

Molnár Anna

## Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?)

*2014. november 1-jétől új külügyi és biztonságpolitikai főképviseletet neveztek ki az Európai Unióban. Mit várhatunk el és mit nem Federica Mogherinétől? A tisztséget – létrehozása óta – mindkét esetben női politikus, Catherine Ashton, majd Federica Mogherini töltötte be. A két különböző tapasztalati háttérű és vezetői stílusú politikus kinevezése alkalmával számos bírálat és kérdés fogalmazódott meg mind a szakmai, mind pedig a szélesebb nyilvánosság körében. Az alábbi elemzés célja, hogy a két politikus eddigi tevékenységén keresztül mutassa be és elemezze az új tisztség ellátásával kapcsolatban felmerült kérdéseket és vitákat, illetve az elért eredményeket.*

### Bevezetés

Javier Solana 1999 és 2009 közötti közös kül- és biztonságpolitikai főképviseletének tevékenysége alatt jelentős változások történtek: többek között létrejött az európai biztonság és védelempolitika, elfogadták az EU biztonsági stratégiáját, illetve megkezdődött az a folyamat, ami végül a lisszaboni szerződéssel bevezetett változásokhoz vezetett. A 2009 decemberében hatályba lépett lisszaboni szerződéssel összhangban, valamint a többlépcsős egyeztetési folyamatot és a tagállamok döntését követően, 2009 novemberében az Európai Tanács Catherine Ashtont (Upholland bárónőjét) választotta az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviseletének, illetve egyben az Európai Bizottság alelnökének (*Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission – HR/VP*). A közös kül- és biztonságpolitika hatékonyabb, következetesebb és hangsúlyosabb külső képviselete és megjelenítése érdekében új tisztség, illetve a tevékenységét segítő támogató önálló uniós szerv, a brüsszeli székhelyű Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) jött létre. Az EKSZ az Európai Unió Tanácsának határozatával 2010 júliusában alakult, majd ténylegesen 2011-ben kezdte meg működését.

Az új funkció és szerv, s ezáltal az egységesebb uniós külpolitika mögött elsősorban az a felismerés állt, hogy a külpolitikai kérdésekben sokszor széthúzó tagállamok és az egymással nem minden esetben valódi harmóniában működő uniós intézmények csak az új intézményi struktúrák ésszerű kihasználásán keresztül lehetnek képesek hatékonyan képviselni a világban az unió és tagállamai érdekeit.

Az új tisztség létrehozása nem új hatáskörök átruházását, hanem az EU külső tevékenységeinek (közös kül- és biztonságpolitika, közös kereskedelempolitika, fejlesztéspolitika, bővítés- és szomszédságpolitika stb.) hatékonyabb és átláthatóbb működése érdekében a korábbi funkciók (a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselet, a külkapcsolatokért felelős biztos és a soros elnök) szinergiát eredményező összeillesztését jelenti. Az új főképviselet – aki az Európai Bizottság alelnökéül valamelyest közösségibb funkciót is betölt

– tevékenysége nem váltja fel a tagállami külpolitikákat, csupán kiegészíti és közös fellépés esetén erősíti azokat. Az új poszt sikeres betöltése a megnyíló lehetőségek mellett éppen azért hordoz magában veszélyeket is, mert egy időben és egy személyben, a korábbi külkapcsolati trojkát felváltva túl sok feladat ellátását teszi szükségessé.

Ashtont és Mogherinit, a két eltérő vezetői karakterű főképviselet más-más okokra visszavezethetően a kezdetektől több bírálat érte. Kinevezésüket megelőzően mindkét esetben számos találgatás látott napvilágot a lehetséges főképviselet személyére vonatkozóan: a tagállamok vajon egy valódi „külpolitikai nagyágyút”, vagyis jelentős külpolitikai tapasztalatokkal rendelkező, sokak által elismert korábbi külügyminisztert vagy inkább egy másod-, illetve harmadvonalbeli, azaz politikai értelemben súlytalan, a tagállami alkuknak is megfelelő politikust választanak. Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződés egyik legnagyobb újításának éppen az új főképviselet tisztség bevezetése tekinthető, végül – más-más hangsúlyokkal ugyan, de – mindkét esetben az utóbbi megoldás győzedelmeskedett. Az „uniós csillagok” bonyolult állásából következő elvárások (kis állam – nagy állam, északi – déli, új tag – régi tag, balközép – jobbközép, férfi – nő) végül eldöntötték a választást. A legfontosabb kérdés azonban az maradt, hogy az új posztot és intézményt mennyire sikerül valós tartalommal megtölteni, és ezzel együtt legalább külügyminiszteri szinten választ adni a sokszor ismételt, Kissinger által feltett kérdésre: „Kit hívjak, ha Európát szeretném hívni?” („Who do I call, if I want to call Europe?”) Végeredményben tehát a lisszaboni szerződéssel bevezetett újításokat követően sikerül-e valóban egy hangon megszólalni?

## A külügyi és biztonságpolitikai főképviselet

Az új, kétkalapos (és a soros elnökség örökségéből fakadóan esetenként hármas identitásúnak is tekintett) főképviselet tisztség, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet poszt – a korábbi bizottsági és tanácsi feladatokat is ellátva – az amszterdami szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai főképviselet tisztséghez (Mr. CFSP, HR 1.0, Javier Solana, 1999–2009) képest közösségibb irányba mozdult el, „kvázi külügyminiszter” lett. Ezzel összefüggésben a főképviselet irányítása alatt működő külügyi szolgálat pedig „kvázi külügyi”, és részben, de jelentős mértékben leegyszerűsítve és rendkívül kezdetleges módon egyfajta „védelmi minisztériumként” is értelmezhető. A főképviselet – aki egyben az EB alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke – posztja létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A főképviselet készíti elő és elnököli a Külügyek Tanácsát (FAC), illetve az EB alelnökeként felelős az Európai Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak összehangolásáért is.

A lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt az uniós intézményekben három személy, azaz a trojka (a Tanács soros elnöke, az EB külkapcsolatokért, a fejlesztéspolitikáért és a kereskedelempolitikáért felelős biztosa és a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselet) feladata volt az EU külkapcsolati rendszerének szerződéses kereteken belüli alakítása. A kizárólag a maastrichti szerződéssel létrehozott második pillér (közös kül- és biztonságpolitika) területén illetékes 1.0-ás főképviselethez képest a 2.0-ás külügyi és biztonságpo-

litikai főképviseelői posztot betöltő Ashtonnak éppen azért volt nehéz feladata, mert – az intézményépítéssel összefüggő feladatok mellett – neki egyedül alapvetően több személy (Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner és az éppen esedékes soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere) amúgy is összetett feladatait kellett egy személyben ellátnia.

Téves az a nézet, amely szerint a korábbi különböző funkciókat egyetlen személyben egyesítő főképviseelő maga lenne képes irányítani az EU külpolitikáját vagy külkapcsolati rendszerét. Ezzel összefüggésben a 28 létező és számos esetben széthúzó külpolitika mellett nem hoz létre egy 29-diket. A főképviseelő feladata, hogy segítse a kompromisszumkeresés folyamatát, majd a bilaterális és multilaterális fórumokon egységesen képviselje a megtárgyalt és elfogadott külpolitikai döntéseket, az unió tagállamai által több lépcsőben kialakított, és többnyire egyhangúlag elfogadott határozatait. A főképviseelő kiegészíti a tagállami diplomáciát, de nem lép a helyébe.<sup>1</sup> Így egy gyengébbnek tekinthető, azaz nem valódi „külpolitikai nagyhatalom” főképviseelő esetén az új poszt valójában nem jelentett konkurenciát a tagállami külpolitika számára.

A „kettős kalap” következtében a főképviseelő feladata a hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök, például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreagálás koordinálása, az EU 28 tagállama közötti konszenzuseresés, az EU képviselete nemzetközi fórumokon (például ENSZ), az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása.<sup>2</sup> A főképviseelő a kül- és biztonságpolitika felügyelete és képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnöklie a Külügyek Tanácsát.

## HR/VP 2.0 Catherine Ashton (Lady CFSP)

### Megválasztás

2009 novemberében a tagállamok közötti alkuk és a lisszaboni szerződésről szóló októberi, pozitív eredménnyel végződő írásvetést követően az Európai Tanács Catherine Ashtont választotta az Európai Unió első külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének. Ashtonnak, aki helyét a Tanácsban már 2009. december 1-től betölthette, mint az Európai Bizottság egyik tagjának ötéves kinevezését az Európai Parlament bizottsági meghallgatását követően az EP-nek is jóvá kellett hagynia. Az EP plenáris ülése ugyan nagy többséggel megszavazta Ashton kinevezését, de munkája szempontjából a parlamenti meghallgatás nem tekinthető jó kezdetnek. A leendő főképviseelőnek a meghallgatáson feltett kérdésekre adott válaszai alapján számos elemző és szakértő bírálta a jelöltet külpolitikai felkészültsége (például az afganisztáni eseményekkel kapcsolatban), illetve az általa tanúsított világos külpolitikai jövőkép hiánya miatt.<sup>3</sup>

A parlamenti meghallgatást követően mind a tagállamok, mind az uniós intézmények szintjén egy meglehetősen negatív kép alakult ki Ashtonról, amelyen a következő években, elsősorban a nemzetközi diplomáciában játszott közvetítői szerepe következtében

1 Az EU Tájékoztató Szolgálat hírlevele, 2009. március 13.

2 The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015. 11. 22.

3 Barber, Tony: Ashton under fire at EU confirmation hearing. *Financial Times*, 2010. 01. 11.

(szerb–koszovói és az iráni nukleáris tárgyalások) is csak részben sikerült javítania. Valójában a kezdetektől nem volt könnyű a helyzete, hiszen az új intézményi struktúrában a főképviseelő munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálatot szinte a semmiből és kemény intézményközi hatásköri harcok közepette kellett létrehoznia.

A korábban Tony Blair kormányában több miniszteri posztot betöltő, majd 2007-től a Lordok Házát vezető munkáspárti Ashton 2008-tól az Európai Bizottság kereskedelmi biztosa volt. Annak ellenére, hogy a hagyományos külpolitika terén valóban nem rendelkezett tapasztalatokkal, az Európai Tanács elnöki posztjával kapcsolatos politikai alkuk, így a brit politikusokkal kötött kompromisszum eredményeképpen végül betölthette az új tisztséget.

A 2009-es európai parlamenti választások eredményeit figyelembe véve egyértelművé vált, hogy az Európai Tanács elnöke csakis jobbközép politikus lehetett, és így a főképviseelői posztot a balközép politikai családhoz tartozó politikus tölthette be. 2009 novemberében rövid egyeztetést követően gyorsan eldőlt, hogy az Európai Tanács elnökének két és fél éves, de egyszer meghosszabbítható mandátummal Herman Van Rompuy belga kormányfőt, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőnek pedig Catherine Ashtont választják. A döntés hátterében alapvetően nem szakmai okok, hanem a tagállami politikai alkuk és érdekek álltak.

A brit miniszterelnök, Gordon Brown korábban ugyanis sikertelenül lobbizott a baloldali politikus Tony Blairnek az Európai Tanács elnöki jelöléséért, de cserébe a balközép kormányfők támogatásával elérte Ashton jelölését.

A végleges eredményt látva nem véletlen, hogy számos elemző és politikus a nagyobb országok háttéralkuját látta a döntésben. Annak ellenére, hogy a két jelölt formailag élvezte a tagállamok egyhangú támogatását, mindez természetesen hozzájárult ahhoz, hogy az újonnan létrehozott főképviseelői poszt komolysága és hitelessége kezdetektől megkérdőjeleződött, és a választás széles körben csalódást okozott. Erre utalt többek között az egyik francia napilapban, a *Liberation*-ban a „Lady ki?” („Lady Qui?”) címmel megjelent cikk is.<sup>4</sup> Ashton megítélését tovább rontotta, amikor kiderült, hogy a nyolcvanas években a CND (Kampány a Nukleáris Lefegyverzésért) kincstárnoka volt, mikor a szervezete – később nem tisztázott módon – kommunista vezetőktől is anyagi forrásokhoz jutott.<sup>5</sup>

Fredrik Reinfeldt, a Tanács soros elnökségét betöltő Svédország miniszterelnöke a választást követően mindezt a következőkkel magyarázta: „Olyan vezetőre van szükség, aki mindenkit figyelmesen meghallgat, és aki elkerüli, hogy a tagállamok vesztesnek érezzék magukat. Ilyen menedzser típusú vezetőt akartak a tagállamok.” Catherine Ashton megválasztását követően azt nyilatkozta, hogy elsősorban „csendes diplomáciával” kívánja elérni a célját, az európai értékek képviselőjét. „Nagy kihívás lesz. Én voltam az első női brit biztos, az első brit nő, aki kereskedelmi biztos lett, és most én leszek az első nő ebben a tisztségben is.”<sup>6</sup>

Ashton tevékenységét a későbbiekben is nagyon sok bírálat érte amiatt, hogy közvetlen munkatársai között elsősorban britek voltak. Kritikák érték amiatt is, hogy 2010-ben nem

4 Lady qui? *Libération*, 2010. 02. 09.

5 Baroness Ashton questioned over CND and Soviet money. *The Telegraph*, 2009. 11. 25.

6 Herman Van Rompuy és Cathy Ashton Európa új arcai. *BruxInfo*, 2009. 11. 23.

látogatott el rögtön a földrengés sújtotta Haitira, illetve azért, hogy 2010. február 24-én nem vett részt a védelmi miniszterek Palma de Mallorcán rendezett informális ülésén, és helyette Kijevbe utazott Janukovics beiktatására. Az ülés nem csupán azért lett volna fontos, mert itt találkozott volna először a védelmi miniszterekkel, hanem azért is, mert azon a NATO–EU-kapcsolatok fejlesztése érdekében a NATO főtitkára, Anders Fogh Rasmussen is részt vett. Tevékenységének első 100 napját tehát számos bíráló érte, és többször lemondásának vagy lemondatásának lehetősége is felmerült.<sup>7</sup>

## **Intézményépítés és a szerződéses keretek kitöltése**

Az új főképviseelő legfontosabb feladata az intézményépítés, az EKSZ létrehozása volt. Ashtonnak nem volt könnyű feladata, hiszen a tagállamok és a főbb uniós intézmények (EB, EP, EiT) közötti hatalmi harc folyamatosan hátráltatta egy valóban életképes szervezet felállítását. A különböző intézményi és kulturális háttérrel érkező kollégák rendkívül heterogén csoportjának összecsiszolása sem volt könnyű feladat. Ezzel kapcsolatban a folyamatban aktív szerepet vállaló David O’Sullivan találóan jegyezte meg a következőket: „A bizottsági kollégák úgy érezték, hogy őket a Bizottság meleg anyaméhéből a kormánykoziság külső sötétségébe dobták ki; a Tanács titkárságáról érkező kollégák úgy érezték, hogy legszörnyűbb rémálmuk vált valóra, amikor arra ébredtek, hogy a Bizottságnak kell dolgozniuk; a tagállamok diplomatái viszont az Európa bolygón találták magukat, ahol sem a légkör, sem a nyelvezet nem hasonlított ahhoz, amit a nemzeti diplomáciai szolgálatoknál megismertek.”<sup>8</sup>

Az új főképviseelő nem csak azért volt nehéz helyzetben, mert több személy korábbi feladatait kellett ellátnia, valamint az intézményépítés feladatai is rá hárultak, hanem azért is, mert tisztségének úgynevezett „bizottsági kalapja” mindvégig szinte láthatatlan maradt, azaz az EB-alelnöki poszttal kapcsolatos teendőket valójában nem tudta ellátni. Erre utalt az a tény is, hogy Ashton az irodáját az EKSZ létrehozását követően az új szerv épületébe költöztette át. Ezzel nem csupán a tagállamokhoz fűződő lojalitását, hanem az erősen központosított második Barroso-bizottságtól való különállását is hangsúlyozta. Az uniós külkapcsolatokhoz tartozó, de hagyományosan bizottsági területek (például fejlesztés- és kereskedelempolitika, segélyezés, bővítés- vagy szomszédságpolitika) esetén nem sikerült ellátnia azt a feladatot, hogy valóban összehangolja a munkájukat, és végső soron ő legyen az az „egyetlen hang”, amelyen keresztül az EU a külvilágot megszólítja. Nem véletlen tehát, hogy a *The Telegraph*-ban megjelent cikk írója éppen azt kifogásolta, hogy 2012-ben az addigi 32 heti biztosi ülésből Ashton 21-en, azaz az üléseknek a kétharmadán nem vett részt. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a brit napilap természetesen nem a „bizottsági kalap”, hanem az Egyesült Királyság Európai Bizottságban való képviselőjének hiányát nehezményezte.<sup>9</sup>

7 Lady Ashton endures baptism of fire as Europe’s first foreign policy chief. *The Guardian*, 2010. 03. 01.

8 Erről hanganyag: David O’Sullivan – „Setting up the European External Action Service (EEAS)”. *YouTube*, 2015. 12. 07.

9 Waterfield, Bruno: Baroness Ashton absent from two thirds of European Commission meetings. *The Telegraph*, 2012. 09. 20.

Az EKSZ létrehozásakor a második Barroso-bizottság mindent megtett annak érdekében, hogy a bizottsági kompetenciák közül a lehető legkevesebbet adjon át az újonnan létrejövő szervnek. Ebből következett az is, hogy bár a Bizottságon belül létrehozták a külső kapcsolatokért felelős csoportot (*External Relations Group of Commissioners*), amelyet elviekben a főképviselő elnökölt, valójában azonban ezeket az üléseket kezdetektől a Bizottság elnöke vezette, Ashton többnyire nem is vett részt rajtuk. A csoport létrehozásáról szóló szabályozás is úgy szólt, hogy amennyiben az EB elnöke részt vett rajtuk, akkor ő látta el az elnöki feladatokat.<sup>10</sup> Mindez kezdetektől kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, hogy a HR/VP hogyan tudta ellátni a szerződésekben rögzített feladatát, amely szerint ő felelt az EB külső kapcsolatokért és azok összehangolásáért (EUSZ 21. cikk). Annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződéssel összhangban az új 2.0-ás főképviselői pozíció már jelentős előrelépést jelentett, Ashton a gyakorlatban elsősorban a hagyományos KKBP-területekkel foglalkozott.

A Bizottságban betöltött szerepével kapcsolatos kritikákat támasztotta alá, amikor 2014-ben az iraki helyzet rendezésében nem Ashton, hanem egyértelműen a humanitárius ügyekért felelős bolgár biztos, Krisztalina Georgijeva (2014-ben a főképviselői poszt egyik esélyes várományosa) játszotta a vezető szerepet. 2014 nyarán az iraki kurd területeken kialakult humanitárius válságra reagálva az EU további segélyeket ajánlott fel. Ezzel egy időben, 2014 augusztusában az Irak részét képező kurd területek központjában, Erbilben az Európai Bizottság egy humanitárius hivatalát (*The European Commission's humanitarian office – ECHO*) is létrehozott.<sup>11</sup> Ennek hátterében azonban az is meghúzódhatott, hogy az amúgy is rendkívül kényes politikai helyzetben az EU nem politikai, „külügyminiszteri”, azaz főképviselői szinten, hanem az Európai Bizottságon keresztül „technikai” szinten jelent meg az amúgy is függetlenedni vágyó kurd régió válságának rendezésében.

2011-ben, amikor az EKSZ valójában megkezdte működését, az egyik legnagyobb nemzetközi kihívást az „arab tavasz” eseményei és a NATO-beavatkozással is végződő líbiai konfliktus jelentette. A 2013-as felülvizsgálati jelentésben ezzel kapcsolatban Ashton azt írta, hogy gyakorlatilag „a repülőket úgy kellett felröpíteni, hogy a szárnyakat még éppen felcsavarozták”, azaz az EKSZ-nek abban a rendkívüli helyzetben úgy kellett a feladatait ellátni a válságkezelésben, hogy valójában teljes egészében még nem jött létre. A főképviselő és az EKSZ dolgát közben az sem könnyítette, hogy a líbiai NATO-beavatkozással kapcsolatban a tagállamok is igen eltérő véleményt fogalmaztak meg.

## Közvetítői szerep

Ashton öt éves tevékenységével kapcsolatban egyértelmű sikerként a nemzetközi tárgyalásokon, azaz az iráni atomprogramban és a szerb–koszovói tárgyalásokon megvalósított közvetítői szerep említhető. Sikeréhez nagymértékben hozzájárult, hogy a két konfliktus esetében a tagállamok egyértelmű álláspontját maga mögött tudva láthatta el feladatát. Ezekben a tárgyalásokon a hagyományos külpolitika területén meglévő tapasztalatlansá-

10 *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS)*. European Commission. SEC(2011)1636, 12. o. 2011. 12. 19.

11 *The Role of the EU Delegation. Delegation of the European Union to the Republic of Iraq*, 2015. 12. 07.



ga ellenére Ashton egyértelműen bizonyíthatta magas szintű tárgyalási képességeit. Ezt támasztotta alá, hogy az iráni külügyminiszter, Javid Zarif sokszor kizárólag Ashtonnal folytatott zárt ajtóknak mögötti tárgyalásokat. Nem véletlen, hogy 2013 novemberében a *Financial Times* Ashtont az iráni tárgyalásokkal kapcsolatban már kissé ironikusan ugyan, de egyértelműen nem diplomáciai dilettánsként írta le („*Ashton no longer the diplomatic dilettante*”).<sup>12</sup>

A Szerbia és Koszovó közötti tárgyalások sikere megvalósulhatott annak ellenére is, hogy például Koszovó függetlenségét mind a mai napig nem mindegyik uniós tagállam ismeri el, de a közöttük lévő, az egész Nyugat-Balkán és így Európa biztonsága szempontjából meghatározó kapcsolatok rendezése mindegyikük közös érdeke.

Az ukrán válsággal kapcsolatos uniós fellépés esetén már nem vált valóban sikeressé az uniós szintű közvetítő politika, és több esetben éppen a különböző uniós intézmények közötti összhang hiánya miatt fogalmaztak meg kritikákat. Ashton biztosi kalapjának hiánya végül éppen az egyes tagállamok, a különböző biztosok és a főképviselő között az ukrán válság kapcsán megnyilvánuló kommunikációs kakofóniában vált világossá.<sup>13</sup>

Közvetítői szerepének háttérbe szorulására is utalt, amikor 2014. április 17-én az ukrán válság megoldására irányuló genfi, négyoldalú külügyminiszteri szintű tárgyalásokon az amerikai, orosz és ukrán külügyminiszter mellett, majd később 2014 augusztusában a minszki tárgyalásokon a főképviselő nem mint közvetítő, hanem mint tárgyaló fél vett részt.<sup>14</sup> A konfliktus kieleződésével párhuzamosan Németország és Franciaország vette át a közvetítő szerepet. Fontos azonban megjegyezni, hogy az orosz-ukrán gázszállítással kapcsolatos vitákat uniós közvetítéssel végül sikerült rendezni a 2014 szeptemberében és októberében folyó tárgyalásokon.<sup>15</sup> Az azonban az EU részéről visszalépésnek tekinthető és mindenkit meglepetésként ért, hogy az uniós és Ukrajna közötti társulási szerződésben szereplő mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi rendelkezések végrehajtását a szeptemberi tárgyalások eredményeképpen 2016. január 1-ig felfüggesztették. Cserébe Oroszország nem alkalmazott embargót az ukrán árukkal szemben.<sup>16</sup> Ebben a konkrét válságban az EU közvetítői szerepének háttérbe szorulása mögött azonban több ok is meghúzódik. Egyrészt az EU nem válhatott független közvetítővé, hiszen maga is része volt a válság kialakulásának, mindemellett feltételezhetően Oroszországnak sem állhatott érdekében, hogy az uniós szintű közvetítői szerep elfogadásával közvetetten hozzájáruljon az egységesebb uniós külpolitika kialakulásához. Annak ellenére, hogy Németország és Franciaország az uniós tagállamok és intézmények támogatásával és egyetértésével vezette a tárgyalásokat, ezzel kormányközibb szintre helyezte azokat.

12 Spiegel, Peter: EU foreign policy chief Lady Ashton comes of age in Iran talks. *Financial Times*, 2013. 11. 27. 3. o.

13 Marini, Adelina: Is Angela Merkel the New EU High Representative for Foreign Affairs? *Euinside*, 2014. 08. 21.

14 Geneva Meeting on the situation in Ukraine (17/04/2014). *eas.europa.eu*, 2015. 12. 07.; Press Remarks of the EU representatives at Minsk meetings. High Representative / Vice-President Ashton. *European Commission*, 2014. 08. 26.

15 Russia-Ukraine gas deal secures EU winter supply. *BBC News*, 2014. 10. 31.

16 Dreyer, Iana – Popescu, Nicu: Trading with Moscow: the law, the politics and the economics. 2014. 11.

## Federica Mogherini, HR/VP 3.0

### Megválasztás

2014. november 1-től Federica Mogherini tölti be az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti posztját. Tevékenységével kapcsolatban kezdetektől a legfőbb kérdés, hogy a stratégiai kérdések előtérbe helyezésével és a „bizottsági kalap” aktiválásával képes lesz-e a „HR/VP 3.0” megvalósítására. Jelölésével és megválasztásával kapcsolatban ismét több szakértő hangsúlyozta, hogy a döntéssel a tagállamok valódi külpolitikai „nagyágyú” helyett inkább gyengébbnek ígérkező szereplőt választottak. A döntést megelőző találgatások idején több másik személy, köztük jelentős külügyi vezetők neve is felmerült, például a svéd Carl Bildt, a lengyel Radosław Sikorski külügyminiszterek, illetve – Juncker támogatását élvezve – a bolgár biztos, Krisztalina Georgijeva is. Az olasz kormány és Mogherini ismert oroszbarát külpolitikája és a szankciós politikával kapcsolatban inkább megengedő álláspontja miatt a balti államok és Lengyelország kezdetektől ellenezték és 2014 júniusában még sikeresen meg is akadályozták megválasztását. A vele szemben tapasztalható bizalmatlanságot erősítette, hogy szövívője a Gazprom egyik lobbistájához ment feleségül. A néhány tagállam részéről felmerülő aggályok ellenére 2014. augusztus 30-án az Európai Tanács a 41 éves Federica Mogherini mellett döntött.

Megválasztását és így az olasz kormány sikeres lobbitevékenységét segítette, hogy Matteo Renzi olasz miniszterelnök pártja, a Demokrata Párt a 2014-es európai parlamenti választásokon több mint 41%-ot ért el, és így a balközép erő összesen 31 képviselőt küldhetett a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége képviselőcsoportba. A választásokon történelmi eredményt elérő Matteo Renzi megfiatalodott kormányának élén joggal gondolhatta, hogy esélyesen indíthatja Federica Mogherinit, a külügyminiszteri posztot csupán néhány hónapja, 2014 februárjától betöltő demokrata párti politikust a főképviseleti poszt megszerzéséért. A diplomáciában fiatalnak számító Mogherinivel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a „Fiatal Baloldalon” belül már a kilencvenes évektől a nemzetközi kapcsolatok területén politizált, majd 2007-től az olasz Demokrata Párt titkárságán dolgozott. Mogherinit a 2008-as választásokon az olasz alsóház képviselőjévé választották, majd 2013-ban a NATO Közgyűlésén az olasz küldöttség élén állt.<sup>17</sup>

Az olasz külügyminiszter jelölésével kapcsolatban több elemző részéről felmerült, hogy a politikai és szakértői szinten is sokszor súlytalannak ítélt főképviseleti pozíció helyett Olaszország talán jobban járt volna egy erősebb biztosi szereppel. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy az uniós külpolitikának a mediterrán térség felé fordulása (EUNAVFOR MED Sophia KBVP-művelet indítása), valamint a migrációs és menekültválságban a szolidaritás elvének hangsúlyozása (kvótarendszer elfogadása) mind-mind szoros összhangban állt Róma külpolitikai érdekeivel. Így Mogherini sikeres jelölése az olasz érdekeket szem előtt tartó és Olaszországnak a nemzetközi politikában való hitelessége szempontjából pragmatikus döntésnek tekinthető. Nem is véletlen, hogy ahogyan Ashtont korábban az a vád érte, hogy főleg britekkel veszi körül magát, úgy ez

17 Az Európai Tanács Donald Tuskot választotta elnökének, és Federica Mogherinit nevezte ki az Unió új főképviseleti vezetőjévé. Sajtóközlemény. *Európai Tanács*, 2014. 08. 30.



Mogherinivel kapcsolatban is egyre többször elhangzik. Brüsszeli körökben informálisan sokszor hallhatjuk, hogy ő is inkább olaszokat alkalmaz, és törekvéseiben látványosan hangsúlyt kaptak azok a kérdések, amelyek Olaszország szempontjából is meghatározó külpolitikai és biztonsági kihívásokat jelentenek (illegális migrációs és menekültválság a Földközi-tenger térségében). Még nem tudhatjuk, milyen lesz Mogherini megítélése, de az már közel egyéves tevékenységéből levonható, hogy elődjéhez képest új tartalommal, a bizottsági feladatok hatékonyabb ellátásával és stratégiai gondolkodással is képes megőltetni a főképviseelői posztot.

### HR/VP 3.0

Az Európai Bizottság új elnökének, Jean-Claude Junckernek a prioritásai között szerepelt az uniós külpolitika megerősítése. Juncker leendő bizottsági elnökként a „Prioritásaim” című dokumentumban komoly elvárásokat fogalmazott meg a hivatalba lépő külügyi és biztonságpolitikai főképviseelővel kapcsolatban is. Szerepelt közöttük a bizottsági kalap megerősítése, a külkapcsolatokkal összefüggő területekért felelős biztosok munkájának hatékonyabb összehangolása és ezzel együtt valódi külügyminiszteri szerep betöltése. Juncker mindezzel összefüggésben hangsúlyozta: „A külügyi főképviseelő cselekedetei azt tükrözzék vissza, hogy ténylegesen egy egységes Európát képviselő külügyminiszter.”<sup>18</sup> „Jobb mechanizmusokra van szükségünk annak érdekében, hogy idejekorán felkészülhessünk az eseményekre, és mihamarabb meghatározzassuk a közös válaszlépéseket. Hatékonyabban kell összefognunk az európai külső fellépések eszközeit. A kereskedelempolitikát, a fejlesztési támogatást, a nemzetközi pénzügyi intézményekben való részvételünket és szomszédsgpolitikánkat egymással kombinálva, egyetlen közös logika szerint kell működtetnünk.”<sup>19</sup> Elődjével ellentétben Mogherini egyik legfontosabb feladata a Bizottságon belüli úgynevezett RELEX-csoport üléseinek vezetése és a külkapcsolati rendszerrel összefüggő feladataik összehangolása.

Mogherini kezdetektől látványosan erősítette a posztjával összefüggő bizottsági feladatok ellátását. Ez formálisan abban nyilvánult meg, hogy beiktatását követően székhelyét az Európai Bizottság Berlaymont épületébe tette át.

2014. október 6-án az Európai Parlament külügyi bizottsága előtti meghallgatásán Mogherini felvázolta a tevékenységének első 100 napjára vonatkozó fő prioritásokat. Ezek között szerepelt az EKSZ átfogó értékelése, egy új európai biztonsági stratégia előkészítésének folyamatáról való döntés, a külpolitika területén a jobb együttműködés előmozdítása mind európai szinten (EKSZ, EB és más intézmények), mind pedig a tagállamok között, illetve elsősorban a szomszédsggal kapcsolatos kérdésekre való összpontosítás.<sup>20</sup> Mogherini egyértelműen kifejezte, hogy szükség van a külkapcsolati rendszer különböző területei közötti hatékonyabb együttműködésre a Bizottságon belül és a különböző uniós intézmények között is, az EP-vel szorosabb, „speciális partnerségi” kapcsolatra, minde mellett a rugalmasabb együttműködési lehetőségeket (például a konstruktív távolmára-

18 *Prioritásaim*. Jean-Claude Juncker, 2015. 12. 07.

19 Uo.

20 *Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat*. CEPS, 2015. 02. 12. 1. o.

dás, a KKBP területén a minősített többségi szavazás [EUSZ 31. cikk], a KBVP területén pedig a megerősített együttműködés) jobban kihasználva a tagállamok erőteljesebb bevonására.<sup>21</sup>

Mogherini – a tagállami aggodalmak csökkentése és lojalitásának hangsúlyozása érdekében – beiktatásakor ugyanakkor hangsúlyozta, hogy egyáltalán nem kíván 29. külügyminiszter lenni. Tisztában volt azzal, hogy az állami szuverenitás leginkább féltve őrzött területén az uniós szerződésekkel összhangban elsősorban a tagállami külpolitikák összehangolása és a koherencia megteremtése, így elsősorban a katalizátor szerep betöltése lehet a feladata.<sup>22</sup>

## Új munkamódszerek, stratégiai gondolkodás

A hatékonyabb működés érdekében a Külügyek Tanácsának munkamódszereiben is igyekezett változásokat bevezetni. Ez elsősorban az informálisabb véleménycserét, de a kialakult helyzet egyszerű elemzésén túl egy „politikaibb” megközelítést jelentett. 2014. november 17-én, amikor elsőként vezette a Külügyek Tanácsának ülését, hangsúlyozta: „Számunkra is új kezdet a mai reggel. Nem csupán Európa számára, ahogy a Bizottság szlogenje mondja, hanem a külpolitika számára is. Ma reggel a miniszterekkel a munkamódszerről kapcsolatos vitával kezdjük. Ha valóban hatékonyak szeretnénk lenni a világban, akkor hatékonyaknak kell lennünk, kezdve innen, Brüsszelből. Így igyekszünk közös jövőképet kidolgozni és elérni, hogy mind a 28 tagállam sajátjának érezze azt.”<sup>23</sup> Mogherini a beiktatása utáni első száz napban elsősorban azokra a területekre összpontosított, amelyek az EU biztonsága és külkapcsolati rendszere szempontjából kulcsterületnek minősülnek. Első útjai egyikén Kijevbe utazott, ahol támogatásáról biztosította az ukrán elnököt. Az ukrainai válsággal kapcsolatos álláspontjára nem vetett jó fényt, amikor az Oroszországgal szemben kialakított szankciós politikától eltérően megengedőbb álláspontot képviselt. A korábbiakhoz képest egy másik fontos változás, hogy a főképviselő látványosan nyitott a kereskedelempolitika felé, és 2014. november 21-én először vett részt az EU kereskedelemmel foglalkozó Külügyi Tanácsán (*Foreign Affairs Council in trade*), amelynek elnöki tisztét a szerződések alapján a Tanács soros elnöksége tölti be. Ezzel kapcsolatban Mogherini hangsúlyozta: „Az EU kereskedelmi politikája stratégiai és hathatós külpolitikai eszköz, és az EU különböző politikái közötti erős koherencia érdekében együtt kell dolgoznunk.”<sup>24</sup>

A munkamódszerekben végrehajtott újítások mellett az uniót és tagállamait érintő jelentősebb kihívások (például a migrációs és menekültválság) kezelése érdekében többször élt a közös tanácsulések összehívásának lehetőségével. A külügyi és a bel- és igazságügyi tanács közös ülésein a migrációs és menekültválság külső és belső dimenziójával kapcsolatos uniós válaszokat igyekezett összehangolni, és több-kevesebb sikerrel megfelelő és

---

21 Uo. 3. o.

22 Uo. 2. o.

23 *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini ahead of the Foreign Affairs Council. eeas.europa.eu*, 2014. 11. 17.

24 *High Representative/Vice-President Mogherini attends FAC Trade. EEAS, Press Release, 2014. 11. 21.*

átfogó (*comprehensive approach*) válaszokat adni a kialakult válságra. Ezek a szakértők és a politika által is sokat bírált válaszok jól mutatják az EU külügyi és biztonságpolitikai rendszerének átfogó jellegét. A migrációs válságra adott külső válaszok között megtalálhatóak a KBVP-eszközök (például EUNAVFOR MED Sophia), a Frontex közös műveletei (például a Triton), a humanitárius segélyek, a bővítéspolitikai, vagy például a multilaterális tárgyalások Törökországgal.

Mogherini kinevezését követően megkezdődött az EU Szíriára és Irakra, valamint az ISIL/Dáís jelentette veszélyre vonatkozó regionális stratégiájának kidolgozása, amit végül 2015. március 16-án fogadott el a Külügyek Tanácsa.<sup>25</sup> Mindemellett hangsúlyt fektetett arra, hogy elmélyítse a nemzetközi rendszer kulcsszereplőivel (USA, CELAC, Arab Liga) kialakított kapcsolatokat is.

Kezdetektől fontosnak tartotta a külpolitika területén a tagállamok közötti harmónikusabb és egységesebb együttműködés elősegítését. Ennek érdekében megkezdte a 28 főváros személyes felkeresését. Az állam- és kormányfőkkel, a kül- és védelmi miniszterekkel, illetve a képviselőkkel folytatott találkozók célja a külpolitika együttműködő és összehangolt megközelítése. Mindezzel párhuzamosan megkezdődött az EU új, globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának kidolgozása.<sup>26</sup> Mogherini, elődjével ellentétben, a kezdetektől elkötelezetten támogatta<sup>27</sup> az új globális külpolitikai és biztonsági stratégia (*EU global strategy on foreign and security policy*) kidolgozását, amelyet az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére kell elkészíteni.<sup>28</sup>

## Közvetítői szerep

Az új képviselő az EU eddigi közvetítői szerep területén elért sikerekre építve hangsúlyozta a közel-keleti békefolyamat előmozdítására szervezett közel-keleti kvartett – az ENSZ, az EU, az Egyesült Államok és Oroszország – tárgyalásainak és a szerb–koszovói kapcsolatok rendezését célzó tárgyalások újraindításának szükségességét.

Az EU nemzetközi konfliktusok esetén gyakorolt közvetítő szerepe az ukrán konfliktus rendezését célzó tárgyalásokon egyértelműen háttérbe szorult. Ennek azonban nem elsősorban a belső koherencia hiánya volt az oka, hanem elsősorban az, hogy Oroszországnak nem az EU-val, hanem annak tagállamaival (elsősorban a francia–német tandemmel) állt érdekében a tárgyalásokon részt venni, és ebben az esetben Németország szerepe egyértelműen felértékelődött. A szoros francia–orosz kapcsolatok folytán nem véletlen, hogy Merkel mellett Hollande is meghatározó szerepet játszott a tárgyalásokon. A 2008-as grúz–orosz válság idején az akkori tanácsi soros elnökséget betöltő Franciaország élén Sarkozy – kihasználva a soros elnökségből adódó feladatokat és építve saját külpolitikai ambícióira – meghatározó közvetítő szerepet játszott a konfliktus rendezésében. Az Oroszországgal szembeni uniós szankciós politika részleges sikerei ellenére Merkel és

25 Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq, ISIL/Daesh threat. Foreign Affairs Council, 16 March 2015.

26 HR/VP Mogherini marks first 100 days in office – EU priorities for global action. 2015. 02. 09.

27 Mogherini, Federica: Preface. 5–6. o.; Tocci, Nathalie: Towards an EU global strategy. 115–117. o. In Missiroli, Antonio (ed.): *Towards an EU global strategy – Background, process, references*. EU ISS, 2015. 115–153. o.

28 Az Európai Tanács ülése (2015. június 25. és 26.) – Következtetések. Európai Tanács. EUCO 22/15

Hollande szerepének felértékelődése – amit a főképviseelő is kénytelen volt támogatni<sup>29</sup> – egyértelműen hozzájárult az uniós külpolitika negatívabb megítéléséhez, a multilaterális diplomácia háttérbe szorulásához, és az uniós külpolitika valóban sikeres területén, a közvetítői szerep esetében a kormányközi mechanizmus ismételt felerősödéséhez. A kormányköziség és a tagállami szerepek felerősödése mellett az Európai Parlament igyekezett egyre határozottabban kiállni az orosz agresszióval szemben fellépő szankciós politika és a diplomáciai megoldásokat előtérbe helyező konfliktuskezelés mellett.<sup>30</sup>

Az EU által preferált multilaterális diplomácia és közvetítő szerepének előtérbe helyezése csak abban az esetben lehet sikeres, ha ezek megvalósulása mögött egységes tagállami álláspont áll, és az adott konfliktusban részt vevő felek elfogadják az EU-t mint semleges közvetítőt. Amennyiben e két feltétel egyike is hiányzik, akkor az uniós külpolitika e területen sikertelen marad. Mindez persze nem azt jelenti, hogy az unió kimarad a konfliktus rendezéséből, de a fő közvetítő szerepét – bár részt vesz a tárgyalási folyamatban – nem ő játssza. Az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kereskedelempolitika területén továbbra is az EU kereskedelmi biztosa, Cecilia Malmström vesz részt az EU–Ukrajna társulási szerződés részét képező, átfogó szabadkereskedelmi térség létrehozását elősegítő háromoldalú tárgyalásokon.<sup>31</sup> Federica Mogherini megválasztását több tagállam viszont éppen köztudott oroszbarátsága miatt nem támogatta. Az azonban továbbra is kérdéses marad, hogy az EU a kereskedelmi tárgyalásoknál magasabb politikai szinten mennyiben tud visszatérni az ukrán–orosz tárgyalóasztalhoz.

## Következtetések

A főképviseelő összetett feladatköre összefügg azzal, hogy a lisszaboni szerződés egyik fontos újításaként megszűnt a maastrichti szerződés által létrehozott pilléres szerkezet, és ezzel összefüggésben a második pillér, azaz a közös kül- és biztonságpolitika feladatköreit az új szerződéses és intézményi keretek között igyekeztek minél hatékonyabban összehangolni a hagyományosan az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó feladatokkal (humanitárius segélyezés, kereskedelempolitika, bővítés- és szomszédságpolitika stb.). Mindezek célja a külső tevékenységek egységességének, következetességének és hatékonyságának növelése volt. A túlzottan szerteágazó feladatok ellátását szükségessé tevő főképviseelői poszt azonban magában hordozza annak veszélyét, hogy végül éppen meglehetősen sokirányú tevékenységei miatt nem lesz képes megfelelni a sokszor túlzott elvárásoknak (*double-hatted or double hated*).

Nem véletlen tehát, hogy napjainkban, amikor az Európai Unió és persze Európa közvetlen szomszédságában egyre súlyosabb válságok alakulnak ki (Ukrajna, Szíria, ISIS, Líbia és a meg nem oldódó arab–izraeli konfliktus stb.), egyre nagyobb szükség lenne arra, hogy az Európai Unió és annak tagállamai valóban képesek legyenek egységesen, közös

29 Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the announcement by Chancellor Merkel and President Hollande. [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu), 2015. 02. 05.

30 European Parliament resolution of 15 January 2015. *European Parliament*, 2015. 01. 15.

31 Az EU–Ukrajna társulási megállapodás/ mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség végrehajtásáról folytatott háromoldalú tárgyalások eredménye. Európai Bizottság, nyilatkozat. Brüsszel, 2015. 05. 18.

hangon megszólalni. Annak ellenére, hogy a főképvisező szinte naponta ad ki nyilatkozatokat (*statement, declaration*) és sajtóközleményeket (*press release*), az unió tagállamait valóban érintő válságok esetén az EU mind a mai napig – a sokszor széthúzó tagállami érdekek miatt – nem képes megfelelő hatékonysággal egységesen fellépni.

A korábban felsoroltak mellett Ashton idején a főképvisező egyik kiemelt feladata az intézményépítésen túl a nemzetközi konfliktusok megoldását célzó nemzetközi tárgyalások vezetése, a közvetítés, azaz a mediáció lett. Fontos hangsúlyozni, hogy a lisszaboni szerződéssel bevezetett új posztot betöltő személy ezt a funkciót is csak abban az esetben tudja hatékonyan és valóban sikeresen ellátni, amennyiben az adott konfliktussal és annak rendezésével kapcsolatban valóban létezik egységes tagállami, azaz uniós álláspont, másrészt a többi tárgyaló fél is egyenrangú partnernek, semleges külső közvetítőnek fogadja el. Nem véletlen tehát, hogy az iráni atomtárgyalások és a szerb–koszovói tárgyalások esetében a külső partnerek hozzájárulása miatt is rendkívül sikeres volt ez a szerep. Az ukrán konfliktus esetében, amikor az EU nem tekinthető semleges szereplőnek, hiszen az európai szomszédságpolitika és ezzel összefüggésben a társulási szerződéssel kapcsolatos események miatt aktív résztvevőjévé vált a konfliktusnak, már egyértelműen háttérbe szorult ez a szerep. A Minszkben folyó tárgyalásokon még Ashton tevékenysége idején az EU két hagyományosan vezető tagállama, a francia–német tandem vette át a közvetítést, a főképvisezőnek csupán protokolláris funkció jutott.

Mogherini egyéves tevékenysége azonban azt mutatja, hogy napjainkban nem az uniós közvetítő szerep – bár erre is törekszik – a meghatározó az EU külpolitikai eszközei között, hanem elsősorban a stratégiai gondolkodás erősödése (például a globális kül- és biztonságpolitikai stratégia előkészítése vagy az új szomszédságpolitika kidolgozása) és a „kalap” erősödésével, valamint az átfogó megközelítés mantrájával az EU különböző külpolitikai eszközeinek hatékonyabb összehangolása. A valóban magasabb szintű főképvisezői poszt hatékony ellátása (3.0), a stratégiai gondolkodás, a külpolitikai eszközök hatékonyabb felhasználása és az egységesebb fellépés mind-mind alapfeltétele annak, hogy az EU a gazdasági méreteiből fakadó „global payer” szűkebb szerepén túllépve valódi globális szereplővé, azaz „global player”-ré váljon.