific – ÁKCS, ACP) térség fejlődő országaival megkötötte a Yaoundéi és Loméi Konvenciókat.

Az ÁKCS-országok EK-ba irányuló ipari (és bizonyos mezőgazdasági termékek, kivéve a KAP által szabályozott mezőgazdasági termékek) termékei többsége előtt eltörölték a vámokat. Az EK fejlesztéspolitikájában az Európai Beruházási Bank alacsony kamatozású hitelek folyósításával vett részt. Az EK segélyeket is biztosított az ÁKCS államoknak (pl. SYSMIN).

2000-ben lejárt a 4. loméi egyezmény, és a Cotonou-i egyezmény megkötésével új alapokra helyezték a kapcsolatokat. Cotonou-i egyezmény: ÁKCS-EK partnerségi megállapodást 20 évre kötötték.

Az új megállapodás szélesebb politikai és gazdasági együttműködést és párbeszédet jelentett az abban részt vevő országokkal. A segélyek fő eszköze az Európai Fejlesztési Alap.

A Yaoundéi és Loméi Konvenciók

1963-ban és 1969-ben az I. Yaoundéi Konvenció és a II. Yaoundéi Konvenció

- Kamerun fővárosában
- 18, majd 24 országgal
- kereskedelmi kedvezményeket és segélyeket biztosítása

1975. I. Loméi Konvenció

- Togói fővárosában
- 46 fejlődő ország volt a részese.

1980. II. Loméi Konvenció

- 58 országgal

1984-ben III. Loméi Konvenció

- 66 országgal

1989-ben IV. Loméi Konvenció

- 69 országgal kötötte meg az EU (tízéves időtartamra).
- 71 fejlődő ország volt részese a Loméi Konvenciónak.

2000-ben lejárt a IV. Loméi Konvenció

- az EU és ÁKCS-országok 2000. június 23-án Cotonouban (Benin) ún. ÁKCS-EK Partnerségi Egyezményt kötöttek
- A Lomé kibővített, felújított változata

10. Általános preferenciarendszer rendszer

Az 1971 óta a GATT (ma WTO) által bevezetett általános preferenciarendszer rendszer keretében az EK - tárgyalások nélkül, saját döntés alapján - főleg az ázsiai és latin-amerikai fejlődő országok számára nyújt preferenciális elbánást, egyoldalú vámmentességet az ipari kész- és félkész termékek nagy részére, és alacsonyabb vámokat a mezőgazdasági termékek jelentős körére.

A kedvezményezett listáját az EK/EU minden évben közzé teszi (jelenleg kb. 150 állam).

11. Egyéb kiemelt kapcsolatok

Az EU számára néhány különösen jelentős országgal is kétoldalú kapcsolatokat épített ki. Az EU kiemelt partnerei:

- USA
- Oroszország
- Kína
- India

II. EU közös kül- és biztonságpolitikája

Előzménye: Európai Politikai Együttműködés

Az EGK létrejöttékor külpolitikára való utalás még nem szerepelt a szerződésekben. A vámunióból és a közös piacból szükségesen következő külgazdasági kapcsolatok azonban egyre jelentősebb külkapcsolati hálót eredményeztek. Az EK világgazdasági óriássá fejlődött, ezzel együtt egyre inkább politikai szerepet is kívánt vállalni a nemzetközi kapcsolatokban. Ezt azonban a valódi közös külpolitika hiánya akadályozta.

Az európai integrációfejlődésével együtt egyre inkább elodázhatatlanná vált a külpolitikai együttműködés kereteinek kidolgozása. 1969-ben a tagállamok vezetői a külügyminisztereiket a külpolitikai együttműködés lehetőségeit feltáró jelentés készítésével bízták meg.

A még ebben az évben elkészülő Davignon-jelentés (a betérjesztés helye után Luxemburgi jelentés is) fektette le az Európai Politikai Együttműködés (EPE, angolul: European Political Cooperation - EPC) alapjait. A kül- és biztonságpolitikai egyeztető mechanizmus következtében lehetővé vált:

- a tagállami álláspontok harmonizálása,
- közös álláspontok kialakítása,
- és a közös álláspontra támaszkodva, ha lehetséges – közös akciók végrehajtása.

Az újonnan létrejövő mechanizmus, ami a Fouchet-tervekben kidolgozott javaslatokra hasonlított, az EK intézményein kívül állt, nem intézményesült, és csupán kormányközi, diplomáciai konzultációs eljárási együttműködési keretrendszerként jelentett. A konzultációk semmilyen kötelezettséget nem jelentettek a tagállamok számára.

Az első évtizedekben a Közel-Kelettel és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összefüggő kérdések kerültek elsősorban a miniszteri találkozók napirendjére. Az EPC nem hatékony működése már kezdetekor felszínre hozta az EK intézményeitől való függetlenségének és az önálló apparátus hiányának kérdését és problémáját. Az 1973-as koppenhágai jelentés hangsúlyozta, hogy az EPE kormányközi szinten és az EK intézményes keretein kívül ad helyet a nemzetközi kapcsolatokat érintő konzultációs mechanizmusnak. Az elsősorban információs fórumként működő mechanizmus azonban nem tudott, és a struktúrájából fakadóan nem is adhatott megfelelő válaszokat 70-es évek felmerülő nemzetközi válságaira.

1973-ban megtörtént a mechanizmus első felülvizsgálata és néhány új elem bevezetése:

- évi kettő helyett négy miniszteri találkozó,
- a Politikai Bizottság összejövetelei “igény szerint”
- szükség esetén újabb munkacsoportok felállítása (már működő EBESZ és közel-keleti munkacsoport mellett a Mediterrán térséggel és Ázsiával foglalkozó is)
- a tagállamok külügyminisztériumait összekötő COREU (correspondent européen) információs hálózat.

1974-ben az EK állam- és kormányfői (Valery Giscard d’Estaing és Helmut Schmidt) kezdeményezésükkel egy új intézményt hoztak létre, intézményesült az akkor még nem formális Európai Tanács, a tagállamok állam- és kormányfőinek csúcsszerve (évi kétszeri találkozók). Az új, kormányközi intézmény hamarosan az integrációs folyamat és a külpolitikai együttműködés motorjává vált. Az Európai Tanács az EPC feladatává tette ”a Közösség érdekeit érintő bármely nemzetközi politikai kérdésben egy koncentrált diplomácia életre hívását”. Az 1974. decemberi párizsi csúcstalálkozón bízták meg L. Tindemans-t az integráció fejlődéséről szóló jelentés elkészítésével. Az 1975-ben elkészült jelentés szerint „az európai integráció mindaddig tökéletlen és hiányos struktúra marad, míg nem lesz közös külpolitikai és védelmi dimenziója is.”

Az 1986-ban aláírt és 1987-ben hatályba lépő Egységes Európai Okmány intézményesítette az Európai Politikai Együttműködés egyeztetési mechanizmusát. 1989-ben a Tanács létrehozta a Biztonsági Tanulmányok Intézetét, amelynek célja az európai biztonsági identitás kialakítása és a szakmai párbeszéd elősegítése volt.

Az EPE szintjei:

1. Európai Tanács
2. Külügyminiszterek találkozói
3. Politikai Bizottság
4. Az ad hoc munkacsoportok
5. A harmadik országokba akkreditált nagykövetek rendszeres
6. Soros elnökség
7. Titkárság

Maastrichti szerződés

Az intézményi hiányosságokból és a sokszor ellentétes tagállami érdekekből fakadóan az EPE számtalan helyzetben nem tudta biztosítani a közös álláspont kialakítását, képviselét és a közös fellépést. 1980-as évektől viszont felerősödött az igény, hogy az EK egy hangon szólaljon meg, és egységes külpolitikai szereplővé váljon. Közös külpolitika létrehozásával kapcsolatban a fordulópontra az 1989-1990-es események jelentették (a bipoláris rendszer szétesése, a keleti blokk összeomlása és német újraegyesítés következtében Németország megerősödése). A tagállamok csökkenő biztonságérzete következtében felerősödött a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának igénye.

Az Európai Unióról szóló szerződést (Treaty on European Union – TEU, EUSZ) 1992 februárjában írták alá, majd 1993 novemberében lépett hatályba, és így az Európai Gazdasági Közösség hárompilléres Európai Unióvá alakult. A maastrichti szerződés második pillére jelentette az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika (KKBP - Common Foreign and Security Policy, CFSP) létrehozását, amely a szerződésben megjelölt célokat szolgáló közös akciókra irányult. A gyakorlatban ez csupán annyit jelentett, hogy az új szerződés az EPC hagyományos mechanizmusait erősítette meg, a „közös” szó használata ellenére a külpolitika továbbra sem került közösségi hatáskörbe, kormányközi alapon működött tovább. Fontos

azonban megjegyezni, hogy a kormányközi egyeztetés a külpolitikai területeken túl a védelmi és biztonságpolitikai területekre is kiterjedt.

Az EU Szerződés kötelezte a tagállamokat, hogy tevékenységüket a nemzetközi szervezetekben hangolják össze, és tartózkodjanak olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel. Ugyanakkor azt is leszögezték, hogy az Unió politikája nem befolyásolhatja az egyes tagállamok védelem- és biztonságpolitikájának sajátosságait. Második pillér döntéshozatalában az Európai Tanács és a Tanács kapott meghatározó szerepet. Az egyhangú döntéshozatal továbbra is meghatározó maradt.

KKBP működését az intézményi hiányosságok továbbra is akadályozták. Az állandó konszenzus, azaz a legkisebb közös többszörös keresése ellehetetlenítette közös álláspont kidolgozását.

A maastrichti szerződés értelmében a Nyugat-európai Unió az Unió fejlődésének szerves része lett és a NYEU a védelempolitikai intézkedések kidolgozójává és végrehajtójává vált: „Az Unió kötelezi a Nyugat-európai Uniót, amely az Unió fejlődésének integráns része, az Unió védelmi hatású döntéseinek, cselekvéseinek kidolgozására és végrehajtására.” (V. rész, A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, J.4. cikk). Mindez – a tagállamok közötti viták és nehézségek ellenére is - az európai védelmi együttműködés lehetőségét teremtette meg.

A maastrichti szerződés J.1. pontja szerint a KKBP érinti a kül- és biztonságpolitika minden területét.

A második bekezdés szerint a KKBP célkitűzései a következők:

- az Európai Unió függetlenségének, a közös értékeinek és az alapvető érdekeinek megóvása,
- az Unió és a tagállamok biztonságának erősítése,
- a béke és a nemzetközi biztonság fenntartása az ENSZ Alapokmány, a Helsinkai Záróokmány és a Párizsi Charta vonatkozó tételeinek megfelelően,
- a nemzetközi együttműködés elősegítése,
- a demokrácia, a jogállamiság fejlesztése, az emberi jogok, valamint az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának erősítése.

Az európai biztonság- és védelempolitika

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP, European Security and Defence Policy – ESDP, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően közös biztonság- és védelempolitika, Common Security and Defence Policy – CSDP) intézményesített alapjait a maastrichti szerződés fektette le, funkcionális kapcsolat jött létre az EU és a Nyugat-Európai Unió között 1992-től a NYEU az EU számára hadműveleti lehetőségeket biztosított a humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési feladatok és a béketeremtés területén. (1992. petersbergi feladatok).

Az EBVP/KBVP alapveit a NYEU Tanácsának 1992-es petersbergi (miniszteri) értekezletén határozták meg. Ennek értelmében a kollektív védelem kérdése a NATO felelősségi körébe, a válságkezelési és megelőzési, béketeremtő és humanitárius jellegű feladatok a NYEU saját hatáskörbe tartoznak.

Petersbergi feladatok:

- Humanitárius missziók
- Békefenntartás
- Válságkezelés; béketeremtés

A 90-es évek elején az Öböl-háború és a jugoszláv utódállamok között folyó háborúk következtében sor kerülhetett a NYEU akciók indítására. A folyamatosan változó nemzetközi biztonsági helyzet szükségessé tette a közös kül- és biztonságpolitika továbbfejlesztését, illetve a védelmi kérdések beemelését a második pillérbe.

Amszterdami szerződés

A maastrichti szerződés végrehajtásának tapasztalatairól 1995-re készült jelentés (Westendorp bizottság). A KKBP-val kapcsolatos kérdésekkel (KKBP koncepció koherenciája, a külpolitika és a biztonság- és védelempolitika) külön csoport (Durieux-csoport) foglalkozott. A Westendorp jelentés szerint a KKBP valódi problémája abban a tényben keresendő, hogy az EU külgazdasági-külkapcsolati és külpolitikai dimenziói továbbra is egymástól elválasztva fejlődtek. A felmerült problémákat értékelve az 1996-97-es IGC fő célja a KKBP erősítése, valódibb közös külpolitika felé történő elmozdulás volt. Az amszterdami szerződés ugyan radikális változásokat nem hozott, szervezeti változtatásai azonban fontos előrelépést jelentettek.

Az amszterdami szerződést követően kialakult új struktúrában a KKBP továbbra is kormányközi szintű együttműködés maradt. Új jogi aktusként bevezette az EiT által elfogadható közös stratégiák alkalmazásának lehetőségét, megnyitotta az utat a minősített többségi döntéshozatal irányába (fenntartva a vétó lehetőségét). Fontos változtatás volt, hogy a szerződésmódosítás a konstruktív tartózkodást lehetővé tette. Ha egy ország nem kíván részt venni a döntésben, de nem akarja azt akadályozni sem, akkor tartózkodásával lehetővé teszi a közös cselekvést.

Az Amszterdami Szerződés eszközzrendszere

- Közös stratégiák
- Közös álláspont
- Közös akciók
- Nemzetközi szerződések
- Nyilatkozatok
- démarche

Közös európai egységes külpolitikai hang és az egységesebb fellépés feltételeinek megteremtése érdekében az amszterdami szerződés bevezette a kül- és biztonságpolitikai főképviselei posztot, aki egyben a Tanács főtítkára is volt (High Representative of CFSP).

Az Amszterdami Szerződést követően is napirenden marad a KKBP erősítésének szükségessége, de ettől kezdve a hangsúly a közös védelempolitika megteremtésére került.

Az amszterdami szerződés szorosabbra fűzte a NYEU és az EU közötti kapcsolatot: a NYEU petersbergi válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte. A volt jugoszláv térség háborúi (elsősorban a koszovói válság) azonban egyre inkább felszínre hozták az önálló európai képesség hiányából fakadó nemzetközi érdekérvényesítéssel összefüggő problémákat. A védelempolitika területén induló kezdeményezések alapját az 1998-as Saint Malo-i francia–brit (Tony Blair és Jacques Chirac) közös nyilatkozat jelentette.

A NYEU-val kapcsolatos viták szorosan összefüggtek és érintették a NATO eszközeinek és képességeinek igénybevételét a NYEU vagy az EU által vezetett esetleges műveletek esetén. A NATO-n belüli egyeztetéseket követően megrendezett 1999-es kölni Európai Tanács döntése szerint a párhuzamok megszüntetése érdekében a NYEU funkcióinak jelentős részét 2000 végéig az EU vette át és integrálta. Emellett döntés született az európai katonai képességek közös fejlesztéséről. A 2003-as EU-NATO megállapodás (Berlin plusz) a

képességek megkettőződésének kiküszöbölését és a két szervezet közötti kommunikáció erősítését célozta.

A folyamatot segítette, hogy 1999 novemberében Javier Solanát (Mr. CFSP), az EU Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseletét a NYEU főtitkárává is megválasztották. A főképviseleti poszt továbbra is számos kérdést hagyott nyitva. Ezek közé tartozik, hogy a Tanács főtitkára és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa között megmaradt a hatáskörbéli átfedés. Ezt kívánta áthidalni az ún. trojka, a Tanács soros elnöke, főtitkára és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa közti szoros együttműködés.

Az Európai Biztonság- és Védelempolitika konkrét feladatait az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülése határozta meg (Helsinki Headline Goal 2003). Célul tűzte ki a biztonságpolitikai döntéshozatal önálló képességének megteremtését. A célok elérése érdekében átalakult a KKBP szervezeti struktúrája: a Tanácson belül új politikai és katonai szervek (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság és a Katonai Törzs) felállításáról döntöttek. A döntések előkészítését és operatív irányítását végző ideiglenes intézmények 2000-től, az állandóak pedig 2001-től kezdték meg működésüket. Emellett döntés született a 2003-ig felállítandó a tagállamok által felajánlott 60.000 fős, 60 naptól egy évig bevethető gyorsreagálású katonai erő felállításáról (2000-ben képesség-felajánlási konferencia).

Nizzai szerződés

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett nizzai szerződés a gyakorlatban véglegesen felszámolta a NYEU-t (MSZ 17. cikkének módosítása). A képességek átadása azonban már korábban, 2000-ben elkezdődött. 2002. január 1-től a torrejóni Műhold Központ és a Biztonsági Tanulmányok Intézete irányítását az EU vette át.

A NYEU szervei az európai közös biztonság- és védelempolitikába integrálódtak. A nizzai szerződés értelmében a petersbergi feladatokat a NYEU-tól az EU vette át, a kollektív védelemért azonban továbbra is a NATO felelt.

Európai Biztonsági Stratégia

A 2001. szeptemberi terrortámadásokat és az afganisztáni és iraki intervenciót követően egyre határozottabban felszínre kerültek az EU kül- és biztonságpolitika területén megmutatkozó hiányosságai (egyetlen „Hang” hiánya, tagállamok közötti törések és érdekellentétek, az am bációk és képességek közötti rés stb.), egységes kül- és biztonságpolitikai fellépésének fontossága, és mindezzel összefüggésben a reformok szükségessége. Miután a nemzetközi jogi szempontból sokat vitatott 2003-as iraki intervenció jelentős mértékben kielezte a tagállamok közötti külpolitika terén megmutatkozó ellentétes álláspontokat, az EU új biztonsági stratégiája lehetőséget biztosított a feszültségek enyhítésére és az USA-hoz fűződő viszony megerősítésére.

Az ún. második öbölháborúban a jobbközép kormányok által vezetett nyugat-európai államok (pl. Spanyolország, Olaszország és Portugália), a hagyományosan atlantista külpolitikájú Nagy-Britannia és Dánia, illetve az uniós csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai országok (nyolcak) határozottan kiálltak az Amerikai Egyesült Államok inváziós politikája mellett, ezzel szemben a középbal által kormányzott francia–német koalíció (békepártiak) ellenezte az iraki rezsim elleni támadást.

2003 decemberében az Európai Tanács brüsszeli ülése elfogadta az Európai Biztonsági Stratégiát, amelynek alcíme „Biztonságosabb Európa egy jobb világban”. A stratégia, amelynek célja volt, hogy a külső biztonsági kihívásokra (tömegpusztító fegyverek terjedése, terrorizmus, regionális konfliktusok, szervezett bűnözés, gyenge államok stb.) megfelelően tudjon reagálni az Európai Unió, egyértelművé tette a petersbergi feladatok beemelését az

EBVP-be. Ezt követően 2004-ben további reformokra (Headline Goal 2010, Európai Védelmi Ügynökség felállítása, harccsoport-koncepció) nyílt lehetőség.

Lisszaboni szerződés

A nizzai szerződés aláírását követően 2001-ben kezdődött el az EU kül- és biztonságpolitikáját is érintő szerződéses reformfolyamat, amelynek egyik fontos célkitűzése az EU nemzetközi szerepvállalásának megerősítése volt. Az új szerződés a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos számos kérdésre (nemzetközi jogalanyiség, nemzetközi képviselő stb.) továbbra sem adott megfelelő válaszokat. A Nizzai Szerződés alapján egy, a tagállamok parlamentjeinek tagjaiból is álló Konventet hívtak össze az ún. Alkotmányos szerződés megszövegezése érdekében. A folyamat végül a 2005-ben népszavazásokon elbukott alkotmányos szerződéssel (2004), majd véglegesen 2007-ben a lisszaboni szerződéssel zárult.

Az alkotmányos szerződést a tagállamok ugyan nem ratifikálták, mégis a szövegezése és előkészítése körül folyó viták ismét a felszínre hozták az integrációval kapcsolatos alapvető kérdéseket: az integráció alkotmányos vagy szerződéses jellegét. Annak ellenére, hogy az integráció történetében ez a dokumentum használta először az alkotmány kifejezést – nem beszélhettünk valódi alkotmányról, hanem annak számos újdonsága ellenére megmaradt a szerződéses jellege. A szerződés címe ugyanis éppen azt az alapvető feszültséget igyekezett feloldani, ami az Európai Unió jogrendszerének sajátosságaiból fakadt. A tervezet elfogadása fontos lépés volt az uniós alkotmányozás felé, azonban továbbra is fenntartotta a szuverén államok közötti szerződéses jellegét. Az alkotmányszerződést elutasító holland és francia népszavazásokat (2005) követő politikai kompromisszumok következtében a szövegből kivették az alkotmányra és államra utaló részeket és fogalmakat (törvény, kerettörvény, külügyminiszter), így kerülhetett sor az addigi szerződéseket módosító lisszaboni szerződés elfogadására.

A 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződés számos fontos változást hozott a KKBP intézményi és döntéshozatali folyamataiban. Az EU a külpolitika területén gazdasági óriás-politikai törpe szerepből ki kíván lépni, egy valódi világpolitikai aktív szerep érdekében, azonban továbbra is látszik, hogy adott kérdések körében a tagállamok közötti törésvonalak nehezítik a közös fellépést vagy álláspont kialakítását, pl. Koszovó függetlenségének elismerése.

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának céljai és alapelvei napjainkban (V. cím 1. fejezet. 21.cikk 2. bekezdés):

- a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenséget és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;
- d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;
- e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világ gazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;

g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; es

h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen es a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.

Lisszaboni szerződés az alkotmányos jelleget kivéve megtartotta az alkotmányban szereplő intézményi reformokat: új tisztségek (az Európai Tanács elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő), új formális intézmények (Európai Tanács, Európai Központi Bank) és az EU egységes jogi személyisége. A szerződés ugyan megszüntette a pilléres rendszert, de ez nem jelentette, hogy a közös kül- és biztonságpolitika közösségi hatáskörbe került volna. Továbbra is a kormányközi döntéshozatal maradt a meghatározó. Az EUSZ 24. cikke alapján a KKBP önálló hatásköri kategóriaként „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban”. A tagállamok „a lojalitás, kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül” támogatják a KKBP-t, „tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, ami ellentétes az EU érdekeivel vagy ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban”. A tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást és tanácskoznak minden kül-és biztonságpolitikai kérdésről.

26. cikk

(1) Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat. Ha a nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli európai tanácsi ülést hív össze abból a célból, hogy e fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politika stratégiai irányvonalait.

(2) A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános irány mutatók és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

A Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét.

(3) A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.

A döntéshozatalban és a KKBP irányításában a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei játszanak meghatározó szerepet. Az EiT hatásköreit jobban elkülönítették a Tanácsétól és az EP is kimarad a kül-és biztonságpolitikai döntési folyamatokból. Jogi aktusok számát e területen a lisszaboni szerződés csökkentette, a KKBP legfőbb eszközeként az Európai Tanács általános iránymutatásokat, a Tanács határozatokat fogad el, az Unió pedig nemzetközi megállapodásokat köthet.

30. cikk kimondja, hogy „Bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.”

A döntéshozatalt tehát továbbra is nehezíti a konszenzusra, és így a legkisebb közös többszörösre való törekvés. A döntéshozatalt a szerződés a következőképpen szabályozza:

31. cikk

(1) Amennyiben e fejezet másképp nem rendelkezik az e fejezet által szabályozott határozatokat az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag fogadja el. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt.

A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja ezen albekezdés szerint egy formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerül elfogadásra.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

– amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;

– amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviseelőt az Európai Tanács saját, vagy a főképviseelő kezdeményezésére külön felkérte;

– amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;

– amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki. Ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. A főképviseelő az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatására. Amennyiben nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.

(3) Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a

(2) bekezdésben említettektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel.

(4) A (2) és (3) bekezdés nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.

(5) Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határoz.

A lisszaboni szerződés tovább erősítette az amszterdami szerződés által bevezetett megerősített együttműködés eljárását. A szorosabb integráció érdekében a tagállamok egy csoportja (legalább 9 tagállam) megfelelő feltételek fennállása esetén adott területen elmélyíthetik maguk között az integrációt. Az új szabályozás a közös biztonság- és védelempolitika területén létrehozta a rugalmas együttműködés új eszközét: az állandó strukturált együttműködést.

A KKBP hatékonyabb és hangsúlyosabb külső képviselete és megjelenítése érdekében új tisztség, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő (az EB alelnöke is egyben) és a tevékenységét segítő önálló uniós szerv, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) jött létre.

Az új Főképviseelői tisztség a korábbi bizottsági és tanácsi feladatokat is ellátva közösségibb irányba mozdult el – kvázi külügyminiszter lett. A külügyi szolgálat pedig kvázi

külgyminisztériumként működik. A főképviseelő, aki egyben az EB alelnöke és az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának elnöke, létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A lisszaboni szerződés előtt több személy (soros elnök, EB külkapcsolatokért, fejlesztéspolitikáért és a kereskedelempolitikáért felelős biztosa és a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő) felelt az EU külkapcsolataiért.

A tisztség valójában nem új hatásköröket, csak a párhuzamosságok kiküszöbölését jelenti. A főképviseelő az Európai Unió Tanácsa által egyhangúlag elfogadott határozatok alapján lép fel külpolitikai kérdésekben. Tevékenysége nem lép a tagállami külpolitika és diplomácia helyébe, a külgyminiszterek munkáját hangsúlyozottan csak segíti és képviseli a konszenzussal hozott iránymutatásokat és határozatokat.

Az Európai Külgügyi Szolgálat (EKSZ) feladata az EU külgügyi politikájának végrehajtása. Az EKSZ az alábbi területeken támogatja **Unió külgügyi és biztonságpolitikai főképviseelőt**:

- az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP) is – irányítása és kidolgozása;
- a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátása;
- a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátása külgügyi kapcsolatok területén.

„Az EKSZ hozzájárul továbbá a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak és a tagállami diplomáciai szolgálatoknak a munkájához az európai külső tevékenységek koherenciájának biztosítása érdekében. Támogatja a Bizottságot az EU külső tevékenysége pénzügyi programjainak és eszközeinek kidolgozásában és végrehajtásában.”

27. cikk 3. bekezdés szerint ”megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külgügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külgügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

A Lisszaboni Szerződés az EBVP területén is számos újítást vezet be:

- állandó strukturált együttműködés
- kölcsönös segítségnyújtási klauzula
- szolidaritási klauzula
- start-up pénzügyi alap
- az EBVP elnevezés helyett KBVP (közös biztonság- és védelempolitika, Common Security and Defence Policy, CSDP/KBVP).

III. Bővítési folyamat

Az 1970-es évektől kezdve megkezdődött és integráció fokozatos mélyítésével párhuzamosan folyt az EK bővítési folyamata (csatlakozási szerződések, accession agreements). Az Egyesült Királyság már 1961-ben, az EFTA létrehozását (Európai Szabadkereskedelmi Társulás, 1960) követően kérte felvételét az EGK-ba. A több mint egy évig tartó csatlakozási tárgyalásokat követően, 1963-ban azonban a francia elnök, de Gaulle megvétózta a brit csatlakozást. Ezt követően Norvégia, Dánia és Írország is visszavonta csatlakozási kérelmét. 1967-ben az Egyesült Királyság ismét kérte felvételét, amit még ebben az évben a francia elnök ismét megvétózott.

A 60-as években az euróatlanti mainstreamtől határozottan különböző külpolitikát és EU-politikát is (a nemzetek Európája az Atlanti-óceántól az Uralig tartó, európai Európa) követő francia elnök a britekre mint az USA trójai falóvára tekintett. Nem véletlen tehát, hogy az első bővítési körre (1973. Egyesült Királyság, Dánia és Írország) de Gaulle halálát követően, 1973-ban kerülhetett sor. Norvégia állampolgárai két sikeres csatlakozási tárgyalást követően kétszer is (1972-ben és 1994-ben) népszavazáson elutasították az EU-hoz történő csatlakozást.

A 70-es évek közepén sorra megbuktak a dél-európai jobboldali diktatúrák (Salazar-, Franco- és az ezredesek rendszere). A konszolidációs és demokratizációs folyamatokat követően megkezdődhetett az EK-tagállamoktól jóval elmaradottabb dél-európai országok csatlakozási folyamata. A déli bővítésnek köszönhetően 1981-ben az EGK egy főre jutó GDP átlagának 48 százalékán álló Görögország, 1986-ban pedig a Közös Piac egy főre jutó átlagának 52 százalékát elérő Portugália és 70,6 százalékán álló Spanyolország vált a Közösség tagjává. Ezek az országok biztonságpolitikai értelemben már korábban betagozódtak az euróatlanti biztonságpolitikai rendszerbe. Portugália a NATO alapítótagja, Görögország – napjainkig fennálló török görög ellentétek ellenére - a szervezet 1952-es bővítésével Törökországgal együtt a NATO tagja lett, Spanyolországgal pedig bilaterális szerződésekkel az 1950-es évektől szoros kapcsolatokat épített ki az Amerikai Egyesült Államokkal, majd 1982-ben felvételt nyert a NATO-ba.

A 80-as években, az ún. kis-hidegháborút követően megkezdődött a szocialista blokk országaival folytatott autonóm kereskedelempolitika kialakulása. 1988-ban, éppen a berlini fal leomlását megelőző évben a KGST és az EGK közös nyilatkozatát követően az EK és a szocialista országok közötti bilaterális kereskedelmi, valamint gazdasági együttműködési megállapodások születtek. Gorbacsov 1985-ös hatalomra kerülését követően gyors, és visszafordíthatatlan változások játszódtak le a Szovjetunióban és a gyámsága alá tartozó kelet-közép-európai országokban. Az évtized végére rendkívüli mértékben felgyorsuló változások a térség országaiban a rendszerváltásokhoz, a nemzetközi rendszerben pedig bipoláris struktúra teljes átalakulásához és végső soron megszűnéséhez vezettek.

A változásokat követően az EK támogatást ígért a térség demokratizálódási folyamatának és a piacgazdaság bevezetésének előmozdítása érdekében. Az EK 1989-ben indította a PHARE programot (Pologne-Hongrie: Actions pour la reconversion économique), amely először csak a magyar és a lengyel változásokat segítette. A támogatások később a többi rendszerváltó országra is kiterjedtek.

A 90-es évek elején az EU tagállamait elsősorban saját problémái (maastrichti szerződés, EGT-tárgyalások, északi bővítés, német újraegysítés stb.) foglalták le, így a tagsági kérelemmel gyorsan előálló kelet-közép-európai országok csatlakozása háttérbeszorult. Az 1990-es évek elején a Római szerződés 113. és 238. cikke alapján a volt szocialista országok csupán ún. vegyes hatáskörű, új típusú társulási megállapodásokat köthettek Brüsszellel. A csatlakozási tárgyalások elindítása még jóideig váratott magára. Az ún. „Európai megállapodások” az elhúzódó csatlakozási folyamatot készítették elő.

Az EU-n belül kialakult belső egyensúlyra jelentős hatást gyakorolt Németország 1990-es újraegyesítése. A rendkívül gyorsan lejátszódó egyesítési folyamat következtében az NDK tartományai automatikusan az európai integráció részévé váltak.

A nyolcvanas évek végétől az EGT-tárgyalásokkal egyidőben folytak az EFTA-tagok csatlakozási tárgyalásai. 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakoztak az Európai Unióhoz.

A kelet-közép-európai országok számára az ún. koppenhágai kritériumok (1993, a demokratikus intézmények stabilitása, a jogállamiság, a kisebbségi és emberi jogok tiszteletben tartása, működő piacgazdaság, mely képes helytállni az európai uniós versenyben és a közösségi joganyag teljes átvétele) jelentették a tagság feltételeit. Emellett az EU-nak is fel kellett készülnie az új tagok fogadására („abszorpciós kapacitás”). Az évekig elhúzódó előkészítő és tárgyalási folyamat után 2004-ben Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia, 2007-ben pedig Románia és Bulgária lett az EU tagja.

Az intézményi reformokkal együtt a bővítési folyamat sem zárult le, többségében a demokrácia kritériumok szempontjából is problematikus és a közösségi átlaghoz képest fejlődésben elmaradott államok várnak a csatlakozásra. 2005-ben Horvátországgal sikeresen (2013-ban az EU tagja lett) és Törökországgal megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások, 2005-ben Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, 2010-ben Montenegró 2012-ben pedig Szerbia tagjelölt státust kapott. A Nyugat-Balkán többi állama, Bosznia-Hercegovina, Koszovó és Albánia ezzel szemben csupán potenciálisan tagjelölt országok.

A pénzügyi válságot követően az uniós jogszabályok többségét már alkalmazó EFTA tag, Izland 2009 júliusában nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Tanácshoz, a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről 2010. június 17-én döntött az Európai Tanács. A csatlakozást korábban többségében elutasító országban azonban továbbra is meghatározóak az EU-tagságot elutasító társadalmi és politikai nézetek.

Horvátország és Izland felvétele még nem feszíti szét a lisszaboni szerződés (2009) által létrehozott új intézményi szerkezetet. A Nyugat-Balkán és Törökország felvétele azonban már problematikusabbnak tűnik, feszül a gazdasági és pénzügyi válság következtében amúgy is megtépázott és megkérdőjelezett jelenlegi keret.

Törökország felvétele elhúzódhat, mivel először az Európai Unió által megkövetelt ún. integrációs kapacitások megteremtésére van szükség. Ez a korábban kialakított feltételek (koppenhágai kritériumok teljesítése, uniós intézményi reformok megvalósítása, ill. a csatlakozásra fordítandó pénzügyi összeg meghatározása) mellett már tartalmazza az uniós közvélemény részéről történő elismerés és befogadás szükségességét is. Törökország felvétele mérete, földrajzi elhelyezkedése, nem utolsósorban pedig kulturális-történelmi különbözőségei következtében komoly ellenállásra számíthat az uniós közvélemény és egyes tagállamok (pl. Ausztria) részéről.

Az Unió befogadóképességének (absorption capacity) fogalma először 1993-ban bukkant fel hivatalos formában a koppenhágai Európai Tanács ülésén: „mind az unió, mind a tagjelölt országok számára fontos közérdekű szempontot jelent az unió új tagok befogadására való kapacitása az európai integráció folyamatának fenntartása mellett.” Ez a fogalom azonban nem fejezte ki megfelelően a mögötte rejlő gondolatot, a további bővítések kapcsán már 2006-tól integrációs képességről (integration capacity) beszélhetünk, az EB és EiT már ezt a fogalmat említette:

- A csatlakozás költségeit az EU költségvetésében kell meghatározni
- Az új tagok legyenek beilleszthetők (koppenhágai kritériumok)
- Intézményi reformok szükségessége (alkotmányozástól a lisszaboni szerződésig)
- +társadalmi elfogadottság (kommunikáció)

A lisszaboni szerződés 2009. december 1-ei hatálybalépését követően az EU-hoz történő csatlakozást az EU-szerződés 49. cikke szabályozza. A módosított cikkely nem az alapelvek, hanem az EU értékeinek tiszteletben tartását jelöli meg a tagság feltételeiként. Emellett a lisszaboni szerződés intézményesítette a koppenhágai kritériumokra vagy más, az Európai Tanács által megállapított feltételek gyakorlatát.

Következtetések

Az EU-val, illetve az integráció tagállamaival való kapcsolatokban a külső államok számára lényeges probléma az állami hatáskörök kérdése. Az EU alapszerződesei mind nagyobb számú államokra jellemző hatáskört ruháztak a brüsszeli szervekre, ami azzal a következménnyel járt, hogy a tagállamok szuverenitása fokozatosan mindinkább korlátozottá, illetve hiányossá vált. A szuverén államok hatásköreiből az EU származékos hatásköröket vett át, amelyek a közösség szintjén gyakorolható, integrált hatáskörökké álltak össze.

A jelenség kapcsán folyamatos kérdés, hogy bármely hatáskör átadásával csorbul-e a tagállamok szuverenitása. A formális logika szerinti szuverenitás-csökkenés azonban más értelmezéssel más tartalmat is kap: korszerű értelmezéssel nem a hatáskörök egyszerű átadásáról, hanem a tagállamok érdekében a beadott hatáskörök közös gyakorolásáról van szó. Példaként említhető a közös kereskedelempolitika, amelynek közösen gyakorolt hatáskörét jól illusztrálja az EU kereskedelemügyi biztosának szereplése a WTO évi közgyűlésein. A globalizáció következtében az egyes államok szuverenitása feloldódott, így a tagállamok kormányai egyre kevésbé képesek hatékony érdekérvényesítést kifejtetni a nemzeti szintű és a globális érdekcsoportok között.

Itt fontos megemlíteni, hogy az EU-nak 1992-ig nem volt közös külpolitikája. A tagállamok a külpolitikai és biztonságpolitikai területeken csak együttműködtek, amely a gyakorlatban a tagállami külpolitikák összehangolását, koordinálását, helyenként közös diplomáciai fellépést jelentettek. A maastrichti szerződés óta (1992) ugyan megjelent az EU szerződéseiben a közös külpolitika kifejezés, de ezen a területen jogi értelemben az EU nem vett át tagállami hatásköröket. Azaz a közös kül-, biztonság és védelempolitika jelenleg is tradicionális kormányközi eljárásokkal valósul meg, és cselekvőképessége a döntéshozatali folyamatokban tapasztalható legkisebb közös többszörös elvére építve továbbra is korlátozott marad, nehezen képes "egyetlen hangon" megszólalni. Ezen a tényen még az is csak kis mértékben segített, hogy 2011-ben a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő határozott lobbizásának köszönhetően az EU ún. supermegfigyelői státust kapott az ENSZ-ben.

A kudarc okai között megemlíthetjük a sajátos tagállami érdekeket (háborús győztes-vesztes, ENSZ BT állandó tag-nem állandó tag, kis ország-nagy ország, régi tag-új tag stb.), az intézményi hiányosságokat és nem utolsósorban az európai állampolgárok csökkenő bizalmát az európai integrációs folyamatban.

Felhasznált irodalom

Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika. Budapest Osiris. 2005.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Kende Tamás –Szűcs Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikáiba. CompLex. 2011. (vonatkozó fejezet)

Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonsági tanulmányok – Biztonságpolitika. ZMNE, Budapest, 2011.

Jochen Rehr, Hans-Bernhard Weissert: Handbook on CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union - Armed Forces Printing Shop, Bécs (2010)-
http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf

Federiga Bindi: The foreign policy of the European Union, Assessing the Europe's role in the world - Brookings Institution Press, 2010