

Simon Zoltán¹

Az uniós külkapcsolatok elhúzódó dilemmái²

Protracted Dilemmas in the European Union's External Action

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerét évtizedek óta elhúzódó dilemmák terhelik. Ezek egyaránt érintik az Unió külkapcsolati identitását, magatartását és eszközeit, valamint képességét az egységes hangon való megszólalásra a világban. Eme dilemmák feloldása manapság sürgetőbbé válik, mivel ami korábban sajnálatos, de elnézhető hiányosságnak számított egy viszonylag jóindulatú nemzetközi környezetben, az mára veszélyes fogyatékossgá vált a fokozódó nagyhatalmi versengés többpólusú világában. Ennek kulcsa továbbra is a tagállamok együttes politikai akaratában rejlik, amelynek hiányában az integrációs közösség csupán korlátozott befolyású szereplő maradhat a globális arénában.

Kulcsszavak: uniós külkapcsolatok, külkapcsolati identitás, hatalom, külkapcsolati magatartás, külkapcsolati eszközök, politikai akarat

The European Union's external relations have been loaded with protracted dilemmas for decades. These concern the Union's identity, behaviour and instruments alike in the field of its external action, and they determine its capacity to speak with a single voice in the world. There is an urgent need to answer these dilemmas, as stakes are getting higher. What were regrettable but tolerable shortcomings in a relatively benign international environment in the past have become dangerous deficiencies in today's multipolar world of intensifying great power rivalry. The collective political will of the Member States remains key in this regard. Otherwise the Union can only remain an actor with limited influence in the global arena.

Keywords: EU external action, external relations identity, power, external relations behaviour, external relations instruments, political will

¹ Címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem; uniós tisztviselő, Európai Parlament, e-mail: zoltan.simon@europarl.europa.eu

² A fejezetben közölt megállapítások és vélemények a szerző egyéni kutatási és publikációs tevékenységének részét képezik, így semmilyen módon és mértékben nem képviselik az őt foglalkoztató intézmény álláspontját.

1. Uniós külkapcsolatok a változó világban

Az európai integrációs folyamat a kezdetektől magában foglalt külkapcsolati megfontolásokat. A tagállamok ugyan sokáig elvetették a szorosabb kül- és biztonságpolitikai együttműködésre irányuló kezdeményezéseket, ám az Európai Közösségek a nemzetközi kapcsolatok egyéb területein már az 1960-as évektől aktív szereplővé vált. Az 1970-es években kibontakozott a tagállamok közti külpolitikai egyeztetésnek lazább kereteket biztosító Európai Politikai Együttműködés, majd a maastrichti szerződéssel megszületett az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Az amszterdami és a lisszaboni szerződések nyomán ezekhez csatlakozott a közös biztonság- és védelempolitika, amivel létrejött az uniós külkapcsolatok mai, közösségi és kormányközi elvű politikákból álló rendszere.³

Mindeközben nem csupán az európai integráció mélyült és bővült, de a világ is változott. A gyorsuló globalizáció felértékelte a külkapcsolati szempontokat az integrációs folyamatban. Az Unió létezésének egyik meghatározó okát – az európai hatalmi viszonyok megszelídítése, valamint a gazdasági fejlődés előmozdítása és az életminőség javítása mellett – ma már a vezető világhatalmakkal gazdaságilag és politikailag összemérhető, azokkal egyenragú partnerségre törekvő és képes közösség fenntartása jelenti.

Az uniós külkapcsolatokra irányuló figyelem tovább növekedett az elmúlt másfél évtizedben. Ennek oka részben az integrációs közösségen belül keresendő. Az Alkotmányos Szerződés bukása és a brexit, illetve a pénzügyi és gazdasági válságra, a meg- növekedett migrációs nyomásra és a Covid-19-járványra adott uniós válaszok gyengítették az integrációs együttműködés közpolitikai teljesítménye iránti bizalmat az európai polgárok körében. Ennek egyik következménye, ahogyan azt Lisbeth Aggestam már 2008-ban jelezte, hogy „a 27-ek Uniója új értelmet keres a kollektív cselekvésnek és legitimitásnak, és úgy tűnik, hogy ez a külső és biztonsági kapcsolatokban rejlik”.⁴ Az elmúlt másfél évtizedben ennek jelei voltak többek között a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének megerősítése, az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása, az Unió 2016-ban kibocsátott új Globális Stratégiája,⁵ Ursula von der Leyen „geopolitikai

³ Az Unió közösségi elvű külkapcsolati politikái közé tartozik különösen az integrációs közösség nemzetközi kereskedelempolitikája, nemzetközi fejlesztéspolitikája, valamint humanitárius segítségnyújtási politikája, míg a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika továbbra is kormányközi jellegűek maradnak. Az uniós külkapcsolatok vizsgálata kapcsán természetesen nem mellőzhetők a belső politikák külkapcsolati vonatkozásai sem, ahogyan arra a Covid-19-járvány, majd Oroszország Ukrajna elleni háborúja ismét felhívta a figyelmet.

⁴ Lisbeth Aggestam: Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84. (2008), 1. 1. (szerzői fordítás). Az integrációs közösség közpolitikai teljesítményébe vetett bizalom (kimeneti legitimitáció) gyengülését az Unió politikai vezetői a közösség demokratizálását és politizálását (bemeneti legitimitáció) szolgáló kezdeményezésekkel is ellensúlyozni igyekeznek. Az elmúlt két évtizedben ilyenek voltak például az európai szintű politikai pártok és politikai alapítványok életre hívása, a csúcsjelölti (*Spitzenkandidat*) rendszer bevezetése az európai parlamenti választási kampányokban, az európai polgári kezdeményezés létrehozása, a Miniszterek Tanácsa üléseinek nyilvánosság tétele jogalkotási előterjesztések tárgyalása esetén, az Európai Parlament plenáris és bizottsági üléseinek élő közvetítése az intézmény honlapján, avagy legutóbb az Európa jövőjéről szóló konferencia.

⁵ *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan.* (EU Globális Stratégia) 2016. június.



Bizottsága”, avagy a közös biztonság- és védelempolitikának irányt szabó, 2022 márciusában közzétett Stratégiai Iránytű.⁶

Az uniós külkapcsolatok iránti megnövekedett figyelem másik okát a világban zajló változások jelentik. Ezek ugyanúgy érintik az Unió szövetségi kapcsolatait, mint a versengését más nemzetközi szereplőkkel. A transzatlanti partnerségben komoly törést okoztak Donald Trump elnöki éve, ám a Biden-adminisztráció egyes lépései – gondoljunk csak a 2021. augusztusi afganisztáni kivonulásra vagy az AUKUS-szerződésre⁷ – szintén gyengítették a bizalmat. Más nagyhatalmak vonatkozásában pedig nyilvánvaló kihívást jelent Kína gazdasági és politikai térnyerése a világban éppúgy, mint Oroszország növekvő agresszivitása az Unió közvetlen szomszédságában a Georgia elleni 2008-as inváziótól a Krím-félsziget 2014-es bekebelezésén és Kelet-Ukrajna destabilizálásán át az Ukrajna ellen 2022 februárjában indított háborúig.

Napjaink nemzetközi folyamatai félelmeket szülnek Európában. Az uniós külkapcsolati irodalomban rendszeresen említett veszély, hogy „egy mindinkább ellenséges világban, mely kevésbé érdeklődik az európai értékek és érdekek iránt”,⁸ az Unió jobb esetben irreleváns, rosszabb esetben geopolitikai versengés terepévé,⁹ „nagyhatalmak játszóterévé” válik.¹⁰ Richard Youngs szerint ezért nem meglepő, hogy az integrációs közösséget egy felemelkedő globális hatalomként bemutató narratívát az uniós külkapcsolatokban mára felváltotta egy a közösség nemzetközi térvesztésének minimalizálására törekvő megközelítés.¹¹

Az európaiak kétségeit erősítik a külvilágból kapott visszajelzések is. Richard Haass, az amerikai Külkapcsolati Tanács (*Council on Foreign Relations*) elnöke szerint

„napjaink Európája kiemelkedik a világ nagy részéből relatív gazdagságával, nagyszámú demokráciáival és jelentős békéjével és stabilitásával. [...] Mindazonáltal, felvetődik a kérdés, hogy Európa legszebb napjai mögöttünk állnak-e. A NATO és az Európai Unió (EU) jövőjét kétségek övezik. Mindkettő támogatása csökken számos országban, és nincsen egyetértés az EU kívánt szerkezetét és szerepét illetően. Mérsékelt pártok támogatókat vesztenek radikálisabb pártok javára a bal- és jobboldalon egyaránt. Feléledtek az aggodalmak Oroszország szándékait illetően, és nincsen egyetértés a Kínához való viszonyulás kérdésében. A gazdasági növekedés lelassult, míg a gazdasági egyenlőtlenségek növekednek

⁶ A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához. (EU Stratégiai Iránytű) 2022. március.

⁷ Az Ausztrália, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság által 2021 szeptemberében bejelentett biztonsági megállapodás és szövetség egy Ausztrália és Franciaország között tizenkét konvencionális tengeralattjáró beszerzéséről aláírt, több milliárd eurós szerződés felbontását eredményezte, és számottevő feszültségekhez vezetett a szövetségesek körében.

⁸ Daniel Fiott (szerk.): *European Sovereignty. Strategy and Interdependence*. Chaillot Papers 169. Párizs, Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete, 2021. 5. (szerzői fordítás).

⁹ Ulrike Franke – Tara Varma: *Independence Play. Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*. European Council on Foreign Relations, 2019. július.

¹⁰ Suzana Anghel et al.: *On the Path to 'Strategic Autonomy'. The EU in an Evolving Geopolitical Environment*. Brussels, European Union, 2020. I. (szerzői fordítás).

¹¹ Richard Youngs: *The European Union and Global Politics*. London, Red Globe Press, 2021. 12.



számos országban. A világ egykor legsikeresebb régiója ma kihívást jelentő jövővel szembe-sül, miközben csökken az önbizalma és egysége”.¹²

Az uniós külkapcsolati politikák természetesen reagálnak mindezen kihívásokra. Válaszaikat azonban számos ellentmondás terheli. Így jogosan merül fel a kérdés, hogy a multilateralizmus bajnokának szerepe, a bilaterális megoldások előtérbe kerülése, illetve a stratégiai szuverenítésre törekvés; a kemény hatalmi eszközök gyakoribb alkalmazása, ám a puha hatalom morális felsőbbségének fenntartására irányuló szándék; a nemzetközi intézmények megújításának, ám a fennálló nemzetközi rend kínálta előnyök megtartásának párhuzamos törekvései; avagy az integrációs közösség nemzetközi befolyásának erősítése, ám a tagállamok nemzeti külpolitikai szuverenítésének megőrzése mennyire összeegyeztethető elképzelések a gyakorlatban.

2. Az egységes hang

Amennyiben az Unió létezésének egyik meghatározó oka napjainkban a globális hatalmakkal összemérhető gazdasági és politikai egység fenntartása, ez az egység csupán akkor hasznos, ha az integrációs közösség képes egységes hangon – vagy több hangon, de egységes üzenettel – megszólalni a világban.

Az egyik kihívást e téren az uniós tagállamok eltérő külkapcsolati öröksége, adottságai, érdekei és működése jelentik. Ma is jelentős eltérések tapasztalhatók ugyanis a történeti és kulturális-vallási örökségükhöz kötődő értékeiket és világlátásukat, a geopolitikai adottságaikból is fakadó érdekeiket, valamint a külkapcsolati hagyományaikból és működésükből eredő külkapcsolati stratégiai kultúrájukat illetően. Ezek éppúgy hatással vannak a tagállamok egymás közti együttműködésére, mint az uniós intézményekkel fenntartott kapcsolataikra.

Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy az említett különbözőségekből fakadó eltérő érdekek és vélemények viszonylag ritkán vezetnek a tagállamok közti nyílt ütközéshez. Sokkal jellemzőbb, hogy a feszültségek feloldása olyan tág vagy kiüresedett kompromisszumot eredményez, amely széles értelmezésre, és így az érintett politikai vezetők mindegyike számára a „győztes” szerepében való megjelenésre ad lehetőséget, ám határozott döntési tartalom hiányában hatástalan marad, vagy akár eleve lehetetlenné teszi annak gyakorlati megvalósítását.¹³

Egy másik kihívás az uniós intézmények közti összhang biztosítása. Ennek egyik példája napjainkban az orosz energiahordozókkal szembeni embargóról folyó vita. Annak egyik állomásaként az Európai Parlament 2022. április 7-én „a kőolaj, a szén,

¹² Richard Haass: *The World. A Brief Introduction*. New York, Penguin Press, 2020. 67–69. (szerzői fordítás).

¹³ Éppen ezért, vannak, akik szerint a belső összhang hiányát tárgyaló viták mára aránytalanul nagy figyelmet kapnak az uniós külkapcsolatokról folyó diskurzusban, a tartalmi kérdésekről való érdemi gondolkodás rovására. Antonio Missiroli szerint a legtöbb vélemény abból a vélt igazságból indul ki, miszerint a koherencia növelése hatékonyabb közösségi cselekvést eredményez, holott ez inkább intuitív állítás, semmint tapasztalati tény. Az integrációs külkapcsolatokban a teljes egyetértésre irányuló szándék ugyanis gyakran a hatékony fellépés kárára érvényesül. Lásd Antonio Missiroli: *European Security Policy: The Challenge of Coherence*. *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 2. 182.



a nukleáris üzemanyag, valamint a gáz Oroszországból érkező importjára vonatkozó azonnali és teljes körű embargó bevezetésére” szólított fel nagy többséggel elfogadott állásfoglalásában.¹⁴ A Tanács másnap mégis csupán az Oroszországból származó vagy onnan exportált szén és egyéb szilárd fosszilis tüzelőanyagok Unióba való vásárlásának, behozatalának vagy átadásának tilalmáról döntött, amihez egy 2022 augusztusáig tartó átmeneti időszakot tett lehetővé, ám az uránium, az olaj és a gáz uniós importját nem érintette.

Az intézményi összhang gyakori hiányának több oka is említhető. Az egyik ilyen okot az eltérő döntéshozatali eljárások jelentik, különösen a közös kül- és biztonságpolitikai témakörökben. Ez utóbbi körbe eső döntések ugyanis főszabály szerint a tagállamok egyhangú egyetértését kívánják a Tanácsban, ami valamennyi tagállam számára a vétő, illetve a vétővel való fenyegetés lehetőségét kínálja. Ezzel szemben az Európai Parlament külpolitikai állásfoglalásai a plenáris ülésen szavazó képviselők egyszerű többségének támogatásával születnek, ami nem teszi lehetővé egy-egy politikai csoport (frakció) vagy csupán néhány tagállamból érkező képviselő számára azok megakasztását.

Egy másik ok az uniós intézmények eltérő profiljában keresendő. A Miniszterek Tanácsában a tagállamok kormányzati felelősséget viselő képviselői jelennek meg, akik nem hagyhatják figyelmen kívül az ebből a felelősségből eredő reálpolitikai megfontolásokat. Az Európai Parlament közvetlenül választott képviselői ezzel szemben nem csupán az uniós alapértékek letéteményeseinek tekintik magukat az integrációs közösség külkapcsolatainak körében is,¹⁵ de állásfoglalásaik kialakítása során élnek a parlamenti testület természetéből fakadó nagyobb politikai szabadságukkal. Így a két intézmény eltérő profilja és szerepfelfogása akár jelentősen eltérő álláspontokat eredményezhet – egyazon Európai Unió nevében – egy adott külkapcsolati kérdésben.

Nem hagyhatjuk továbbá figyelmen kívül az intézmények közti versengés motívumát sem, kivált az Európai Parlament magatartását illetően. A parlamenti testület az uniós külkapcsolatok – különösen a közös kül- és biztonságpolitika – terén továbbra is korlátozott mozgástérrel rendelkezik. Ezért visszatérő jelenség, hogy amennyiben a Tanács egy adott külkapcsolati témakört valamely megfontolásból hátrébb sorol, azt az Európai Parlament hajlamos előtérbe helyezni – különösen az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot illetően. Ennek oka nem csupán az, hogy „az Európai Parlament más EU intézmények lelkiismeretének tekinti magát”,¹⁶ de az is, hogy ezzel erősíti a befolyását az intézmények körében, és érdemi külkapcsolati szereplőként jelenik meg a közvéleményben.

¹⁴ Az Európai Parlament 2022. április 7-i állásfoglalása az Európai Tanács 2022. március 24–25-i ülésének következtetéseiről, többek között az Ukrajna elleni háború legújabb fejleményeiről és az Oroszországgal szembeni uniós szankciókról és azok végrehajtásáról. P9_TA(2022)0121.

¹⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikk (1) bekezdése értelmében „az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.”

¹⁶ Christopher J. Bickerton: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2015. 72. (szerzői fordítás).



Végül, az uniós külkapcsolatok működésének érzékeny pontja az érintett politikák összhangja. Eme politikák eltérő szempontjai ugyanis szintén feszültségbe kerülhetnek egymással. Gyakori vitatéma például az Unió nemzetközi kereskedelmi és fejlesztési politikáinak egymást erősítő vagy gyengítő hatása. Nem véletlen, hogy az *Európa fenntartható fejlődési jelentés* legutóbbi, 2021-es kiadása ismét az egyik fő kihívásként említi számos uniós tagállam kereskedelmi és pénzügyi tevékenységének káros nemzetközi hatásait, amelyek ellehetetlenítik más országok erőfeszítéseit a fenntartható fejlődési célok elérésére, miközben az Unió és tagállamai ugyanezek országok első számú partnerei a fejlesztési együttműködés terén.¹⁷

Egy tágabb, az Unió belső politikáira is kiterjedő kontextusban a különféle uniós politikák ütközésének másik példája az integrációs közösség által kötött szabadkereskedelmi egyezmények. A gazdasági, befektetési, kereskedelmi, környezetvédelmi, fenntarthatósági, emberi jogi, a munkavállalók jogaival kapcsolatos, mezőgazdasági, élelmiszer-biztonsági, fogyasztóvédelmi, szellemi tulajdonvédelmi és egyéb szempontok ugyanis gyakran nehezen összeegyeztethetők ezek tárgyalása során. Ez akár a szélesebb közvéleményben is megjelenő feszültségekhez vezethet, ahogyan az például a – mára elhalt – Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség, vagy az Unió és Kanada által 2016-ban aláírt szabadkereskedelmi megállapodás (CETA) esetében történt.

3. A külkapcsolati identitás

Az Unió egységes hangja a nemzetközi térben hosszabb távon nem nélkülözheti az integrációs közösség külkapcsolati identitását övező dilemmák tisztázását. Ezek egyaránt érintik az Unió hatalmi profilját és külkapcsolati magatartását a világban.

E tekintetben a döntéshozók előtt álló egyik nyitott kérdés, hogy az integrációs közösség külkapcsolati ambícióit egy globális vagy egy Európára és annak közvetlen szomszédságára összpontosító regionális hatalmi szereplő szintjén határozzák meg.¹⁸ Ez összefügg az uniós külkapcsolati politikák erőforrásainak felhasználását érintő vitákkal is. Amennyiben az integrációs folyamat meghatározó célja manapság a világhatalmakkal összemérhető európai egység létrehozása, magától értetődő szándék lenne a globális hatalmi státuszra törekvés. Kérdéses azonban, hogy ez ma reális ambíció-e.

A globális és a regionális szempontok ugyanakkor az Unió szintjén valójában nem elválaszthatók egymástól. Ennek egyik oka, hogy a globális befolyás kiindulópontja éppen a hatékony regionális beavatkozás képessége – nem csupán és nem feltétlenül

¹⁷ Guillaume Lafortune et al.: *Europe Sustainable Development Report 2021. Transforming the European Union to achieve the Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Solutions Network, 2021. december. 6.

¹⁸ Egyes elemzők szerint az Unió nemzetközi hatalmi státuszáról folyó vita önmagában oximoron, mivel az európai integrációs folyamat egyik központi gondolatát éppen a hatalmi politika meghaladása, egy azzal szemben álló alternatív modell felmutatása jelenti az integrációs közösségen belül és annak külkapcsolataiban egyaránt. Lásd például Filippo Andreatta – Lorenzo Zambernardi: *The European Union as a Power*. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (szerk.): *International Relations and the European Union*. 2. kiad. Oxford, Oxford University Press, 2011. 73. Mások ezt a véleményt vitatják, és a hatalmi politika meghaladására irányuló gondolatot csupán az Unión belüli viszonyokra – ám az uniós külkapcsolatokra nem – tartják értelmezhetőnek.



katonai értelemben – a közvetlen szomszédságban. Ennek hiányában nem létezhet a globális szerepvállaláshoz szükséges önbizalom és külső hitelesség. Ezt a tapasztalatot – különösen az 1990-es évek balkáni háborúinak időszakából – az uniós külkapcsolatok emlékezteti is őrizi.

Am az is igaz, hogy napjaink többpólusú nagyhatalmi versengésének világában globális értelemben is számottevő erőforrások hiányában hosszabb távon az érdemi regionális befolyás sem biztosítható. Ezért a regionális és a globális törekvésekre az uniós külkapcsolatokban sem mint egymással versengő, hanem mint egymásra épülő elemekre érdemes tekinteni. Az Unió regionális befolyásának erősítése ennek megfelelően nem zárja ki az együttműködésre épülő nemzetközi rend és az azt szolgáló nemzetközi intézmények megerősítésének szándékát sem globális szinten.

Az Unió külkapcsolati identitásának egyik fontos eleme volt az elmúlt évtizedekben az integrációs közösség „átalakító hatalom” profilja. A közösség és tagállamai az 1960-as évek óta a nemzetközi térben elfogadott magatartási minták (civilizáló hatalom¹⁹), valamint az írott és íratlan normák (normatív hatalom²⁰) aktív és eredményes formálói voltak a világban, amit Mark Leonard 2005-ben még a hatalom 21. századi természetét meghatározó legfontosabb hatásként említett.²¹ A fennálló szabályalapú világrend ennek nyomán ma nagyrészt az Unió politikai és gazdasági preferenciáit is tükrözi.²² Ez az átalakító jellegű külkapcsolati szerepfelfogás szintén megjelenik a regionális gazdasági (és politikai) integrációs kezdeményezések – az Unió saját identitásából és tapasztalataiból eredő – ösztönzése és támogatása terén világszerte,²³ vagy éppen az integrációs közösség harmadik országokkal kötött szerződéseibe foglalt politikai klauzulák által,²⁴ hogy csupán két ismert példát említsünk.

¹⁹ Juhász Krisztina szerint az integrációs közösség évtizedek óta igyekszik a nemzetközi kapcsolatokat civilizálni az államokon belüli és az államok közti interakciók átalakításával. Ennek részeként értelmezi a regionális integrációs támogatását a világ más részein, az egyes régiók közti együttműködés ösztönzését, az emberi jogok és a jogállamiság univerzális érvényesítésének és kikényszerítésének elősegítését, valamint a hatékony multilateralizmus támogatását az uniós külkapcsolatokban. Lásd Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015. 40. Más megközelítésben lásd még Andrew Linklater: *A European Civilising Process?* In Christopher Hill – Michael Smith (szerk.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 367–387.

²⁰ A normatív hatalom koncepcióját lásd a IV. fejezetben.

²¹ Mark Leonard: *Europe's Transformative Power*. Bulletin Article. Centre for European Reform, 2005. február 1.

²² Ezért is jellemzik mások az integrációs közösséget a fennálló globális status quo fenntartásában érdekelt konzervatív hatalomként.

²³ Az Unió 2016-os Globális Stratégiája az integrációs közösség külső tevékenységének prioritásai között említi az „együttműködésen alapuló regionális berendezkedések” támogatását. A szöveg szerint „a regionális kormányzás önkéntes formáinak köszönhetően az államok és a népek hatékonyabban tudják kezelni a biztonsági problémáikat, élvezhetik a globalizáció gazdasági előnyeit, nyíltabban kifejezhetik a kultúrájukat és identitásukat, valamint befolyást gyakorolhatnak a világpolitikára. Egyebek mellett ez támasztja alá az EU-n belüli békét és fejlődést a 21. században, és ez az oka annak, hogy világszerte az együttműködésen alapuló regionális berendezkedéseket fogjuk támogatni.” Lásd *EU Globális Stratégia* (2016): i. m. 8.

²⁴ A Tanács 2009-ben hozott döntése értelmében az Unió harmadik országokkal kötött szerződéseinek szokásos elemei az emberi jogokra, demokráciára, jogállamiságra és non-prolifercióra vonatkozó feltételeességi klauzulák.



Az Unió átalakító ereje azonban leginkább az integrációs közösség bővítéspolitikájával, illetve szomszédságpolitikájával összefüggésben értelmezhető. Az elmúlt évtizedek egymást követő bővítési fordulóit elemzők rendszerint az uniós külkapcsolatok legfontosabb vívmányaként értékelik. A bővítési dinamika azonban az elmúlt évtizedben megakadt, és az elhúzódó bizonytalanság a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokban politikai és társadalmi feszültségek forrásává válik. Georgia, Moldova és Ukrajna csatlakozási kérelmei pedig új dilemmákat vetnek fel e téren. Mindezek nyomán az uniós külkapcsolatok egyik fontos aktuális kihívása az integrációs közösség bővítéspolitikájának és keleti szomszédságpolitikájának, illetve a kettő egymáshoz való viszonyának újragondolása.

Ennek során azonban kérdés, hogy az Unió mennyire kíván egyáltalán, és mennyire lesz képes átalakító hatalomként megjelenni a jövőben a közvetlen szomszédságában és azon túl. Ennek kapcsán Youngs az uniós külpolitika „protektív fordulatát” érzékeli. Meglátása szerint, bár az integrációs közösség nem húzódott vissza drámai módon a világból, növekvő mértékben távolságtartó és önvédelmi szempontokat előtérbe helyező magatartást tanúsít a külkapcsolataiban. Ezzel egyre inkább fizikai és identitási pajzs szerepét játssza a külvilággal szemben – ahogyan azt az európai polgárok várják tőle.²⁵

Az integrációs közösség külkapcsolati identitását övező viták kapcsán végül nem hagyható említés nélkül a civil hatalmat és a katonai hatalmat szembeállító – François Duchêne 1973-ben megjelent írásától²⁶ Robert Kagan 2002-ben közölt cikkén és 2003-ban napvilágot látott ismert kötetén (amelyek szerint az európaiak a Vénuszról jönnek, míg az amerikaiak a Marsról)²⁷ keresztül napjainkig húzódó – diskurzus. Ennek a közfigyelmet leginkább felkeltő, ám a politikai realitásokat nélkülöző, ezért számunkra kevésbé érdekes eleme a közös európai hadsereg létrehozásának gondolata.²⁸

Az Unió a közös biztonság- és védelempolitika terén az elmúlt másfél évtizedben több olyan lépést tett, amelyek korábban elképzelhetetlennek tündek. Ezek közé

²⁵ Youngs (2021): i. m. 196. A védelmi logika előtérbe kerülését jelzi, hogy a Tanács által 2022 márciusában jóváhagyott Stratégiai Iránytű is több helyen hangsúlyozza az Unió biztonságsszolgáltató szerepét. Az Iránytű célkitűzésként fogalmazza meg, hogy „hatalmas előrelépésre van szükség egy olyan erősebb és cselekvőképesebb Európai Unió kialakítása érdekében, amely az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében meghatározott alapvető uniós értékekre építve biztonságsszolgáltatóként lép fel.” Lásd *EU Stratégiai Iránytű* (2022): i. m. 6.

²⁶ François Duchêne: *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Basingstoke, Macmillan, 1973. 1–21.

²⁷ Robert Kagan: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York, Knopf, 2003.

²⁸ Érdemes azonban megemlíteni, hogy az Európa jövőjéről szóló konferencia 2022 májusában elfogadott záró javaslatai szintén utalnak az Unió biztonságának erősítésére „saját közös fegyveres erői” révén, „amelyek önvédelmi célokra szolgálnak és kizárnak bármilyen agresszív katonai fellépést, továbbá képesek támogatást nyújtani válsághelyzetekben, például természeti katasztrófák idején. Ezeket az európai határokon kívül is be lehetne vetni kivételes körülmények között és lehetőség szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsának jogi felhatalmazása alapján, tehát a nemzetközi joggal összhangban, a NATO-val való versengés vagy párhuzamosság nélkül, a különböző országok NATO-val fennálló kapcsolatának tiszteletben tartásával, továbbá az EU NATO-val való kapcsolatainak értékelése az EU stratégiai autonómiájáról folytatott vita tükrében.” Lásd *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*. (CoFE Report) 2002. május. 65. A magyar nyelvű fordítás forrása: *Az Európa jövőjéről szóló konferencia javaslattervezetei*. (EJSzK javaslattervezetei) 2022. április. 25.



tartoznak a – továbbra is bizonytalan tartalmú – kölcsönös segítségnyújtási klauzula beépítése az Európai Unióról szóló szerződésbe,²⁹ az állandó strukturált együttműködés aktiválása, az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása, az Európai Védelmi Alap felállítás, vagy éppen az Európai Békakeretből a háborúban álló ukrán fegyveres erőknek nyújtott, eddig másfél milliárd euró összegű támogatásról szóló döntések.

Az integrációs közösség katonai hatalmat érintő dilemmái mindenekelőtt az Unió stratégiai autonómiájáról szóló vita keretében jelennek meg napjainkban. Eme koncepció biztonság- és védelempolitikai aspektusát politikai, operacionális és ipari összetevők alkotják. Politikai vonatkozásban vezetési és döntéshozatali kérdések, operacionális vonatkozásban a katonai képességek kérdései, míg ipari vonatkozásban előállítási, technológiai és az ellátási láncokkal összefüggő kérdések kerülnek előtérbe. A stratégiai autonómia értelmezését illetően azonban továbbra sincsen egyetértés a tagállamok között.

A biztonság- és védelempolitikai autonómia gondolata ugyanakkor mára az Unió belső és külkapcsolati politikáinak széles körét érintő „stratégiai szuverenitásról” szóló diskurzussá bővült. Ennek magja bővebb kontextusban is ugyanaz: más nemzetközi szereplőkkel együttműködni, ahol lehet, ám rendelkezni az önálló cselekvés képességével, amikor szükséges. Az Unió stratégiai szuverenitásának erősítésére irányuló igény és akarat valós. Fontos kihívások azonban e téren, hogy az integrációs közösség úgy erősítse stratégiai szuverenitását, hogy az közben ne gyengítse a belső egységét, ne okozzon károkat a szövetségi rendszerében, és ne eredményezzen elszigeteltséget a nemzetközi térben.³⁰

4. A külkapcsolati magatartás

Az Unió külkapcsolati identitását illetően az integrációs közösség hatalmi profilján túl annak külkapcsolati magatartása is elhúzódó dilemmák tárgyát képezi. Ezek körében a talán legismertebb vita a kemény (*hard power*) és puha (*soft power*) hatalmi magatartás szembeállítás. A kemény hatalmi fellépés katonai, politikai vagy gazdasági nyomásgyakorlás révén rákényszerít egy adott döntést vagy magatartást egy másik nemzetközi szereplőre, míg a Joseph S. Nye által leírt puha hatalom a saját példa (modell) vonzóvá tétele és meggyőzés útján való befolyásolást jelent.³¹ Ez utóbbi módszer elsőbbsége hagyományosan az uniós külkapcsolatok egyik sarokpontját jelentette.

Napjaink uniós külkapcsolati retorikája azonban változást jelez e téren. Josep Borrell külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő szavaival:

²⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdése értelmében „a tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.”

³⁰ Lásd még Fiott (2021): i. m.

³¹ Joseph S. Nye, Jr.: *The Future of Power*. New York, PublicAffairs, 2011. 81–109.



„[A] békéltető, ha nem naiv, Európa kora lejárt. Az erényes »puha hatalom« már nem elegendő a mai világban. Azt ki kell egészítenünk egy »kemény hatalom« dimenzióval, és nem csupán a katonai hatalom, valamint az égetően szükséges védelmi Európa tekintetében. Eljött az idő, hogy Európa képes legyen használni a befolyását annak érdekében, hogy érvényre juttassa a világról alkotott képét és megvédje saját érdekeit.”³²

Az Unió külkapcsolati magatartásában ugyanakkor más, hasonló irányba mutató változásokat is érzékelhetünk. Az egyik ilyen, hogy az integrációs közösség – a multilateralizmus iránti elkötelezettségét hangsúlyozó retorika fenntartása mellett – a korábbiaknál kritikusabban közelít a fennálló multilaterális szervezetekhez és intézményekhez. Ez az uniós külkapcsolatok stratégiai dokumentumaiban is megjelenik. A 2003-as Európai Biztonsági Stratégia még a multilaterális rendszer szabályainak megsértése esetén szükséges cselekvésre és a multilaterális szervezetek további bővítésére helyezte a hangsúlyt.³³ A 2016-os Globális Stratégia szerint azonban az Uniónak a multilateralizmus elvére épülő és a nemzetközi jogon alapuló világrend iránti elkötelezettsége „a gyakorlatban azt jelenti, hogy az EU a fennálló rendszert nem fenntartani, hanem átalakítani kívánja.”³⁴

Egy másik párhuzamos jelenség a bilaterális megoldások előtérbe kerülése az Unió külkapcsolataiban. Ez különösen – bár nem kizárólag – a kereskedelempolitikában tapasztalható.³⁵ A bilaterális eszközök térnyerése egyúttal a strukturális külpolitikai megközelítés háttérbe szorulását és a relacionális külpolitika előtérbe kerülését jelzi az uniós külpolitikában.³⁶ Azaz, az Unió egyre inkább hasonlítani látszik más nemzetközi szereplőkre (államokra) abban, hogy külkapcsolati céljait inkább közvetlen hatások, semmint a globális szabályok és intézmények formálása révén igyekszik elérni.³⁷ Ez azonban nem jelent a multilateralizmustól való elfordulást, már csak azért sem, mert napjaink meghatározó globális kihívásai – mint amilyen a klímaváltozás megfékezése vagy a fenntartható fejlődési célok megvalósítása – csupán széles körű nemzetközi együttműködés révén kezelhetők.

³² Josep Borrell: *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2021. 32. (szerzői fordítás).

³³ *Európai Biztonsági Stratégia*. 2003. december. 36–37.

³⁴ *EU Globális Stratégia* (2016): i. m. 8.

³⁵ Youngs (2021): i. m. 52., 76–79.

³⁶ A Stephan Keukeleire és Thomas Delreux által leírt strukturális külpolitika más nemzetközi szereplők magatartását azok politikai, jogi, gazdasági, társadalmi vagy biztonsági környezetének alakítása útján igyekszik befolyásolni. A relacionális külpolitika ezzel szemben közvetlenül az adott nemzetközi partnerre, illetve a vele folytatott interakciókra irányul. Lásd Stephan Keukeleire – Thomas Delreux: *The Foreign Policy of the European Union*. 3. kiad. London – New York – Dublin, Bloomsbury Academic, 2022. 35–38.

³⁷ Az Unió külkapcsolati magatartásának eme változásai kapcsán vannak, akik a kétségeiknek adnak hangot. Így Youngs is, aki szerint az Unió minél inkább igyekszik másolni más nagyhatalmak nemzetközi magatartását, annál inkább elveszti az általa képviselt megközelítésből és értékekből fakadó komparatív előnyeit a nemzetközi térben (lásd Richard Youngs: *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*. Washington, D.C., Carnegie, 2014. 129.). Mások ezzel szemben úgy vélik, hogy ilyen komparatív előnyök valójában nem léteznek, mivel az integrációs közösség sokkal inkább korunk globális korszemleme termékének, semmint a nemzetközi kapcsolatok sajátos szereplőjének tekinthető.



Végül, szintén megfigyelhető az Unió normatív hatalmi törekvéseinek részleges háttérbe szorulása. Az Ian Manners által a 2000-es évek elején bevezetett „normatív hatalom” terminus olyan szereplőt jelöl, amely befolyását saját normáinak kiterjesztése, és ezen keresztül a nemzetközi érintkezésben elfogadott magatartás írott és íratlan szabályainak alakítása révén érvényesíti. Manners öt központi normát (béke, szabadság, demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és alapvető szabadságok) és négy kisebb normát (társadalmi szolidaritás, antidiszkrimináció, fenntartható fejlődés, jó kormányzás) említett az Unió normatív hatalmi fellépésének magjaként.³⁸ Eme szempontok ma is meghatározók az uniós külkapcsolatokban, és az integrációs közösség továbbra is a globális normák meghatározó formálója a világban, ahogyan azt Anu Bradford közelmúltban megjelent kiváló kötete is bemutatja.³⁹ Mindazonáltal, a szabályalapú világrend gyengülése és a nagyhatalmi versengés ismételt előtérbe kerülése sokak szemében megkérdőjelezi a normatív hatalmi magatartás hatékonyságát a jövő nemzetközi kapcsolataiban.

5. A külkapcsolati eszközök

Egy hatékony külkapcsolati rendszer természetesen feltételezi a rendelkezésére álló eszközök hatékony alkalmazását. Karen Smith az Unió külkapcsolati eszközeinek körében gazdasági, diplomáciai és katonai eszközöket említ.⁴⁰ A gazdasági eszközök közé tartoznak mindenekelőtt a harmadik országokkal vagy azok csoportjaival kötött kereskedelmi – illetve a politikai elemeket is tartalmazó együttműködési és társulási – szerződések, az Unió egységes belső piacához való hozzáférés megkönnyítése (például vámok korlátozása vagy kereskedelmi kvóták növelése révén), a GSP- (és GSP+) rendszer, avagy támogatások folyósítása és hitelek elérhetővé tétele.

Smith a diplomáciai eszközök közé sorolja többek között a stratégiai partnerségeket, a magas szintű látogatásokat, a diplomáciai elismerést, a jegyzékeket, a nyilvános nyilatkozatokat, a politikai párbeszédet, de az uniós tagság felajánlását vagy a szankciókat is. A katonai eszközök egy részéről már szó esett, amit kiegészíthetünk az Unió három földrész 15 országát és térségét érintő katonai és civil misszióival a közös biztonság- és védelempolitika keretében.⁴¹ Nem feledkezhetünk meg továbbá az integrációs

³⁸ Ian Manners: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of European Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258.

³⁹ Anu Bradford: *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁴⁰ Karen Smith: *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 3. kiad. London, Polity, 2014. 44–66. Smith felsorolása a David Baldwin (1985) által felállított tipizálást követi, ám a propagandát – mint a negyedik eszközt – az Unió esetében kevésbé tartja relevánsnak. Ahogy írja: „az EU nehezen tud a propaganda eszközzel élni: a nyilatkozatai gyakran a tagállamok közti óvatosságot eredményeznek, melyeket azonban eltérő módon értelmezhetnek, amikor harmadik országokkal kommunikálnak. Ilyen körülmények között szándékosan manipulálni harmadik országok közönségének szánt üzeneteket lényegében lehetetlen.” Lásd Karen Smith (2014): i. m. 45. (szerzői fordítás).

⁴¹ Az Unió hét katonai és 11 civil missziója keretében jelenleg közel ötezer katona és civil tisztviselő teljesít szolgálatot. Lásd még: www.eas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf



közösség külképviseleteinek a világ közel 140 országára és nemzetközi szervezetére kiterjedő hálózatáról. Eme uniós képviseltek vezetői ráadásul egyre aktívabb koordináló szerepet játszanak a tagállamok nagyköveteinek körében az adott állomáshelyeken.

Balázs Péter a külkapcsolati eszközök alkalmazásának három szintjét különbözteti meg: a tárgyalást, a játszmát, valamint a súlyos – de nem feltétlenül fegyveres – konfliktust jelentő harcot. Szerinte ezek közül az Unió „mestere a játszmáknak, de nincsen hozzászokva a harcokhoz”. Meglátása szerint az integrációs közösség külkapcsolati eszközei csupán rendezett nemzetközi viszonyok és mérsékelt konfliktusszint esetén igazán hatékonyak, ám súlyos konfliktusok esetében jórészt hatástalanok.⁴²

Ez emlékeztet arra is, hogy mivel az alapító atyák az integrációs közösséget hosszú távú célok elérésére tervezték, annak intézményi és döntéshozatali rendszere azonnali válságkezelésre – belső válságok és külső fenyegetések esetén egyaránt – ma is csupán korlátozott mértékben alkalmas. Igaz, a Covid-19-járvány némi elmozdulást hozott e tekintetben a belső politikák körében, míg Oroszország Ukrajna elleni háborúja és az arra adott uniós válasz már ma is változásokat generál a külkapcsolati politikák terén. Eme változások mélysége és tartóssága azonban egyelőre nehezen lenne megjósolható.

Válságidőszakban szintén előtérbe kerülnek a közös kül- és biztonságpolitikában továbbra is főszabály szerint alkalmazott egyhangú döntéshozatalt övező viták. A teljes konszenzus követelménye valamennyi tagállam számára vétőjogot biztosít, ami több esetben akadályozta közös álláspont kialakítását, illetve a közös uniós fellépést az elmúlt években. Mindezek nyomán, a többségi elvű döntéshozatalra való áttérés a közös kül- és biztonságpolitika terén helyet kapott Ursula von der Leyen bizottsági elnök 2019–2024 közti időszakra szóló politikai programjában is.⁴³ Eme szándék megvalósításának esélyei azonban egyelőre erősen kétségesek.

6. A külpolitikai akarat

Az uniós külkapcsolatok fenti dilemmái tehát tovább élnek, míg az Unió külkapcsolati eszközök viszonylag széles körére támaszkodhat a más nemzetközi szereplőkkel fenn tartott kapcsolataiban. A szóban forgó dilemmák feloldása, illetve eszközök mainál hatékonyabb alkalmazása, és adott esetben további bővítése, a tagállamok együttes politikai akaratának függvénye.

Nehezen lenne tagadható, hogy az integrációs közösség rendelkezik önálló külkapcsolatokkal. Vitatottabb kérdés, hogy beszélhetünk-e uniós külpolitikáról. Ez természetesen attól is függ, hogy mit értünk külpolitika alatt. Amennyiben azt – a külkapcsolati

⁴² Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 147., 155–156.

⁴³ Ursula von der Leyen: *A Union That Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. 2019. július. 18. Az egyhangú döntéshozatal kérdése megjelenik az Európa jövőjéről szóló konferencia 2022 májusában közzétett javaslatainak körében is. A konferencia záró jelentése szerint a közös kül- és biztonságpolitika eljárásait „úgy kellene megváltoztatni, hogy a jelenleg egyhangú szavazást igénylő kérdéseket főszabály szerint minősített többséggel lehessen eldönteni”. Lásd *CoFE Report* (2022). 64. A magyar nyelvű fordítás forrása: *EJSzK javaslattervezetei* (2022). 24.



politikák bővebb halmazának részeként és magjaként – olyan tevékenységként értelmezzük, amely politikai természetű döntések révén megszabja az adott nemzetközi szereplő magatartásának fő irányait a külkapcsolati politikák teljes körére kiterjedően, ezzel közelebb jutunk, hogy ebben a kérdésben állást foglalhassunk. Az uniós külkapcsolatokban ugyanis működik ez a funkció, amelynek kerete az integrációs közösség közös kül- és biztonságpolitikája.⁴⁴

Az uniós külpolitika teljesítményét ugyanakkor helytelen lenne a nemzeti külpolitikákra alkalmazott mércével értékelni.⁴⁵ Az uniós külpolitikát ugyanis – az integrációs közösség sajátos, egy kormányközi nemzetközi szervezet és egy szövetségi politikai rendszer elemeit vegyítő természete nyomán – a saját valóságában kell értelmeznünk. Ez arra is ösztönöz, hogy az uniós külpolitika létének vagy nemlétének tárgyalása helyett figyelmünket a közösségen belüli külpolitikai akaratra összpontosítsuk. Amint azt Hartmut Mayer a lisszaboni szerződés által a közös kül- és biztonságpolitika terén bevezetett reformok kapcsán már egy évtizede megfogalmazta: a szerződés „bármely jogi előírása és intézményi újítása csupán annyira erős, amennyire a mögötte álló politikai szándék és irányítás. Ez az, ahol Európa valódi kihívásai találhatók jelenleg”.⁴⁶

Márpedig eme politikai akaratot illetően továbbra is ellentmondásos kép tárul elénk. Az uniós külpolitika erősítését célzó elhatározásokat rendszerint azokat gyengítő biztosítékok beépítése kísérte az elmúlt évtizedekben. A maastrichti szerződés megeremtette az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, ám azt szigorúan kormányközivé tette. Az amszterdami szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő posztját, ám azt a tagállamok által uralt Tanácshoz rendelte. A lisszaboni szerződés megerősítette a főképviseelő szerepét, ám az Európai Tanács állandó elnökét külpolitikai területen a riválisává tette.⁴⁷ Ezért nem meglepő, hogy Borrell is úgy látja: „Európa problémáját nem a hatalom hiánya, hanem a hatalmainak aggregálására irányuló politikai szándék hiánya jelenti, ami lehetővé tenné azok hatásának maximalizálását”.⁴⁸

Az uniós külpolitika megerősítésére irányuló valódi szándék hiányának legfontosabb oka továbbra is a tagállamok féltelme a nemzeti külpolitikai szuverenitásuk csorbulásától – annak ellenére, hogy tisztában vannak azzal, hogy önállóan ma már egyetlen uniós ország sem képes tartósan meghatározó befolyást gyakorolni globális szinten. Számos tagállami vezető a szorosabb külpolitikai együttműködés irányába tett

⁴⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikk (2) bekezdése értelmében „az Unió a külső tevékenységeire irányadó elvek és célkitűzések keretében közös kül- és biztonságpolitikát folytat, határoz meg és hajt végre, amely a tagállamok közötti kölcsönös politikai szolidaritás továbbfejlesztésén, az általános érdekű ügyek azonosításán és a tagállamok fellépései között egyre növekvő fokú összhang megvalósításán alapul.”

⁴⁵ Michael Smith: *The European Union as an International Actor*. In Jeremy Richardson (szerk.): *European Union: Power and Policymaking*. London, Routledge, 2005. 304.

⁴⁶ Hartmut Mayer: *The Challenge of Coherence and Consistency in EU Foreign Policy*. In Mario Teló – Frederik Ponjaert (szerk.): *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham, Burlington, VT, 2013. 113. (szerzői fordítás).

⁴⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikk (2) bekezdése szerint „a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli”. A 15. cikk (5) bekezdése értelmében azonban „az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben”.

⁴⁸ Borrell (2021): i. m. 16. (szerzői fordítás).



bármilyen lépést a föderatív Unió létrehozására irányuló veszélyes mozgásként érzékel, aminek nyomán kizár minden ilyen kezdeményezést.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a szorosabb külpolitikai együttműködést szorgalmazók sem mindig ugyanarra gondolnak, amikor a támogatásukat fejezik ki ilyen szándékok iránt. Akik az uniós külpolitika funkcióit az integrációs közösség belső viszonyainak tükrében értelmezik, azok fülében ott csengenek Nathalie Tocci, a 2016-os Globális Stratégia fő szerzőjének szavai, aki maga úgy fogalmazott, hogy a Stratégia inkább az Unió saját identitásának formálására, semmint konkrét politikák és döntések meghatározására irányul.⁴⁹ Mások az uniós külpolitika megerősítését csupán a deklaratív külpolitika szintjén szorgalmazzák, mivel arra a tagállami külpolitikai cselekvést kényelmetlen helyzetekben elkerülhetővé tévő alternatív csatornaként tekintenek. Megint mások az uniós külpolitikát az eltérő tagállami szándékok kölcsönös kioltását lehetővé tévő fórumként érzékelik, aminek erénye így inkább a cselekvés hiánya, semmint a cselekvés.⁵⁰

7. Összegzés

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerét továbbra is elhúzódó dilemmák terhelik. Ezek egyaránt érintik az integrációs közösség külkapcsolati identitását, magatartását és eszközeit, valamint képességét az egységes hangon való megszólalásra a világban. Eme dilemmák feloldása manapság sürgetőbbé válik, mivel ami korábban sajnálatos, de elnézhető hiányosságnak számított egy viszonylag jóindulatú nemzetközi környezetben, az mára veszélyes fogyatékossgá vált a fokozódó nagyhatalmi versengés többpólusú világában.

Az uniós külkapcsolatok természetesen maguk is folyamatosan változnak. Oroszország Ukrajna elleni háborúja pedig számos vonatkozásban új helyzetet teremt. Az uniós külkapcsolatok jövője ugyanakkor szorosan összefügg az integrációs közösség egészének jövőjével. Ezért illúzió lenne azt gondolni, hogy a fent tárgyalt dilemmák feloldhatók az integrációs folyamat egészét érintő, az Uniónak egy kormányközi nemzetközi szervezet és egy szövetségi politikai rendszer közti lebegő állapotából fakadó bizonytalanságok kiküszöbölése nélkül.

Mindezek kulcsa a tagállamok együttes politikai akaratában rejlik. Ahogyan azt Pierre Vimont, az Európai Külügyi Szolgálat korábbi főtitkára immár egy évtizede megfogalmazta:

⁴⁹ Idézi Bart M. J. Szewczyk: *Europe's Grand Strategy. Navigating a New World Order*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 50.

⁵⁰ Joseph Weiler – Wolfgang Wessels: EPC and the Challenge of Theory. In Alfred Pijpers – Elfriede Regelsberger – Wolfgang Wessels (szerk.): *A Common Foreign Policy for Western Europe? European Political Cooperation in the 1980s*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. 251.



„[Az európaiaknak] ma tovább kell lépniük és el kell dönteniük, hogy milyen hatalom kívánnak lenni, hogy tudják, milyen helyre tarthatnak igényt a nemzetközi közösségekben. Ez az egyetlen módja annak, hogy az Európai Uniónak reménye legyen arra, hogy egy a befolyását teljes mértékben érvényesítő szereplővé válhat a világban. Ennek a jövőnek a kulcsa az európaiak saját kezében van.”⁵¹

Felhasznált irodalom

- Aggestam, Lisbeth: Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84. (2008), 1. 1–11. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x>
- Andreatta, Filippo – Lorenzo Zambonardi: The European Union as a Power. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhooacker (szerk.): *International Relations and the European Union*. 2. kiad. Oxford, Oxford University Press, 2011. 73–93. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.003.0004>
- Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632958194>
- Baldwin, David: *Economic Statecraft*. Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Bickerton, Christopher J.: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- Bradford, Anu: *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford, Oxford University Press, 2020. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
- Duchêne, François: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Basingstoke, Macmillan, 1973. 1–21. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-01826-0_1
- Franke, Ulrike – Tara Varma: *Independence Play. Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*. European Council on Foreign Relations, 2019. július. Online: https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy
- Haass, Richard: *The World. A Brief Introduction*. New York, Penguin Press, 2020.
- Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015.
- Kagan, Robert: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York, Knopf, 2003.
- Keukeleire, Stephan – Thomas Delreux: *The Foreign Policy of the European Union*. 3. kiad. London – New York – Dublin, Bloomsbury Academic, 2022.

⁵¹ Pierre Vimont: Foreword. In Federiga Bindi – Irina Angelescu (szerk.): *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. 2. kiad. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012. x.



- Lafortune, Guillaume – María Cortés Puch – Aline Mosnier – Grayson Fuller – Maria Diaz – Angelo Riccaboni – Adolf Kloke-Lesch – Theodoros Zachariadis – Eugenio Carli – Antoine Oger: *Europe Sustainable Development Report 2021. Transforming the European Union to achieve the Sustainable Development Goals*. Sustainable Development Solutions Network, 2021. december. Online: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2021/Europe+Sustainable+Development+Report+2021.pdf>
- Leonard, Mark: *Europe's Transformative Power*. Bulletin Article. Centre for European Reform, 2005. február 1. Online: www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power
- Linklater, Andrew: A European Civilising Process? In Christopher Hill – Michael Smith (szerk.): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 367–387.
- Manners, Ian: Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of European Common Market Studies*, 40. (2002), 2. 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Mayer, Hartmut: The Challenge of Coherence and Consistency in EU Foreign Policy. In Mario Teló – Frederik Ponjaert (szerk.): *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham, Burlington, VT, 2013. 105–117.
- Missiroli, Antonio: European Security Policy: The Challenge of Coherence. *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 2. 177–196. Online: <https://doi.org/10.54648/356609>
- Nye, Joseph S., Jr.: *The Future of Power*. New York, Public Affairs, 2011.
- Smith, Karen: *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 3. kiad. London, Polity, 2014.
- Smith, Michael: The European Union as an International Actor. In Jeremy Richardson (szerk.): *European Union: Power and Policymaking*. London, Routledge, 2005. 289–310.
- Szewczyk, Bart M. J.: *Europe's Grand Strategy. Navigating a New World Order*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-60523-0>
- Vimont, Pierre: Foreword. In Federiga Bindi – Irina Angelescu (szerk.): *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*. 2. kiad. Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012. ix-x.
- Weiler, Joseph – Wolfgang Wessels: EPC and the Challenge of Theory. In Alfred Pijpers – Elfriede Regelsberger – Wolfgang Wessels (szerk.): *A Common Foreign Policy for Western Europe? European Political Cooperation in the 1980s*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. 229–258.
- Youngs, Richard: *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*. Washington, D.C., Carnegie, 2014.
- Youngs, Richard: *The European Union and Global Politics*. London, Red Globe Press, 2021.



Európai uniós források

- A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához.* 2022. március. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hu/pdf>
- Anghel, Suzana – Beatrix Immenkamp – Elena Lazarou – Jérôme Leon Saulnier – Alex Benjamin Wilson: *On the Path to 'Strategic Autonomy'. The EU in an Evolving Geopolitical Environment.* Brussels, European Union, 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)6520_96_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)6520_96_EN.pdf)
- Az Európai Parlament 2022. április 7-i állásfoglalása az Európai Tanács 2022. március 24–25-i ülésének következtetéseiről, többek között az Ukrajna elleni háború legújabb fejleményeiről és az Oroszországgal szembeni uniós szankciókról és azok végrehajtásáról.* P9_TA(2022)0121. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0121_HU.html
- Az Európa jövőjéről szóló konferencia javaslattervezetei.* 2022. április. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_2763
- Az Európai Unióról szóló szerződés*
- Borrell, Josep: *European Foreign Policy in Times of COVID-19.* Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2021. Online: <https://doi.org/10.2871/111013>
- Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome.* 2002. május. Online: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>
- Európai biztonsági stratégia.* 2003. december. Online: <https://doi.org/10.2860/15719>
- Fiott, Daniel (szerk.): *European Sovereignty. Strategy and Interdependence.* Chaillot Papers 169. Párizs, Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete, 2021. Online: <https://doi.org/10.2815/231962>
- Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan.* 2016. június. Online: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- Von der Leyen, Ursula: *A Union That Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024.* 2019. július. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

