

Rövid Éva

Az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalása

A jelen valósága, vagy a jövő kihívása?

Világgazdasági Tanszék

Témavezető:

Dr. Palánkai Tibor

egyetemi tanár, az MTA rendes tagja

A bíráló bizottság névsora:

© Rövid Éva

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

Rövid Éva

Az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalása

A jelen valósága, vagy a jövő kihívása?

Ph.D. értekezés

Budapest, 2010

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	3
Táblázatok jegyzéke.....	7
Bevezetés.....	9
1. Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának elméleti alapjai.....	15
1.1. Az Európai Unió jogi személyiségének kérdésköre és problematikája	15
1.2. Az Európai Unió nemzetközi szervezetekben betöltött tagságának elméleti alapjai és gyakorlati korlátai	21
1.3. Az Európai Unió képviseleti jogának módozatai	24
1.4. Az uniós intézmények szerepe az Európai Unió nemzetközi szintén való képviselésében	25
1.4.1. A Soros Elnökség szerepe	26
1.4.2. A Tanács Titkárságának szerepe	27
1.4.3. Az Európai Bizottság szerepe.....	28
1.4.4. Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője	30
1.4.5. Az Európai Külügyi Szolgálat.....	31
2. Az egységes nemzetközi szerepvállalás színtere – Az Európai Unió és az ENSZ rendszer	34
2.1. Általános megállapítások	34
2.2. A fejezet keretében alkalmazott kutatási módszertan leírása.....	35
2.3. Az Európai Unió és az ENSZ Közgyűlés.....	37
2.4. Az emberi jogok, szabadság és demokrácia védelme	43
2.4.1. Az Európai Unió és az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága.....	44
2.4.2. Az Európai Unió és az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa	50
2.4.3. Az Európai Unió az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezetében	62
2.4.4. Az Európai Unió a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben	69
2.4.5. Az Európai Unió az ENSZ Egészségügyi Világszervezetében	74
2.4.6. Az Európai Unió és az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete	77
2.5. Béke és biztonság	81
2.5.1. Az Európai Unió a Biztonsági Tanácsban.....	81
2.5.2. Az Európai Unió a Béketeremtő Bizottságban.....	90
2.5.3. Az Európai Unió és a Nemzetközi Büntetőbíróóság	96
2.5.4. Az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságánál.....	103

2.6. Környezetvédelmi politika.....	102
2.6.1. Az Európai Unió a Fenntartható Fejlődés Bizottságában.....	111
2.6.2. Az Európai Unió és az ENSZ Környezetvédelmi Alapja.....	116
2.7. Következtetések	122
3. Az Európai Unió, mint globális vezető?	127
3.1. A hatékony multilateralizmus és a globális vezető szerep feltételei	127
3.2. A külső akadályok leküzdésének lehetőségei	130
3.3. A belső lehetőségek hatékony kihasználása - a Lisszaboni szerződés adta kihívások	134
Konklúziók	151
Irodalom és forrásjegyzék	162

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: EU közös álláspontok száma az ENSZ-ben 2000-2005 közötti időszakban	27
2. táblázat: Az Európai Unió által előterjesztett határozati javaslatok az Emberi Jogi Bizottságban	48
3. táblázat: Az Európai Biztonság- és Védele Politika keretében indított műveletek	95
4. táblázat: EU démarche-ok listája harmadik államok és nemzetközi szervezetek irányában (2002-2007 között)	99
5. táblázat: A Tanács következtetései és állásfoglalásai Szudán/Darfur ügyében (2006-2007)	103
6. táblázat: Az Európai Bizottság és az EU tagállamok éves hozzájárulása az UNHCR tevékenységéhez, 2008	105
7. táblázat: Az UNHCR 10 legnagyobb donorja, 2009	106
8. táblázat: Regionális hozzájárulások az UNEP működéséhez 2008 (USD)	120
9. táblázat: Az UNEP részére a legnagyobb hozzájárulást biztosító 20 ország hozzájárulásának mértéke 2006-2008 (USD)	121

„A világnak szüksége van Európára!

A világnak szüksége van Európa diplomáciájára!

A világnak szüksége van Európa értékeire!”

(Boutros-Boutros Ghali, ENSZ Főtitkár)

Bevezetés

Az Európai Unió immár több mint ötven éves történelme során egyedülálló eredményeket tudhat maga mögött, elsősorban a közös kereskedelempolitika, a közös mezőgazdasági politika megteremtése, az egységes valuta, illetve más integrációs vívmányok bevezetése által. A közös külpolitika azonban az európai integráció azon pillére maradt, amelynek terve többszöri próbálkozás után is számtalanszor megbukott, és évtizedeken keresztül egy elérhetetlen álom, a nemzeti szuverenitás védelmének pajzsába ütköző próbálkozás maradt az európai integráció mélyítését szorgalmazók számára. Az ezredforduló azonban ezen a területen is meghozta a változás szelét, hiszen az Európai Unió a 21. század kezdetén jelentősen elmozdult egy aktívabb közös kül-és biztonságpolitika irányába.

Az Európai Unió jelenleg az egyik legjelentősebb gazdasági és kereskedelmi nagyhatalom, és a fejlesztési segélyek legnagyobb adományozója a világon. A doktori disszertáció ennél fogva arra az alapvetésre épít, hogy az Európai Unió gazdasági befolyása, földrajzi nagysága, az emberi jogok védelmének, a béke és biztonság elősegítésének, illetve a környezetvédelem alapszerződéseiben deklarált elkötelezettségként, megfelelő entitásnak tűnik arra, hogy a nemzetközi szinten globális vezető szerepet töltsön be.

Tekintettel arra, hogy az Unió globális vezető szerepének betöltése előfeltételezi az Európai Unió egységes fellépését és szerepvállalását a nemzetközi szinten, a disszertáció elsőként arra a kérdésre keresi a választ, hogy vajon létezik-e egységes európai uniós nemzetközi szerepvállalás és amennyiben igen, hogyan definiálható ennek mértéke, milyen tényezők és hogyan befolyásolják? Vajon a tagállamok akarathánya, vagy az alapszerződések korlátai, esetleg külső tényezők szabnak korlátot az egységes nemzetközi fellépés és szerepvállalás hatékony megvalósításának? Hogyan viszonyulnak a nemzetállamok tagságára épülő nemzetközi szervezetek, illetve harmadik államok egy olyan posztmodern entitás aktívabb szerepvállalási és elismertségi igényére, mint az Unió?

Tekintettel arra, hogy a jelenlegi nemzetközi szinten az Egyesült Nemzetek Szervezete számít továbbra is a legjelentősebb univerzális szervezetnek, kiemelt jelentősége van annak, milyen szerepet vállal az Unió az ENSZ rendszer által felölelt tevékenységek támogatásában, az univerzális szervezet szerepének megerősítésében. A disszertáció ebből kiindulva arra

vállalkozik, hogy az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalását, illetve ennek mértékét az Uniónak az ENSZ család egyes választott szerveiben, szervezeteiben és szakosított intézményeiben betöltött képviselte, fellépése és tevékenysége alapján vizsgálja.

Legutóbbi kutatások ugyan azt mutatják, hogy a nemzetközi szerepvállalás és a belső intézményi felépítés közötti összefüggés nem olyan jelentős¹, többen mégis úgy vélik, hogy az intézményi reform és az integráció mélyítése a külpolitikai szerepvállalás erősödésének meghatározó tényezője.² A kutatás ez alapján azt vizsgálja, milyen kritériumok megléte, milyen külső és belső tényezők kölcsönhatása befolyásolja az egységes szerepvállalás kialakítását, illetve megerősítését.

Az Európai Unió, félévszázados történelme során, kétségtől a világ talán legsikeresebb „multilateralizmusává” vált, a közös kereskedelmi politika, közös mezőgazdasági politika, vagy egységes európai valuta bevezetésének történelmi jelentőségű sikerei mellett, a közös külpolitika terve többszöri próbálkozás után is számtalanszor megbukott, és egy elérhetetlen álmot, a nemzeti szuverenitás védelmének pajzsába ütköző próbálkozás maradt az európai integráció mélyítését szorgalmazók számára. Az ezredforduló azonban ezen a területen is meghozta a változás szelét, hiszen az Európai Unió a 21. század kezdetén jelentősen elmozdult egy aktívabb közös kül-és biztonságpolitika irányába.

Az Európai Unió a 2003-ban kiadott Európai Biztonságpolitikai Stratégia³ című jelentésében is deklarálta nagy hangsúlyt helyez az ENSZ vezetéssel megvalósuló *hatékony multilateralizmus* megerősítésére, ezen belül az univerzális nemzetközi szervezet támogatására. A dokumentumban a tagállamok többek között rögzítették, hogy „*a globális veszélyek, globális piacok és globális média világában biztonságunk és jólétünk egyre inkább egy hatékony multilaterális rendszertől függ. Az Unió célkitűzése az erősebb nemzetközi közösség, a jól működő nemzetközi intézmények és a szabályokon alapuló nemzetközi rend kialakítása. A nemzetközi kapcsolatok alapvető keretét az Egyesült Nemzetek Alapokmánya adja. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa felelős elsődlegesen a nemzetközi béke és biztonság*

¹ Young [2003]; Vogler [2005]; Rhinard és Kaeding [2006]; Chaban et al. [2006];

² Többek között az Európai Alkotmányt előkészítő Európai Konvent külkapcsolatokkal foglalkozó munkacsoportja is a közösségi módszer mellett érvelt, amely már több területen, kiemelkedően a kereskedelem területén is eredményesen alkalmazásra került, a külkapcsolatok tekintetében is minél szélesebb körben alkalmazandó. Lásd: European Convention [2002]

³ European Council [2003]

fenntartásáért. Az ENSZ megerősítése, valamint a feladatainak ellátásához és a hatékony fellépéshez szükséges eszközökkel való ellátása kiemelt prioritás Európa számára.”

Vajon az Európai Biztonsági Stratégiában deklarált prioritások és kitűzött feladatok csak papírra vetett szép szavak, vagy a gyakorlatban is igazolható tények? Mennyiben járul hozzá az Európai Unió, mint tagállamai egysége, a nemzetközi közösség egészét érintő globális problémák megoldásához, az ENSZ rendszer tevékenységének támogatásához? Ha azt vesszük figyelembe, hogy az ENSZ csak akkor tud a jelenlegi nemzetközi rendszerben fennmaradni és hatékonyan fennmaradni, ha bírja tagjai és regionális csoportosulásai erős támogatását, kiemelkedően fontos az EU ENSZ rendszer megerősítését célzó erőfeszítése.

Sok kérdés és bizonytalanság merül fel azonban e tekintetben, hiszen egy olyan szervezetről, entitásról beszélünk, amely nem rendelkezik formális tagsági jogviszonnyal az ENSZ legfontosabb fő szerveiben. Vajon az Unió erőfeszítését úgy kell e tekinteni, mint egy vezető aktort, vagy csak mint tagállamainak diplomáciai fórumát? Sokak szerint az Egyesült Államok által képzett űr betöltésére az Európai Unió a legalkalmasabb entitás a jelenlegi nemzetközi rendszerben. Vajon készen áll és alkalmas az Unió egy globális vezető szerepre a nemzetközi béke és biztonság, a demokrácia s jogállamiság, a fejlődés és környezetvédelem érdekében a világon? Hogyan erősíthető az Unió egysége, globális szerepe és az ENSZ-szel való együttműködésének hatékonysága?

Jelen disszertáció megírását elsősorban ezen kérdések megválaszolása vezérelte. A disszertáció fontos célja, hogy a kutatás eredményei alapján, a kérdésekre választ adva javaslatokat tegyen arra vonatkozóan, hogyan, milyen belső és külső tényezők erősítésével növelhető az uniós egység a nemzetközi világpolitikai szintén, hogyan válhat az Unió a 21. századi nemzetközi politika meghatározó, más országokat pozitívan befolyásoló és példamutató entitásával.

A doktori disszertáció témaválasztásakor továbbá az a tény motivált, hogy a magyar szakirodalom az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezetének kölcsönhatását, a két szervezet együttműködését, az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalását nem, vagy csak érintőlegesen vizsgálja, illetve a kutatások jelentős része inkább a gazdasági, pénzügyi és kereskedelmi jellegű szervezetekkel való együttműködést, így elsősorban a közösségi és nem

a közös uniós politikák területét taglalja. E tekintetben az értekezés egyben hiánypótló is kíván lenni a téma iránt érdeklődők körében.

Az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának az ENSZ rendszer keretében való vizsgálata lehetőséget nyújt továbbá arra is, hogy betekintést nyerjünk a legfontosabb ENSZ szervek, szervezetek és szakosított intézmények, illetve az ENSZ égisze alatt megvalósított fórumok és csúcstalálkozók tevékenységébe, illetve az EU-ENSZ együttműködés ezen szervezetekben tapasztalt eredményeit, felmerült problémáit és a hatékonyság korlátait is feltérképezzük.

Az értekezés komparatív, valamint értékelő-elemző jellegű, megpróbálja egyrészt összehasonlítani az Uniónak az egyes nemzetközi szervezetekben betöltött státuszát, az egységes fellépés mértékét, miközben tekintettel van az egyes szervezetek eltérő eljárásrendjéből, valamint intézményi felépítéséből adódó különbségekre is. A disszertáció második fejezetének módszertana egy, a kutatás részeként felállított kritériumrendszerre alapul, a koherencia, autoritás és elismertség kritériumhármasság alapján vizsgálja az Unió egységes nemzetközi szerepvállalását. Az értekezés megírása során a nemzetközi kapcsolatok elmélete, nemzetközi politikaelmélet, a nemzetközi jog és az európai tanulmányok eredményeinek felhasználása által a multidiszciplináris megközelítést tekintetem meghatározónak.

Tekintettel arra, hogy a disszertáció témájához kapcsolódó magyar nyelvű szakirodalom szűkös, az értekezés megírása során elsősorban az angol és francia nyelvű nemzetközi szakirodalmat hívtam segítségül. Az elsődleges (elsősorban az Európai Unió alapszerződése, az EU által kiadott közlemények, közös állásponatok, nyilatkozatok, szavazatmagyarázatok, az egyes nemzetközi szervezetek alapító dokumentumai és eljárásrendjére vonatkozó dokumentumok, az ENSZ főtitkára, Közgyűlése, Biztonsági Tanácsa és más szervei, szervezetei által kiadott közlemények, határozatok, továbbá az EU és egyes ENSZ szervezetek között született együttműködési megállapodások, levélváltások, az Európai Bíróság és a hágai Nemzetközi Bíróság egyes jogesetei) és másodlagos források mellett az értekezés megírásában, a következtetések levonásában sokat segítettek a 2004-2007 között genfi ENSZ diplomatákkal és brüsszeli európai uniós intézmények munkatársaival folytatott beszélgetések, interjúk is.

Az értekezés kutatási területének hatálya nem terjed ki az ENSZ rendszer minden működési területére, kizárólag a béke és biztonság, fejlődés, emberi jogok védelme, humanitárius segítségnyújtás és környezetvédelem területén tevékenykedő legjelentősebb ENSZ szervezetekre és intézményekre.

A doktori értekezés három fejezetre tagolódik:

A disszertáció első fejezete jogi és elméleti alapokat kíván nyújtani a kutatás további fejezeteinek a megértéséhez és megalapozásához, így elsősorban az Unió jogi személyiségének a kérdéskörét, az Unió nemzetközi szervezetekben betöltött képviseleti jogának különböző módozatait, az Unió intézményrendszerének a nemzetközi szintén való fellépésben érintett szerveit és ezek feladatait és hatásköreit mutatja be.

A disszertáció második, legterjedelmesebb és egyben legfontosabb fejezete az európai unió egységes nemzetközi szerepvállalásának mértékét és az ezt befolyásoló tényezők kölcsönhatását vizsgálja, az Európai Uniónak az ENSZ család egyes szerveiben és szervezeteiben való képviseleti és részvételi tapasztalatai intézményesült státusza, koherenciája és egységes fellépése alapján. A fejezet keretében, az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalását, Joseph Jupille és James A. Caporaso 1998-ban végzett kutatásaiból kiindulva⁴, de bizonyos szinten módosítva azt, a kohézió, autoritás és elismertség kritériumhármán alapján vizsgáljuk.

A kohézió azon képesség fokát jelöli, amely által az EU konzisztens álláspontot és véleményt képes belsőleg megfogalmazni, kialakítani és képviselni. A kohézió a tagállamok értékeinek azonosságán, preferenciáinak, érdekeinek, céljainak hasonlóságán, megegyezőségén alapszik.

Az autoritás kritériuma az EU szerepvállalásának jogi feltételeit jelöli. Tekintettel arra, hogy az Európai Uniót a tagállamai hozták létre, ezért amikor az EU autoritásáról beszélünk, a tagállamok által az EU intézményeire delegált hatásköréről beszélünk. Az autoritás tehát egy szerződéses alapon nyugvó autoritás, amivel a tagállamok az alapszerződések alapján az Unió egyes intézményeit, hivatalos aktorait felruházták.

⁴ Jupille-Caporaso [1998]

Végezetül az elismertség kritériuma az EU-nak, mint önálló entitásnak a nemzetközi közösség más aktorai általi elismertségét, tárgyaló/együttműködő félként való elfogadását jelenti. Az elismertség jelenti egyrészt az EU formális elismertségét, azaz diplomáciai elismertséget, nemzetközi szervezeti tagságot, részvételi státuszt, szerződő státuszt nemzetközi szerződések esetén, de jelenti egyben azt az informális elismertséget is, amelynek keretében harmadik államok, nem állami szereplők az EU-val (a Főképviselettel, a Bizottsággal, a Tanács elnökével, az Unió nevében felszólaló tagállammal stb.) és nem egyes tagállamaival lépnek interakcióba. Az elismertségre, mint minimum feltételre is tekinthetünk, hiszen a mások általi elismertség teszi lehetővé a globális politikában való részvételt.

A kritériumhármasság alapján vizsgáljuk tehát az Európai Unió egységes szerepvállalását három nagy tematikus terület – az emberi jogok, béke és biztonság, valamint környezetvédelem – vonatkozásában, az ENSZ család legfontosabb szerveiben, szervezetiben, intézményiben. Az összehasonlító kutatás módszertan célja, hogy választ kapjunk arra vonatkozóan, hogy melyek azok a tényezők, amelyek az egységes szerepvállalást leginkább befolyásolják, erősíthetik, azzal a céllal, hogy következtetéseket tudjunk levonni az egységes fellépés eredményesebbé tétele érdekében.

A hosszadalmas és sokszor sikertelen ratifikációs folyamat eredményeképpen 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni szerződés legfontosabb intézményi újításai a közös kül- és biztonságpolitika erősödését, az Unió egységes nemzetközi fellépését szolgálják. Az Unió jogi személyiséggel való felruházása, a pillérrendszer eltörlése, a szerződés által életre hívott külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti tisztség, illetve a munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálat révén az EU külső fellépése hatásosabbá, következetesebbé és hangsúlyosabbá válhat. Az értekezés harmadik fejezete keretében kifejtésre kerülnek a Lisszaboni szerződés által bevezetett, azonban jelenleg részletesen még ki nem dolgozott intézményi keretekre vonatkozó ajánlások, tekintve, hogy a szerződés adta lehetőségek megfelelő kihasználása az Unió nemzetközi szerepének növeléséhez és hatékony, egységes fellépéséhez nagymértékben hozzájárulhat. A fejezet az előző fejezet kutatási eredményei, valamint az egységes fellépést elősegítő és korlátozó további feltételek vizsgálata alapján megpróbál ajánlásokat megfogalmazni az egységes fellépés erősítésére, valamint az Unió, mint globális aktor szerepének a növelésére vonatkozóan.

1. Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának elméleti alapjai

1.1. Az Európai Unió jogi személyiségének kérdésköre és problematikája

Az első, de még inkább a második világháborút követően egyre több állam vált érdekeltté a nemzetközi együttműködésben, tevékenységének új területekre való kiterjesztésében. Ez az igény szükségessé tette, hogy kölcsönös kapcsolataikat minél rendezettebb, szervezettebb formába öntsék, így nemzetközi szervezeteket hoztak létre közös céljaik elérésére, a nemzetközi szerződésekbe foglalt együttműködések megerősítésére.

Ezeket a nemzetközi szervezeteket az alapítók, vagyis az államok bizonyos fokú jogalanyisággal ruházták fel. A nemzetközi szervezetek jogalanyiségének kérdése azonban a mai napig sok vitát vet fel, elsősorban a jogalanyiség tartalmát és terjedelmét illetően.

Mivel a nemzetközi jog teljes jogú alanyai csakis az államok lehetnek, az egyes nemzetközi szervezetek jogalanyisége, annak terjedelme csakis konkrétan, az őket megillető jogok, illetve az őket terhelő kötelezettségek alapján állapítható meg. Az egyes nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban ennél fogva az alapításukról rendelkező nemzetközi szerződés alapján kell megvizsgálni, hogy az adott nemzetközi szervezet tagállamaitól független, azaz önálló jogok illetik-e meg, amelyeket a szervezet saját szervei útján önmaga gyakorolhat, vagy pedig a szervezet létesítésével kapcsolatban csupán maguk a tagállamok szereznek-e közvetlenül jogokat, illetve kötelezettségeket.⁵

Sok szervezet esetében azonban az alapszerződés nem mondja ki explicit a szervezet jogi személyiségét, „a jogelmélet azonban kifejezett rendelkezés hiányában is olyan beleértett hatáskörre következtet, amely a szervezetet alkotó államok akaratát általában kiterjeszti az illető szervezet rendeltetésszerű feladatainak végrehajtásához szükséges belső és küldő hatáskörre”.⁶

⁵ Bokorné [2004] p.27.

⁶ Balázs [2003] p.40.

A hágai Nemzetközi Bíróság „Reparation for Injuries” („Bernadotte-ügy”)⁷ tanácsadó véleménye a mai napig az egyik irányadó jogeset a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyiségének a meghatározására, így az Európai Unió személyiségének meghatározásánál is gyakran hivatkoznak erre a nemzetközi bírósági szakvéleményre⁸.

A tanácsadó vélemény lényege annak a kérdésnek a megválaszolása volt, hogy az ENSZ, mint nemzetközi szervezet nemzetközi panaszt tehet-e egy olyan állam kormánya ellen és kártérítést kérhet-e attól a kormánytól, amely sérelmet okozott az Egyesült Nemzetek Szervezetét az adott országban képviselő küldöttnek.⁹, vagyis rendelkezik-e az ENSZ, mint szervezet a felelős kormánnyal szembeni nemzetközi igénytel való fellépés képességével.¹⁰ Mivel a kérdés megválaszolása a nemzetközi szervezet jogi személyiségének megvizsgálása nélkül nem válaszolható meg, ezért a hágai Nemzetközi Bíróság a jogeset keretében az ENSZ nemzetközi jogi személyiségének kérdéskörét is részletesen tárgyalta. Bár az ENSZ Alapokmány – csakúgy, mint a 2009. december 1-ét megelőzően hatályos Európai Unióról szóló Szerződés – nem rendelkezik explicite a szervezet nemzetközi jogi személyiségéről, a Bíróság döntésében kimondja, hogy az alapítók a szervezetet olyan jogokkal s funkciókkal ruházták fel, amelyek gyakorlása kétségtől az ENSZ jogi személyiségét feltételezi/követeli. A szervezet ugyanis az alapítói által ráruházott hatásköröket beleértet nemzetközi jogi személyiség nélkül nem tudná gyakorolni¹¹.

Bár a jogeset több mint 50 éve keletkezett, következtetései, megállapításai a mai napig fontos alapját képezik a nemzetközi szervezetek jogi személyisége meghatározásának. Bár az általános jogi felfogás szerint a nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog alanyai, vagyis rendelkeznek feltételes nemzetközi jogi személyiséggel¹², ez a státusz több kérdést is felvet, elsősorban azokban az esetekben, amikor a szervezet alapokmánya, alapító szerződése nem rendelkezik a jogi személyiségről explicite.

⁷ Lamm, Vanda: [1995] pp.407-413.

⁸ Lásd pl. Balázs [2003] p.38.; Eeckhout [2005] pp.155-156; Gautier [2000] pp. 331-336; Bokorné [2003] p. 23.

⁹ A jogeset kiváltó oka az volt, hogy 1947. szeptember 17-én Palesztinában tisztázatlan körülmények között meggyilkolták az ENSZ palesztinai főtárgyalóját, a svéd származású Bernadotte grófot, illetve Serot francia ezredest, aki ENSZ-megfigyelőként működött

¹⁰ Lamm, Vanda: [1995] pp.407-413.

¹¹ Lásd Eeckhout [2005] p. 156 ; Gautier [2000] p.332.

¹² Bokorné [2004] p. 27.

Először érdemes megvizsgálni, a nemzetközi szervezet fogalmát. Az 1986-os szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény a nemzetközi szervezeteket a kormányközi szervezetekkel azonosítja¹³. A nemzetközi szervezetek meghatározásának egyik leggyakrabban idézett definíciója G. Fitzmaurice megfogalmazása, mely szerint a nemzetközi szervezet „*államok olyan társulása, amely szerződéssel jön létre, alkotmánnyal és közös szervekkel, illetve a tagállamaitól megkülönböztethető jogi személyiséggel rendelkezik és a nemzetközi jog szerződéskötési kapacitással is bíró alanya.*”¹⁴

Philippe Gautier a nemzetközi szervezet leírására az alábbi megfogalmazást használja: „a nemzetközi szervezet egy alkotmányos eszközzel létrehozott autonóm entitás, *amely független akaratát közös szervein keresztül gyakorolja és megfelelő kapacitással rendelkezik a nemzetközi szinten való szereplésre.*”¹⁵

Elmondhatjuk, hogy a nemzetközi jogi személyiség a nemzetközi szervezetnek azt a jogát fejezi ki, hogy képes tagállamaitól független cselekvésre az alapszabályában meghatározott eszközökön keresztül. Felvetődik azonban a kérdés, hogy vajon a szervezetet megalapító tagállamok miért nem rendelkeztek explicite a szervezet jogi személyiségéről az alapító szerződésben? Azért, mert számukra egyértelműen következett ez a kapacitás a szervezetre ruházott jogok és feladatok alapján, vagy azért, mert nem akarták a szervezetet jogi személyiséggel ellátni? Ez utóbbi esetben azonban – mint ahogy azt példák is mutatják – az alapítók a szerződésbe foglalhatják, hogy az újonnan megalakuló szervezetet nem kívánják jogi személyiséggel felruházni.

Jó példa erre az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ). Ennek elődje, az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia nem egy szerződés alapján, hanem egy politikai eszköz segítségével lett létrehozva. Amikor 1994-ben a konferencia szervezetre módosult, az erről rendelkező Budapesti Nyilatkozatban a szervezet tagjai megemlézték, hogy a módosítás az intézmény jogi státuszát nem módosította¹⁶, vagyis ezáltal kifejezték azirányú akaratukat, hogy nem kívánják jogi személyiséggel ellátni az EBESZ-t.

¹³ 1986. évi Bécsi egyezmény a szerződések jogáról, 2 cikk, 1. bekezdés

¹⁴ Idézi: Gautier, P.: [2000] p. 333. és Balázs [2003] p. 39.

¹⁵ Gautier, P.: [2000] p. 333

¹⁶ ibid. p. 351.

A Bernadotte-ügyben a hágai Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy olyan esetekben, amikor a szervezet alapokmánya nem rendelkezik a jogi személyiségről, fontos megvizsgálni a szervezet tevékenységét és gyakorlatát. Ugyanis ha a tagállamok olyan jogokkal és funkciókkal látták el a szervezetet, melyek gyakorlása esetén a szervezet független entitásként tud fellépni, a szervezet jogi személyisége nem kérdőjelezhető meg. A Bíróság az alábbi faktorok meglétét tartja szükségesnek ahhoz, hogy egy szervezetről feltételezhető legyen a jogi személyiség: közös szervek és feladatok, a tagok kötelezettsége arra nézve, hogy a szervezet céljainak ellátásához segítséget nyújtsanak, illetve a szervezet által hozott döntéseket tiszteletben tartsák, a jogképesség elismerése, illetve nemzetközi szerződéskötésre való képesség.¹⁷

Ugyan a 2007 októberében, a portugál elnökség idején elfogadott és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés¹⁸ hosszú idő után jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Uniót, az európai integráció fejlődése, különösképpen az EU nemzetközi szintén betöltött szerepe fényében fontos foglalkozni azokkal az elméletekkel, megfogalmazásokkal, amelyek az (Lisszabon előtti) Unió nemzetközi jogi személyiségével kapcsolatban születtek és értelmezték azt.

Sokan az Unió jogi személyiségét a Bernadotte-ügy fényében vizsgálták, ami alapján kétségtelen, hogy a Nizza utáni, Lisszabon előtti EU igenis rendelkezett bizonyos fokú jogi személyiséggel. A hágai Nemzetközi Bíróság által felsorolt faktorok közül talán a nemzetközi szerződéskötésre való képesség az egyetlen, ami az EU tekintetében részben megkérdőjelezhető.

Az Amsterdami Szerződés megkötésével kapcsolatos tárgyalások hátterét elemezve azonban további kérdések vetődhetnek fel. Ismeretes, hogy az Unió jogi személyiségének az ügye a tárgyalások során több alkalommal is felvetődött, elsősorban az ír és a holland elnökség alatt. Az ír javaslat értelmében az Unió a három Közösség mellett szintén rendelkezne nemzetközi és belső jogi személyiséggel, míg a holland Elnökség előterjesztése egy egységes jogi

¹⁷ Lamm, Vanda: [1995]

¹⁸ Lisszaboni szerződésként jelöljük az értekezésben és jelen tézisgyűjteményben a 2009. december 1-én hatályba lépett, a Nizzai szerződést felváltó Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatát, valamint az ehhez csatolt nyilatkozatok egységét.

személyiséget javasolt az Uniónak, amely egyben a jelenleg működő három Közösség jogi személyisége helyébe is lépne.¹⁹

A tény, hogy az Amsterdami Szerződés végül nem rendelkezett az Unió jogi személyiségéről, azt is feltételezheti, hogy a szerződéskötőknek nem volt érdekében az Uniót ilyen kapacitással felruházni. Az Unió tevékenysége, a nemzetközi szintén tapasztalható szerepvállalása azonban nem ezt tükrözte az elmúlt években.

Ismét a Bernadotte-ügyre hivatkozva, az Unió jogi személyisége mellett szól, hogy meghatározott célok²⁰ és elvek²¹ mellett és érdekében fejti ki tevékenységét, az alapítók által meghatározott intézményrendszer²² keretében és eszközök²³ segítségével. A határozatainak be nem tartása a tagállamokra nézve szankciókat vonhat maga után, a nemzetközi szintén az Unió a tagállamok nevében egységesen felléphet (pl. a soros Elnökség képviselőjében, vagy a közös kül-és biztonságpolitikai főmegbízott által)²⁴, illetve nemzetközi megállapodások megkötésében is közreműködhet²⁵. A gyakorlat is azt mutatja, hogy az Unió nemzetközi szerepvállalását egyre aktívabban és hatékonyabban gyakorolja, elsősorban közös álláspontok és együttes fellépések segítségével, melyek harmadik országokra vonatkozó ajánlásokat is tartalmazhatnak. Természetesen hozzá kell tenni, hogy ez a nemzetközi jogi személyiség korlátozott, elsősorban a nemzetközi szerződések megkötésében a 2009.december 1-ig hatályos EU szerződés szövege nem teljesen egyértelmű.²⁶

A nemzetközi jogi szaktekintélyek azonban a Bernadotte-ügy érveinek és következtetéseinek értékelésében egyáltalán nincsenek egységes állásponton és a nemzetközi jogalanyiség különböző tételeit vázolják fel.

Az akarat-elmélet (will-theory) képviselő szerint például egy nemzetközi szervezet jogalanyisége csak és kizárólag a szervezet alapítóinak ezirányú akaratától függ, melyet a szervezet alapokmányában fektetnek le, amennyiben jogi személyiséggel kívánják az

¹⁹ Gautier,Paul: [2000] p. 348.

²⁰ EUSZ, 2. cikk. Ezen belül „identitásának nemzetközi szintű megerősítése..”

²¹ ibid, 6. cikk, ill. 13. cikk

²² ibid, 3. cikk

²³ ibid, 12. cikk pl. együttes fellépések, közös álláspontok

²⁴ ibid, 18. cikk

²⁵ ibid, 24. cikk

²⁶ ibid, 24. cikk.

alapítandó szervezetet felruházni. Az akarat-elmélet feltételezi továbbá a szervezetnek a nemzetközi közösség más alanyai általi elismerését is.²⁷

Az EU esetében az alapítók szándékát nehéz megállapítani, főleg Amsterdam után, hiszen a szerződés egyetlen cikke sem nyilatkozik konkrétan a szervezet jogi személyiséggel való felruházásáról, habár a szerződés jogot formál tárgyalásra és nemzetközi szerződések kötésére

Az objektív elmélet (objective theory) képviselő szerint egy szervezet nemzetközi jogi személyisége már a szervezet pusztán létéből következik. Amennyiben egy szervezet teljesíti azokat a követelményeket, amelyeket a nemzetközi jog nemzetközi szervezet számára előír, a szervezetet a nemzetközi jog alanyának kell tekinteni ugyanazon elbírálás alapján, mint ahogy egy állam is a nemzetközi jog alanyává válik azáltal, hogy teljesíti az államiság feltételeit. Itt az a kérdés vetődik fel, hogy vajon maga a szervezet döntést hozhat –e a nemzetközi szinten és hogy a tagjaitól különálló entitásként határozható-e meg. Ha valaki az objektív elmélet szemszögéből közelíti meg az Unió jogi személyiségének a problematikáját, nem kérdéses, hogy az Unió igenis rendelkezik jogi személyiséggel.²⁸

Paasivirta szerint a jogi személyiség megállapításának legmegfelelőbb elmélete a beleértett hatáskörök, avagy a funkcionalista elmélet. Ezen elmélet alapján a nemzetközi jogalanyiség indirekt módon következik a szervezet gyakorlatából, a szervezet által ellátott funkciókból, melyeket saját szervei által gyakorol. Paasivirta szerint fentiek alapján a nemzetközi jogi személyiség létének három kritériuma létezik: nélkülözhetetlennek kell lennie a szervezet céljainak elérése tekintetében, a szervezetnek saját szervekkel és konkrét feladatokkal kell rendelkeznie, valamint a tagállamaitól független entitásnak kell lennie.²⁹

Wessel érvei szerint, ha egy nemzetközi szervezet megkülönböztethető a tagjaitól, akkor a szervezet nemzetközi jogi személy³⁰.

A fenti elméleteket az EU-ra vetítve, továbbra sem egyértelmű a jogi személyiség megállapítása, hiszen míg az egyik oldalon az EU kétségtől megkülönböztethető a

²⁷ Eeckhout [2005] p.156

²⁸ ibid

²⁹ Idézi: Eeckhout [2005] p 157.

³⁰ Wessel, R.[2000]

tagállamaitól és saját szervekkel rendelkeznek, a szerződések alapján nem állapítható meg a tagállamok egyértelmű akarata, valamint a szervezet nemzetközi kapacitásainak a mértéke.

Az Unió jogi személyiségéről szóló viták lezárására a megoldást a 2009.decemberétől hatályos Lisszaboni Szerződés jelenti, amely 47. cikkében kimondja, hogy az Unió jogi személyiség. Ez a jogi személyiség a nemzetközi szerződések megkötésének jogára és a nemzetközi szervezetben való tagsági lehetőségre egyaránt kiterjed. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 24. számú nyilatkozatban azonban a tagállamok nem kerülték el rögzíteni, hogy *„A Konferencia megerősíti, hogy az a tény, hogy az Európai Unió jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.”*

Az Unió jogi személyiségéről folyó diskurzus fontos mozzanata volt az EU nemzetközi szerepvállalásának kialakulásában és továbbfejlődésében és megállapítható, hogy szerencsére a szerződésben deklarált nemzetközi jogi státusz hiányában is kikristályosodott, hogy az EU rendelkezik bizonyos fokú – beleértett – nemzetközi hatáskörökkel. Ennek a felfogásnak köszönhetően az EU/Közösség³¹ az elmúlt évtizedekben fontos szerepet töltött be a nemzetközi szinten és ahogy azt a későbbiekben is látni fogjuk, nem ez a problémakör okozta a korlátját annak, hogy az EU a nemzetközi szervezetek nagy részében nem tudott teljes jogú státuszt szerezni. Természetesen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése az Unió nemzetközi státuszáról folyó vitákat és elméleteket túlhaladva explicite deklarálja azt.

1.2. Az Európai Unió nemzetközi szervezetekben betöltött tagságának elméleti alapjai és gyakorlati korlátai

Az Európai Közösségekről, illetve Európai Unióról szóló korábbi szerződések, és a 2009. december 1-én hatályba lépett új Lisszaboni Szerződés sem rendelkezik általánosan az EU nemzetközi szervezetekben betöltendő szerepéről, esetleges tagságáról.

A Nizzai Szerződés EK Sz 302 cikke az alábbiakról rendelkezik a Bizottság számára: *„A Bizottság feladata az Egyesült Nemzetek szerveivel és szakosított intézményeivel való megfelelő kapcsolattartás. A Bizottság továbbá megfelelő kapcsolatokat tart fenn minden*

³¹ Az értekezés során az EU és a Közösség kifejezést egyaránt alkalmazzuk. A Közösség kifejezést használjuk azokban az esetekben, amikor az első pillérbe tartozó ügyeket, illetve a Közösség részére biztosított nemzetközi szervezeti státuszt taglaljuk. Az EU kifejezést használjuk minden más esetben.

nemzetközi szervezettel.” A 303. cikk előírja, hogy a „A közösség megfelelően együttműködik az Európa Tanáccsal,” míg a Szerződés 304. cikke így szól: „A közösség szoros együttműködést épít ki a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezetével, részletkérdésekben közösen állapodnak meg.” Tehát ezek a cikkek csak a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről szólnak, nem rendelkeznek azonban a tagság gyakorlati kérdéseiről. Tovább megy azonban az együttműködés kereteinek meghatározásában az Európai Bíróság 1/76 számú véleménye, mely kimondja, hogy a Közösség részt vehet nemzetközi szervezetek alapításában, és tagja lehet ilyen szervezeteknek³². Tehát a külügyi hatáskör nem korlátozódik kizárólag nemzetközi szerződések megkötésére, hanem kiterjed a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásra és a szervezetek tevékenységében való részvételre is.

A Lisszaboni szerződés 34. cikke az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „A tagállamok összehangolják cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Ezen a fórumokon képviselik az Unió álláspontjait. Ennek az összehangolásnak a megszervezéséről az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője gondoskodik. Az olyan nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon, ahol nem vesz részt minden tagállam, a részt vevő tagállamok képviselik az Unió álláspontjait.

A 24. cikk (3) bekezdésével összhangban azok a tagállamok, amelyek olyan nemzetközi szervezetekben, illetve konferenciákon vesznek részt, ahol nem vesz részt minden tagállam, folyamatosan tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt a közös érdekű kérdésekről. Azok a tagállamok, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljeskörűen tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt. Azok a tagállamok, amelyek tagjai a Biztonsági Tanácsnak, feladataik ellátása során — az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül — védelmezik az Unió álláspontjait és érdekeit. Ha az Unió az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.”

A Lisszaboni Szerződés továbbá, ahogy azt már korábban is említettük, deklarálja az Unió nemzetközi jogi személyiségét, ebből kifolyólag pedig 37. cikkében deklarálja, hogy „Az

³² Court of Justice of the EU [1977]

Unió az e fejezet által szabályozott területeken egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet.”

Az uniós jogforrások adta lehetőségek ellenére az Unió nemzetközi szervezetekben betöltött tagsága jelenleg is korlátozott. Jelenleg az Unió csak három jelentősebb nemzetközi szervezetnek, az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO), a Világkereskedelmi Szervezetnek (WTO), valamint az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Banknak (EBRD), teljes jogú tagja. Nem tagja azonban az ENSZ Közgyűlésének, sem szakosított intézményeinek (a FAO kivételével).

Fentiek alapján feltehetjük a kérdést: Ha a Lisszaboni Szerződés nem korlátozza az Unió tagságát a nemzetközi szervezetekben mi lehet akkor mégis az oka annak, hogy az Unió jelenleg csak három jelentősebb nemzetközi szervezetnek teljes jogú tagja? Erre a kérdésre az értekezés további fejezeteiben keresünk és kapunk választ.

Az EU nemzetközi szervezetekben való tagságának általános korlátja, hogy a nemzetközi szervezetek alapokmányai általában csak államok tagságát ismeri el.³³ Amennyiben ez a helyzet áll fenn, az Unió csak abban az esetben válhatna az adott nemzetközi szervezet tagjává, ha az, módosítva Alapokmánya tagfelvételre vonatkozó rendelkezéseit, más nemzetközi szervezetek belépését és teljes jogú tagságát is engedélyezi. Mi előnye származna azonban a szervezet tagjainak abból, hogy egy másik nemzetközi szervezet is teljes jogú tagságot szerez- tehetnének fel a kérdést. Amennyiben a szervezet tagállamai mégis szavazatukat adják egy ilyen módosításhoz – lásd a FAO esetét – a vegyes tagság további komplex kérdéseket vethet fel a döntéshozatalt illetően.

A központi probléma a szavazati joghoz kapcsolódik: Hány szavazattal rendelkezzen az Unió? Mi alapján allokálható a szavazati jog? Mikor gyakorolhatja szavazati jogát az Unió és mikor a tagállamai? Nem segíti-e ez a módosítás elő a nemzetközi szervezeten belüli blokkosodást?³⁴

Ilyen és hasonló kérdések vetődhetnek fel, és számos esetben a válaszok nem elég meggyőzőek a nemzetközi szervezet tagállamai számára, ahhoz, hogy egy ilyen módosítást

³³ Eeckhout [2005] p. 201

³⁴ ibid.

megszavazzanak és lehetővé tegyék más nemzetközi szervezetek, regionális integrációk teljes jogú tagságát.

1.3. Az Európai Unió képviseleti jogának módozatai

Az Európai Unió/Európai Közösség képviseleti státuszának az ENSZ-ben és az ENSZ család szervezeteiben a jelenlegi gyakorlat szerint három formája ismeretes:

- Teljes jogú tagság
- Megfigyelő (observer)
- Teljes jogú résztvevői, vagy aktív (megerősített) megfigyelői státusz (full participant, active, enhanced observer status)

A *teljes jogú tag* státusz gyakorlatilag megegyezik a tagállamok által betöltött tagsággal. Ilyen esetben az EU mindazon jogokkal rendelkezik, mint az adott nemzetközi szervezet többi tagállama. Itt a problémát a szavazati jogok gyakorlása jelentheti, ugyanis, abban az esetben, ha az EU nevében a Bizottság szavaz, a tagállamok nem tehetik, és fordítva.

A *megfigyelői státusz*, amely sajnos a nemzetközi szervezetek nagy részében jellemzi az Európai Unió részvételének a módját, csak nagyon kevés mozgásteret hagy az EU számára. Sok szervezet alapokmánya ezt a státuszt nem is engedélyezi. A megfigyelő státuszról általánosságban elmondható – persze kisebb nagyobb eltérések léteznek az egyes nemzetközi szervezetek között – hogy a megfigyelő jelenléte a formális üléseken engedélyezett csak, illetve felszólalása a tagállamokat követően, a felszólalási lista végén lehetséges, ami a felszólalás politikai súlyát csökkenti. Továbbá a megfigyelők nem terjeszthetnek elő módosítási javaslatot, nem elnökölhetnek egyetlen ülésen sem, illetve rapporteur szerepet sem tölthetnek be. E mellett természetesen szavazati joggal sem rendelkeznek.

Az utóbbi években, az EU aktívabb szerepvállalásának előretörésével számos nemzetközi szervezetben vált alkalmazottá a megerősített, vagy aktív megfigyelői státusz, más néven „*teljes jogú résztvevő*” státusz. Ez a részvételi forma lehetővé teszi, hogy az EU az informális üléseken, munkacsoportüléseken, egyéb egyeztető tanácskozásokon is részt vegyen, e mellett joga van előterjesztéseket és módosítási javaslatokat is tenni. Továbbá rapporteur-i szerepet is betölthet, valamint üléseken is elnökölhet. Az egyetlen korlátozás, ami megkülönbözteti a

teljes jogú megfigyelői státuszt a teljes jogú tagságtól, az hogy az előbbi nem rendelkezik szavazati és vétójoggal. Az aktív megfigyelői státusz egyezmények létrehozásáról szóló konferenciák, tanácskozások esetében azt a jogot is magába foglalja, hogy a Közösség szerződő félként vegyen részt az egyezményben és ratifikálja azt.

1.4. Az uniós intézmények szerepe az Európai Unió nemzetközi szintén való képviselőjében

Bár az Európai Unió mindmáig nem rendelkezik hivatalos tagsági joggal az Egyesült Nemzetek Szervezetében, az Unió egységes fellépése és a közösségi érdekek képviselése az utóbbi években egyre gyakoribb az ENSZ fő szerveiben, illetve szakosított intézményeiben egyaránt. Az ENSZ is egyre inkább elismeri az EU-t mint a nemzetközi együttműködés elősegítésének aktív résztvevőjét. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az a tény, hogy egyre több alkalommal kerül sor hivatalos találkozókra az EU és az ENSZ magas rangú képviselői között.

Az Unió intézményei közül az EU nemzetközi szerepvállalását illetően, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően, a soros Elnökség szerepe kimagasló volt, a Tanács Titkársága és a Bizottság szintén fontos szerepe mellett.

A 2009. december 1-én hatályba lépő Lisszaboni Szerződés az Európai Unió külpolitikájának és nemzetközi képviselőjének terén jelentős előrelépést jelet, egyrészt a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő posztjának megerősítésével, valamint az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozásával. E mellett természetesen a Tanács és a Bizottság szerepe továbbra is kiemelkedő jelentőségű, a közös kül- és biztonságpolitika területe továbbra is a tagállamok hatáskörében, így a Tanács döntéshozatali kompetenciájában marad, ugyanis a Lisszaboni szerződés 32. cikke rögzíti, hogy *„Az Európai Tanácsban és a Tanácsban belül a tagállamok tanácskoznak minden általános érdekű kül-és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában közös megközelítést alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban. A tagállamok, egy irányba mutató fellépésük útján, biztosítják, hogy az Unió képes legyen érdekeinek és értékeinek nemzetközi szinten való érvényesítésére. A tagállamok kölcsönösen szolidárisak egymás iránt. Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács az első bekezdés szerinti uniós közös megközelítést határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és*

a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket. A tagállamok diplomáciai képviselői és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek egymással és hozzájárulnak a közös megközelítés kialakításához és végrehajtásához”.

1.4.1. A Soros Elnökség szerepe

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően a Soros Elnökség volt az Európai Unió nemzetközi képviselőjében eljáró legfontosabb szerv. A tagállamok és a Bizottság között megosztott, vegyes hatáskörű témakörökben, valamint a Közös Kül-és Biztonságpolitika területén a Soros Elnökség lépett fel általában a nemzetközi szervezetekben és a nemzetközi konferenciákon, fórumokon és képviselte az Unió tagállamainak közös érdekeit, terjesztette elő a 27 tagállam közös álláspontját. A Soros Elnökséget betöltő tagállam vezette az EU egyeztető, koordinációs üléseit, valamint képviselte az Uniót más ENSZ tagállamokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel való találkozásokon. Megközelítőleg 1300 egyeztető találkozóra került sor évente New Yorkban a soros elnökség vezetésével és további 1000 megbeszélésre Genfben.³⁵

A közös álláspontokat az ENSZ család egyes szerveiben és szervezetiben szintén a soros elnökséget betöltő tagállam terjesztette elő a Tagállamok nevében. Az ENSZ Közgyűlésen előterjesztett közös álláspontok és nyilatkozatok száma évről évre növekedett. Ez elsősorban az Unió tagállamai közötti egyre erősebb koherenciából fakad, de nagyban függött a soros elnökséget betöltő tagállam elkötelezettségétől, tehetségétől, konszenzusteremtől, illetve diplomáciai készségétől is. Az egyes soros elnök tagállamok aktivitása az ENSZ-ben kevésbé függött földrajzi nagyságuktól, mint ahogy azt a dán, holland vagy belga elnökségek kiemelkedő sikerei is mutatták. Természetesen a kialakított közös álláspontok száma egy-egy elnökség idején nagyban függött és függ az ENSZ szervek napirendjén levő ügyektől is. A terrorizmus elleni küzdelemmel vagy a darfuri helyzet megoldásával kapcsolatos ügyekben, például hosszabb egyeztető tárgyalások nélkül is egységes álláspontot képviseltek az EU tagállamok, azonban ennek ellenkezőjére is találunk példát, az Irak elleni amerikai háború esetében, amikor a tagállamok álláspontja eltért és hosszadalmas egyeztető tárgyalások sorozata után sem sikerült közös álláspontra jutniuk.

³⁵ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] p.33.

Ahogy azt az alábbi tábla is mutatja, a legtöbb közös álláspontot az ENSZ fő szerveiben a Biztonsági Tanácsban és a Közgyűlésen sikerült előterjeszteni.

1. táblázat: EU közös álláspontok száma az ENSZ-ben 2000-2005 közötti időszakban

ENSZ szervek szerint		A soros elnöki posztot betöltő tagállam szerint		Témakör szerint	
Biztonsági Tanács	185	Franciaország (2000)	112	Általános	280
Közgyűlés	172	Svédország (2001)	92	Emberi jogok	81
1. Főbizottság	70	Belgium (2001)	149	Béke/Biztonság	408
2. Főbizottság	111	Spanyolország (2002)	99	Környezet	60
3. Főbizottság	97	Dánia (2002)	126	Gazdasági/szociális ügyek	252
4. Főbizottság	27	Görögország (2003)	76	Humanitárius ügyek	60
5. Főbizottság	139	Olaszország (2003)	136	Nemzetközi jog	51
6. Főbizottság	54	Írország (2004)	75	Kereskedelem	18
ECOSOC	131	Hollandia (2004)	149	Kultúra	1
Egyéb	118	Luxemburg (2005)	83		

Forrás: <http://www.europa-eu-un.org> (2005.07.12)

1.4.2. A Tanács Titkárságának szerepe

Két évtizeddel azután, hogy a Bizottság ENSZ-hez delegált képviselte hivatalosan megalakult, a Tanács saját képviseleti irodát hozott létre New Yorkban a Közös Kül-és Biztonságpolitika hatékonyabb képviselte céljából. Ezt megelőzően, már a 60-as évek végén elkezdte működését a Tanács titkársági irodája Genfben, melynek legfőbb feladata a GATT-tal kapcsolatos ügyek intézése volt³⁶. Mindkét iroda élén egy nagykövet áll. A Tanács titkársági irodáinak legfontosabb feladata, hogy tájékoztatást nyújtson, jelentéseket, kimutatásokat készítsen a Tanács Általános Titkársága és a többi tanácsi szerv részére, illetve a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően jelentős segítséget nyújtott a soros elnökség szerepét betöltő tagállam részére az Unió külképviseletében, valamint elősegítette a folyamatosságot az egymást váltó soros elnökök között.³⁷

A Tanács Titkárságának ez utóbbi szerepköre a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével szükségességét veszítette, hiszen a soros elnök helyett ezentúl a Főképviseelő és az általa irányított Európai Külügyi Szolgálat látja el az EU külső képviseletét érintő feladatokat.

³⁶ A Lisszaboni szerződés által életre hívott Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felállításával valószínűsíthető, hogy a Tanács és a Bizottság New York-i és genfi képviseleti irodái összeolvadnak és az EKSZ irányítása alá kerülnek.

³⁷ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] p. 37.

természetesen a tagállamok hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében továbbra is a tagállamok lesznek jogosultak döntést hozni az EU külkapcsolati tevékenysége tekintetében is.

A Lisszaboni Szerződés 26. cikkének rendelkezései értelmében:

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

(2) A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat. A Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét.

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

1.4.3. Az Európai Bizottság szerepe

Az Európai Bizottság jelenléte az ENSZ-ben 1964-ben, egy információs iroda létrehozásával kezdődött, amely később 1974-ben, amikor a Közösség megfigyelői státuszt szerzett az ENSZ Közgyűlésen, a Bizottság hivatalos képviseleti irodája lett. A Képviselőtulajdonképpen nagykövetségként működött, 10-12 fős diplomáciai testülettel, élén a nagykövettel. A Bizottság a new york-i képviselet mellett hasonló irodákat működtetett az ENSZ valamennyi központjában, Genfben, Bécsben, Rómában, Párizsban és Nairobian. ³⁸

A Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a Bizottság és az ENSZ közötti kapcsolatokat Brüsszelben a Külügyi és Fejlesztési Főigazgatóság (External Relations and Development Directorate) felügyelte, azonban a szektorális főigazgatóságok is szoros

³⁸ Európai Bizottság képviselete az alábbi ENSZ szakosított szervezetekhez lett akkreditálva az egyes központokban: Genfben: OHCHR, UNHCR, UNCTAD, ILP, WHO, WIPO, ITU, UNECE. Párizsban: UNESCO, Nairobian: UNEP, Rómában: FAO, Világélelmészeti Program, Mezőgazdasági Fejlesztés Nemzetközi Alapja, Bécsben: Kábítószer-ellenőrzési és Büntetőeljárás Hivatal-ODCCP, Egyesült Nemzetek Iparfejlesztési Szervezete UNIDO, Nemzetközi Atomenergia Ügynökség

munkakapcsolatban álltak az ENSZ rendszer szakirányuknak megfelelő különböző szerveivel. Általános szabályként elmondható volt, hogy a Bizottság felelősségi körébe tartozott a közösségi hatáskörben levő ügyek képviselete az ENSZ-ben, a vegyes, illetve tagállami hatáskörben levő kérdésekben ezt a feladatot a soros Elnökség látta el. Ez utóbbi esetben a Bizottság az Elnökség tevékenységét segítette az egységes álláspont kialakításában.³⁹

A Bizottság nagyon fontos szerepet töltött be a különböző ENSZ konferenciákon, amelyek tárgyalási szakaszában teljes résztvevőként vett részt. Megemlíthetjük itt elsősorban az 1995. évi koppenhágai Szociális Fejlesztési Konferenciát (Copenhagen Summit for Social Development), a szintén 1995-ben zajló Pekingi Női Világkonferenciát (Beijing World Conference on Women), a 2000. évi római Föld Csúcsot, a 2002-es Monterrey Financing for Development konferenciát, a 2002-es johannesburgi fenntartható fejlődéssel foglalkozó Föld Csúcsot, stb.

A Közöség aktív részvétele ezeken a konferenciákon, fórumokon nagyban hozzájárult a Közöség/EU, globális szerepvállalásának erősödéséhez, globális tevékenységének elismertségéhez. A Bizottság és az ENSZ közötti kapcsolatok továbbviteléhez a 2001-ben kelt bizottsági közlemény⁴⁰ is nagyban hozzájárult. A dokumentum megfogalmazása óta számos stratégiai együttműködés jött létre a Bizottság és az egyes ENSZ szervezetek között, többek között a UNDP, WHO, FAO, ILO, UNHCR említendő meg a stratégiai partnerek között.⁴¹

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően az EU külkapcsolatai tekintetében a Bizottság szerepe átértékelődik kissé, de továbbra is jelentős marad. A Bizottságot érintő legfontosabb változások egyike, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a bizottsági delegációk a Főképviselet irányítása alatt álló uniós küldöttségekké válnak, és az újonnan létrejövő, a Bizottságtól és a Tanácstól egyaránt függetlenül működő Európai Külügyi Szolgálat szervezeti felépítésének részét fogják képezni.

³⁹ Míg a Bizottság vezetésével évente 5-7 közös álláspont kerül az ENSZ Közgyűlés elé, addig több száz az Elnökség előterjesztésével.

⁴⁰ European Commission [2001/b]:

⁴¹ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] pp. 39-40.

A Lisszaboni Szerződés 22. cikkének 2. bekezdése alapján: „A közös kül- és biztonságpolitika terén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a külkapcsolatok egyéb területein pedig a Bizottság közös javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.”

1.4.4. Az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselője

A Lisszaboni Szerződés egyik legjelentősebb intézményi újításának is tekinthető, hogy ez, létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztját⁴². E poszt jogelődje, a Közös külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztsége, amelyet sokáig és eredményesen Javier Solana töltött be, már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően is fontos elemét képezte az EU külpolitikai dimenziójának. Javier Solana közreműködésével, jószolgálati tevékenységével a világ számos részében sikerült a békét és az emberi jogok védelmét elősegíteni és az Európai Uniót láthatóvá tenni a világban.

Ebből kiindulva a Lisszaboni Szerződés, ezt a tisztséget kissé átalakítva, de ezáltal megerősítve és felértékelve hozta létre az új Főképviselő pozíciót, amely az Unió külső tevékenységének összehangoltságát hivatott megerősíteni.

A Főképviselő kettős szerepet tölt be ezentúl: egyrészt közös kül- és biztonságpolitikai mandátumot kap a Tanácsban, másrészt a Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnökének tisztét látja el. A főképviselő egyben a Külügyek Tanácsának is elnöke, ezenfelül ő képviseli nemzetközi szinten az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika terén.

A Lisszaboni Szerződés 27. cikke az alábbiak szerint fogalmaz:

(1) Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztjét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról.

(2) A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.

Az Európai Tanács tagjai az új Főképviselő posztra a brit Catherine Ashton bárónőt jelölték, aki egyben az első nő az Európai intézmények élén. Ashton nem épp kritika mentes⁴³

⁴² High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy

⁴³ Többen úgy ítélték meg, hogy nem épp ő volt a szakmailag legmegfelelőbb személy a posztra, sokan megkérdőjelezték, hogy miért épp a nemzeti szuverenitáshoz annyira ragaszkodó Nagy Britannia képviselője

hivatalba lépése alkalmából az alábbiak szerint nyilatkozott az Unió külpolitikáját meghatározó elődeiről, valamint terveiről:

„Az első hivatalban töltött napomon, elsőként Javier Solana és Benita Ferrero-Waldner munkájának szeretnék tisztelettel adózni. Mindketten fáradhatatlanul fejlesztették közös európai projektünket, idejüket és erőfeszítéseiket nem kímélve járultak hozzá az Európai Unió erősebb jelenlétéhez a kül és biztonságpolitika területén. (...) Egyben szeretnék köszönetet mondani nekik a támogatásért, amelyet új szerepem betöltse kapcsán részemre nyújtottak. Az ő nagy munkájukra és eredményeire fogok építeni. (...) Munkámat az Európai Unió értékeinek, mindenek felett a béke és biztonság a szabadság és demokrácia, a jogállam és az emberi jogok tiszteletben tartása mellett fogom végezni. „⁴⁴

1.4.5. Az Európai Külügyi Szolgálat

A Lisszaboni szerződés 27 cikkének 3. bekezdése az alábbiakban rendelkezik az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) ⁴⁵ létrehozásáról:

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

Tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés által életre hívott Európai Külügyi Szolgálat egy olyan új intézmény, amelynek nincsenek hagyományai az Unió tekintetében, kialakítását és működési elveit tekintve is számos javaslat fogalmazódott meg mind az Unió egyes intézményei, mind az akadémiai társadalom, mind a civil szervezetek részéről⁴⁶.

részére kellett a posztit megítélni, továbbá kritikai megjegyzések fogalmazódtak meg Ashton munkáspárti kötődése miatt is.

⁴⁴ Catherine Ashton [2009]

⁴⁵ Hivatalos angol megnevezés: European External Action Service-EEAS

⁴⁶ Lásd például az Európai Parlament közleményét a Tanács és a Bizottság részére az európai külügyi szolgálat létrehozásának intézményi szempontjairól, továbbá a Center for Applied Policy Research, College of Europe, European Institute for Public Administration, Friedrich Ebert Stiftung, stb.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel összhangban az Európai Tanács 2009. október 30-i ülésén hozott döntést az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásának főbb irányvonalairól⁴⁷.

E szerint az EKSZ olyan szervezeti jogállással kell, hogy rendelkezzen, amely „*tükrözi és támogatja az uniós rendszeren belüli egyedülálló szerepet és funkcióit. Az EKSZ-nek sui generis jellegű, a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától elkülönülten működő szolgálatnak kell lennie.*”⁴⁸

Az EKSZ személyzete három forrásból, a Tanács Főtitkársága, a Bizottság megfelelő osztályai, valamint a tagállamok által küldött személyzetből tevődik majd össze. A személyzet kinevezésére a Főképviseelő lesz jogosult, a munkaerő-felvételi eljárást a tagállamok, a Bizottság és a Tanács Főtitkárságának képviselői együttesen alakítják ki.

A dokumentumban az Európai Tanács rögzítette, hogy az EKSZ hatáskörének lehetővé kell tennie, hogy a főképviseelő teljes körűen végre tudja hajtani a Szerződésben meghatározott megbízatását. Az Unió külső fellépéseinek összhangja, és jobb koordinálása érdekében az EKSZ-nek segítenie kell továbbá az Európai Tanács elnökét, valamint a Bizottság elnökét és tagjait a külkapcsolatok területén végzett feladataikban, és szorosan együtt kell működnie a tagállamokkal.

E mellett, az Európai Parlament Lisszaboni szerződésből adódó megerősített szerepével összhangban, a Főképviseelő köteles rendszeresen konzultálni a Parlamenttel. Ebből következően az Európai Tanács javasolja, hogy az EKSZ egy az Európai Parlamenttel való kapcsolattartásért felelős egységgel is rendelkeznie kell.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a bizottsági delegációk a Főképviseelő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké válnak, és az EKSZ szervezeti felépítésének részét fogják képezni.

Az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli és diplomáciai védelme tekintetében az uniós küldöttségek támogató szerepet játszanak.

⁴⁷ EU Elnökség [2009]

⁴⁸ ibid

A dokumentum rögzíti, hogy a nemzetközi szervezetekhez akkreditált uniós küldöttségekre vonatkozó szabályok eseti alapon történő kidolgozásához további munkára van szükség.

A dokumentumban a Tanács 2010 áprilisáig szabott határidőt a Főképviselő részére, hogy az EKSZ szervezetéről és működéséről kidolgozott javaslatot a Tanács részére benyújtsa, amely ez alapján tanácsi határozatban fogadja ezt el. A határozat elfogadását követően 2012-ben kerül sor az első helyzetjelentésre, majd 2014-ben az új intézmény működésének és szervezetének átfogó felülvizsgálatára.

A Lisszaboni szerződés által életre hívott új intézményi reformok tehát változásokat hoznak az EU külképviseleti rendszerében. A szerződés adta lehetőségeket és ezek hatékony végrehajtására vonatkozó javaslatokat az értekezés további fejezetei taglalják.

Sokszor úgy tűnhet, hogy az Európai Unió egységes külpolitikai fellépése továbbra is csak a jogállami szuverenitásba ütköző próbálkozások sorozata és egy elérhetetlen álom marad, meggyőződésünk, és ezt a következő oldalakon is bizonyítani próbáljuk, hogy az EU fokozatosan mozdul el az egységes nemzetközi fellépés és elkötelezettség irányába. A közös európai külpolitika kérdését az egységes valuta bevezetéséhez is hasonlíthatjuk, hiszen, bár ma már teljesen egyértelműnek tűnik, hogy a tagállamok pénzügyi szuverenitásuk egy részét az EU-ra ruházták, mégis ez globális szinten is egyedülálló eset, amelyet a világsajtó is egy „precedens nélküli döntésként”⁴⁹ értékelt. Ha azonban visszatekintünk a pénzügyi integráció elmúlt évtizedeinek eseményeire, láthatjuk, hogy hosszú ideje ott szerepelt már a Közösség napirendjén az egységes valuta bevezetésének gondolata, igaz, hogy a gondolat megvalósítását hol külső, hol belső akadályok nehezítették és időnként teljesen illuzórikussá vált a közös valutára való áttérés terve.⁵⁰ Ugyanez elmondható a közös külpolitikáról is, az egységes valutára való áttéréssel összehasonlítva azonban ezt a folyamat fokozatosan kiépülő és a nemzeti szuverenitást még kínosabban érintő folyamatnak értékelhetjük, bízva abban, hogy a folyamat eredményessége az egységes valuta eredményességét is elérheti.

⁴⁹ Lőrincné [2001] p. 387

⁵⁰ *ibid.*

2. Az egységes nemzetközi szerepvállalás színtere –

Európai Unió és az ENSZ rendszer

„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.”

(Lisszaboni Szerződés, 21. cikk)

2.1. Általános megállapítások

Az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Unió együttműködése, a két szervezet megalakulását előidéző indokok, illetve az általuk képviselt és deklarált értékek hasonlóságát szemlélve egy természetes partnerségnek tekinthető.

Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának a 21. század elejét jellemző fejlődése a két szervezet közötti együttműködés erősödését, valamint az együttműködés keretében felölelt tevékenységeknek az emberi jogok védelmével, a terrorizmus elleni harccal, vagy a válságkezeléssel való kibővülését is hozta.

Az Európai Unió a 2003-ban kiadott Európai Biztonsági Stratégia⁵¹ keretében fogalmazta meg új külpolitikai vezérelvét, a „hatékony multilateralizmust”, amely részeként deklarálta, hogy „az Egyesült Nemzetek Szervezetének megerősítése, és felvértezése kötelezettségvállalásainak teljesítése és hatékony tevékenysége céljából, európai prioritás.”

⁵¹ European Council [2003]

Az Európai Unió együttműködése az Egyesült Nemzetek Szervezetével nem kizárólag azon altruista célból fakad, hogy hozzájáruljon az ENSZ Alapokmányban lefektetett célok megvalósításának elősegítéséhez, hanem kétségtelenül azzal a céllal és ambícióval is vezérelve, hogy az Európai Unió, mint globális vezető jelenhessen meg a nemzetközi szinten. Mindkét cél előfeltétele azonban, hogy az unió tagállamai összehangolják nemzetközi szintű tevékenységüket és egységes európai hangon, az Unió politikai és gazdasági súlyához méltóan szólaljanak fel a nemzetközi fórumokon és szervezetekben.

A hatékony multilateralizmus európai szintű megvalósítását és az egységes nemzetközi szerepvállalást számos belső és külső tényező befolyásolhatja és korlátozhatja. Jelen fejezet ezen tényezők feltérképezésére és kifejtésére vállalkozik.

Tekintettel arra, hogy az ENSZ rendszer a jelenlegi nemzetközi szinten a legjelentősebb univerzális nemzetközi szervezeti-hálózat, amelynek tevékenysége a világ országait érintő minden fontos globális jellegű kérdésre és problémakörre kiterjed, a kutatás keretében az Európai Unió nemzetközi szerepvállalását és hatékony multilateralizmus érdekében kifejtett tevékenységét az Uniónak az ENSZ család egyes választott szervezetiben és szakosított intézményeiben kifejtett tevékenységén keresztül vizsgáljuk.

2.2. A fejezet keretében alkalmazott kutatási módszertan leírása

Az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának meghatározását egy három tényezőből álló kritériumrendszer keretében vizsgáljuk. A kritériumrendszer a kohézió, az autoritás és az elismertség alábbiakban részletezett kritériumhármasa segítségével vizsgálja az Európai Uniónak az egyes ENSZ intézményekben betöltött szerepét.

- a) a kohézió azon képesség fokát jelöli, amely által az EU konzisztens álláspontot és véleményt képes belsőleg megfogalmazni, kialakítani és képviselni. A kohézió a tagállamok értékeinek azonosságán, preferenciáinak, érdekeinek, céljainak hasonlóságán, megegyezőségén alapszik. A kohézió biztosított, amennyiben az egység a tagállamok egyhangú álláspontja, vagy az alapszerződésekben lefektetett döntési szabályok által biztosított. Beszélhetünk tehát érték általi, közös érdekeken alapuló, esetlegesen procedurális kohézióról is. Fontos hozzátenni, hogy a kohéziót mind horizontális és vertikális konfliktusok egyaránt veszélyeztethetik. Horizontális

konfliktusokról beszélünk, amikor a konfliktus tagállamok között, vagy EU intézmények között keletkezik, vertikálisról akkor, amikor a tagállamok és valamely EU intézmény között alakul ki. Ahol ilyen konfliktusok felmerülnek, az EU egységes szerepvállalási képessége gyengül, vagy ellehetetlenül.

- b) az autoritás kritériuma az EU szerepvállalásának jogi feltételeit jelöli. Tekintettel arra, hogy az Európai Uniót a tagállamai hozták létre, ezért amikor az EU autoritásáról beszélünk, a tagállamok által az EU intézményeire delegált hatáskorról beszélünk. Az autoritás tehát egy szerződéses alapon nyugvó autoritás, amivel a tagállamok az alapszerződések alapján az Unió egyes intézményeit, hivatalos aktorait felruházták. Az Uniót létrehozó szerződésekben lefektetett hatásköri szabályoknak megfelelően az Unió nevében, attól függően, hogy kizárólagos uniós (Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően közösségiként jelölt) hatáskörbe, vegyes hatáskörbe, vagy a tagállamok kizárólagos hatáskörébe utalt területről van-e szó, az Európai Bizottság, a Tanács elnöke, a közös-kül és biztonságpolitikai főképviselő, illetve a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője jogosult. Ez utóbbi aktor ugyan jelenleg a Lisszaboni szerződés hatályba lépésével a külpolitikai szerepvállalás tekintetében elveszítette befolyását, tekintve, hogy az értekezés által felölelt és taglalt időszak elsősorban a Lisszaboni szerződés hatályba lépése előtti, így jelen értekezés keretében a soros elnökség hatásköre is jelentős szerepet játszik. Ebből fakadóan az autoritás fogalmát minden olyan esetre kiterjesztjük, amelyben az EU külső képviselete, az alapszerződések értelmében vagy a Tanács jóváhagyásával egy adott európai aktorra ruházott, azaz minden olyan esetre, amely során a tagállamok elfogadják, hogy álláspontjukat egy adott EU aktor képviselje.
- c) Végezetül az elismertség kritériuma az EU-nak, mint önálló entitásnak a nemzetközi közösség más aktorai általi elismertségét, tárgyaló/együttműködő félként való elfogadását jelenti. Az elismertség jelenti egyrészt az EU formális elismertségét, azaz diplomáciai elismertséget, nemzetközi szervezeti tagságot, részvételi státuszt, szerződő státuszt nemzetközi szerződések esetén, de jelenti egyben azt az informális elismertséget is, amelynek keretében harmadik államok, nem állami szereplők az EU-val (a Főképviselővel, a Bizottsággal, a Tanács elnökével, az Unió nevében felszólaló tagállammal stb.) és nem egyes tagállamaival lépnek interakcióba. Az elismertségre, mint minimum feltételre is tekinthetünk, hiszen a mások általi elismertség teszi

lehetővé a globális politikában való részvételt, ezért a nemzetközi szerepvállalás *sine qua non*-jának is tekinthető. Esetünkben tehát, ha egy harmadik állam az Európai Unióval lép kapcsolatba, a helyett, vagy a mellett hogy egyes tagállamaival tenné ezt, az elismertség kritériumát teljesültnek látjuk. Az elismertség természetesen egy fejlődő kritérium, hiszen ahogyan növekszik az EU bilaterális, regionális, globális kölcsönhatásainak a száma és mértéke, az EU szocializációjának a mértéke is egyenes arányban növekszik, ami által az EU szerepvállalása elfogadottá és elvárttá válik és egyben az EU nemzetközi identitása is formálódik.

Ez a három dimenzió természetesen kölcsönösen befolyásolja egymást, hiszen például az EU nemzetközi szerepvállalása az autoritás megléte esetén, de a mások általi elismertség hiányában nehezen képzelhető el, ugyanígy a kohézió megléte nélkül, egységes álláspont hiányában az elismertség relevanciáját veszti.

Jelen fejezet keretében az EU egységes szerepvállalását elsőként az Egyesült Nemzetek Szervezetének fő plenáris fórumaként szolgáló Közgyűlésben vizsgáljuk, majd három nagy tematikus területre osztva – emberi jogok védelme, béke és biztonság, környezetvédelem – mutatjuk be az adott terület egyes legfontosabb ENSZ intézményeit, fórumait és az Unió ott végzett tevékenységét, eredményeit, közös fellépésének hatékonyságát.

Az egyes fejezetek és alfejezetek másodlagosan arra is szolgálnak, hogy megismertessék az olvasót az ENSZ legjelentősebb szerveinek, szervezeteinek, intézményeinek tevékenységével, céljaival és eredményeivel.

2.3. Az Európai Unió és az ENSZ Közgyűlés

Az ENSZ Közgyűlés méltán tekinthető az ENSZ legfőbb szervének, hiszen „gyakorlatilag nincs olyan nemzetközi kérdés, amely valamilyen vonatkozásban ne kerülne a Közgyűlés elé”⁵². Szociális és gazdasági kérdések, emberi jogi és humanitárius ügyek, a nemzetközi béke és biztonság témakörei, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés problémaköre, a nemzetközi jog fejlődése, mind fontos részét képezik a Közgyűlés által tárgyalt napirendnek. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a Közgyűlés célja hosszútávú megoldások keresése és felkutatása az aktuális, fennálló globális problémákra.

⁵² Blahó András- Prandler Ákos [2005] p.180

A Közgyűlés döntéshozatali tevékenységében valamennyi ENSZ tagállam részt vesz. A szuverén egyenlőség alapján minden tagállamnak egy szavazata van. A Közgyűlés elsődlegesen vitafórum, határozatai ajánlás jellegűek a szervezeti és költségvetési kérdésekben hozott határozatok kivételével, és végrehajtásuk a tagállamok politikai akaratának a függvénye. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy – különösen a konszenzussal elfogadott határozatoknak – nem lenne gyakorlati súlyuk és jelentőségük⁵³.

Az ENSZ Közgyűlés évente egy rendes ülésszakot tart. A napirenden szereplő kérdések a plenáris üléseken és a Közgyűlés hat főbizottságában kerülnek megvitatásra⁵⁴, e mellett a közgyűlési munka további kiegészítő, ad hoc bizottságokban, munkacsoportokban folyik.

Az Európai Unió nem tagja az ENSZ Közgyűlésének, tekintve hogy ennek, az ENSZ Alapokmányába foglalt rendelkezések következtében kizárólag államok válhatnak tagjaivá. Fentiek alapján az EU⁵⁵ kizárólag csak egy a Közgyűlés számos állandó megfigyelője közül. A formális elismertség ellenére azonban elmondható, hogy az Unió, elsősorban az elmúlt években tanúsított megnyilvánulásai alapján az ENSZ Közgyűlés egyik meghatározó, építő és egyre inkább fejlődő erejének számít.

Ez nagyban köszönhető az elmúlt években sikeresen kialakított belső együttműködési és egyeztetési mechanizmusnak, amely eredményeképpen az EU mára az esetek döntő többségében egységes szereplőként lép fel az ENSZ Közgyűlésén. Hogy ez biztosított lehessen, az Unió tagállamai, a Tanács és a Bizottság rendszeresen üléseznek, egyeztetnek, annak érdekében, hogy az egyes ENSZ fórumokon közös álláspontot képviselhessenek, ezzel is növelve az Unió súlyát a nemzetközi szintén.

Az elmúlt évek során az ENSZ Közgyűlésben egy komplex, átfogó uniós egyeztetési folyamat alakult ki, mely eredményesnek bizonyult. Az a bevett gyakorlat formálódott ki, hogy az uniós egyeztetések, ülések során kialakított közös álláspontot a soros elnökséget betöltő

⁵³ ibid.

⁵⁴ Első Főbizottság: biztonság, leszerelés, fegyverzetkorlátozás, Második Főbizottság: gazdasági és pénzügyi kérdések, Harmadik Főbizottság: szociális, humanitárius és kulturális ügyek, Negyedik Főbizottság: speciális politikai és dekolonizációs ügyek, Ötödik Főbizottság: igazgatási és költségvetési, Hatodik Főbizottság: jogi kérdések.

⁵⁵ A Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően az Európai Közösség rendelkezett ezzel a megfigyelői státusszal.

tagállam képviselője terjesztette elő elnökségi állásfoglalás formájában és ez a tagállam szólalt fel az Unió nevében, természetesen a tagállamok és a Bizottság aktív közreműködése mellett. A folyamat 2009. december 1-től annyiban módosul, hogy a soros elnök helyett az EU egység képviselőt a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, illetve apparátusa látja majd el.

A Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőző időszakot a következő egyeztetési folyamat jellemezte: minden évben, jóval a Közgyűlés ülésezési időszakának megkezdése előtt a soros Elnökség egy előterjesztést készített, amelyben felvázolta az ülészak egyes napirendi pontjait illető uniós álláspontokat. Ez a dokumentum először a Tanácson belül, majd az egyes tanácsi munkacsoportokban, szakterületenként⁵⁶ került megvitatásra. A munkacsoportok tevékenységében a tagállamok szakértői mellett a Bizottság képviselői és a Tanács titkársága is részt vett.

A végleges dokumentum alkotta az Unió álláspontjainak alapját a New York-i ülészakon. A dokumentum és az egyes napirendekkel kapcsolatban kialakított Uniós álláspont azonban a Közgyűlésen, a tárgyalások folyamata során, a többi ENSZ tagállam által előterjesztett javaslat következtében, vagy épp a kompromisszumkényszer miatt gyakran módosult és a brüsszeli előkészítést további egyeztetések sora követte a helyszínen. Ezeken az egyeztetéseken a Tanács New York-i irodája, a tagállamok ENSZ-hez delegált nagykövetei, valamint a Bizottság képviselete mellett részt vettek a tagállamok kiküldött szakértői is és közösen próbálták meg a helyszínen bekövetkező várható vagy váratlan fordulatok ellenére is egy közös EU-s álláspont kialakítását szorgalmazni. Sok esetben a nemzeti parlamentek és civil szervezetek képviselői is részét képezték a Bizottság vagy a tagállamok által kiküldött delegációnak. Természetesen folyamatos kapcsolatban álltak a brüsszeli munkatársakkal, a Tanács képviselőivel és közösen egyeztették le a végleges álláspontot. Ehhez az elmúlt években az unió egy hatékony kommunikációs csatornát, elektronikus levelező rendszert (CIREU) alakított ki, amely összeköti a tagállamok és a Bizottság diplomáciai képviseleteit. Ezen keresztül tartják az Unió különböző szereplői a kapcsolatot, továbbítják a dokumentumokat, véglegesítik az uniós álláspontokat. Évente több mint 1000 egyeztető ülés zajlik New Yorkban, általában a Tanács titkárságának üléstermeiben. Sikert elérni, hogy

⁵⁶ A legfontosabb munkacsoportok a következők: CONUN: az ENSZ-szel kapcsolatos átfogó ügyek, CODEV: fejlesztési témakörök, COHOM: Közgyűlés 3. Főbizottságában, illetve az Emberi Jogi Bizottságban tárgyalt kérdések, COJUR: nemzetközi jogi kérdések, COMAR: tengerjogi kérdések, stb. Forrás: Wouters (2006), 40. old.

ezen az egyeztetéseken az uniós és globális érdekek kerüljenek előtérbe a nemzeti érdekekkel szemben, és ez a gyakorlat az Unió 2004-es bővítése után sem változott, sőt a konvergencia csak erősödött.⁵⁷

A széleskörű egyeztetések és konvergencia ellenére azonban még mindig vannak olyan témák, amelyekben nem sikerült az Uniónak közös álláspontot képviselnie és a tagállamok megosztott álláspontot képviseltek. Jó példa erre az emberi klónozás témaköre⁵⁸, vagy a Biztonsági Tanács reformja⁵⁹. A szavazási statisztikák azonban azt a tényt erősítik meg, hogy a tagállamok közötti koherencia egyre erősödik és jelenleg mindössze 3% körülire tehető csupán azoknak a határozatoknak az aránya, amelyek tekintetében az Unió tagállamai nem egyhangúan szavaztak.

Az Európai Bizottság ENSZ Közgyűlésben gyakorolt szerepéről elmondható, hogy jelenleg a hivatalos üléseken csekély szerepe van, azonban az informális egyeztetéseken, elsősorban a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdéskörökben gyakran élt az elmúlt időszakban felszólalási jogával, természetesen a tagállamokkal és a soros elnökséggel egyeztetve. Természetesen a formális státusz hiánya továbbra is egy megoldatlan kérdés maradt és nagyban megnehezítette a Bizottság szerepvállalását az ENSZ legfőbb szervében, ami elsősorban a kizárólagos uniós (közösségi) hatáskörébe tartozó kérdések tekintetében várna gyors megoldásra.

A Bizottság aktív szerepvállalása azonban az ENSZ égisze alatt megvalósított különböző multilaterális konferenciákon nagyon látványossá vált az utóbbi években. Ezeken az ENSZ Közgyűlés megerősített megfigyelői státuszt biztosított a Bizottságnak. A Bizottság ez alapján mint az egyetlen nem-állami szereplő csaknem 50 multilaterális megállapodás részese. Sőt e mellett több jelentős ENSZ konferencián szerzett a Közösség speciális „teljesjogú résztvevő” (full participant) státuszt, többek között az 1992-es riói „Föld Csúcson” (Earth Summit), továbbá a Fenntartható Fejlődés Bizottságában, vagy az erdővel foglalkozó kormányközi fórumon, amelyek közül a legjelentősebbek a további fejezetekben részletesebben kifejtésre kerülnek.

⁵⁷ Wouters, Jan- Ruys, Tom [2006]

⁵⁸ Az ügyben Ausztria, Németország, Magyarország, Olaszország, Málta, Írország, Lengyelország, Portugália, Szlovákia és Szlovénia a határozat mellett szavazott, míg Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Litvánia, Lettország, Luxemburg, Litvánia, Hollandia, Spanyolország, Svédország és Nagy Britannia a határozat ellen Görögország nem szavazott. Forrás: Wouters, Jan- Ruys, Tom [2006] p.45

⁵⁹ A Biztonság Tanács reformjáról bővebben az EU és a Biztonsági Tanács című részen szólunk.

Az elmúlt időszak egyik legfontosabb és legátfogóbb konferenciája, amelyen az Európai Unió aktív és építő entitásként jelen meg, az ENSZ Főtitkár által az ENSZ reform kapcsán 2005 szeptemberében kezdeményezett Millennium+5 csúcstalálkozó volt.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének megalakulása 60. évfordulója kapcsán sokakban megfogalmazódott a szervezet reformjának a szükségessége. Az ENSZ megalakulásának legfontosabb célja az volt, hogy „megmentse az eljövendő generációkat a háború borzalmaitól”. Míg az alapcél természetesen továbbra is aktuális, a szervezetnek a globalizálódott világ aktuális problémáival is meg kell tudnia küzdeni. Ehhez azonban sok tekintetben az ENSZ szervezetének is meg kell változnia. Az átfogó módosítások, változások szükségességére Kofi Annan ENSZ Főtitkár a 2004. decemberi „Egy biztonságosabb világ: Megosztott felelősségünk”⁶⁰ című riportjában, illetve a 2005. márciusában, az ENSZ Közgyűlés 59. ülészakán előterjesztett „Nagyobb szabadságban”⁶¹ című riportjában is felhívta a figyelmet. Ezekben az egységes, közös fellépésre, a konszenzusteremtésre szólít fel⁶²

Kofi Annan az ENSZ Közgyűlés 59. ülészakát megnyitó beszédében a 2005. évet a „Változás Évének” nevezte és a világ vezetőit összefogásra szólította fel, illetve 2005 szeptemberét jelölte meg határidőnek arra, hogy áttekintsék a Millenniumi Fejlesztési Célok óta eltelt öt év alatt elért eredményeket.⁶³ Az ENSZ reform megvalósítása kapcsán a 2005. szeptember 14-16 között zajló Millennium +5 ENSZ csúcstalálkozó fontos mérföldkőnek számít. A konferencia négy fontos témakörben- fejlesztés, béke és kollektív biztonság, emberi jogok és jogállamiság, az Egyesült Nemzetek megerősítése- terjesztett elő széleskörű megoldási javaslatokat, amelyek hozzájárulhatnak az effektív multilateralizmus sikeres és hatékony megvalósításához, illetve a Millenniumi Fejlesztési Célok eléréséhez.

Az Európai Unió a reformfolyamat kezdeti stádiumától kezdve aktív szerepet töltött be és a Biztonsági Tanács reformjának kérdését kivéve minden napirendi pontot illetően egységes álláspontot képviselt a 2005. évi csúcstalálkozón. A Közgyűlés titkárságának a kérésére az

⁶⁰ UN Secretary General [2004]

⁶¹ United Nations General Assembly [2005/b]

⁶² „Amire szükségünk van ma, az nem más, mint egy új konszenzus a megkopott szövetségek között, a szegény és a gazdag nemzetek között és az egyre nagyobb kulturális szakadékba süllyedő, kiábrándult emberek között. A konszenzus lényege egyszerű: Mindnyájan kölcsönösen felelősséget vállalunk egymás biztonságáért. És a konszenzus lényege a tett lesz. UN Secretary General [2004]

⁶³ European Institute [2004] p. 4.

Európai Bizottság a Közösség szervezeti reformjának tapasztalatait is megosztotta a tárgyalópartnerekkel, az ENSZ szervezeti reformjának kidolgozása kapcsán.

A folyamatos koordináció eredményeképpen az Európai Unió a kulcsszereplők egyike lett. Az Európai Unió részletes javaslatokat terjesztett elő a reformmal kapcsolatban, amelyhez egy hatékony és intenzív lobby-folyamattal próbálta harmadik országok támogatottságát is megszerezni. Az Európai Bizottság elsősorban a fejlesztési segélyezés tekintetében fejtette ki a Közösség álláspontját több közleményében is.⁶⁴ A Bizottság ezt követően egy átfogó közleményt hagyott jóvá az ENSZ reformmal kapcsolatban „A 2005-ös ENSZ csúcstalálkozó – Szembenézni a globális kihívásokkal és sikerre vinni a megújult Egyesült Nemzetek Szervezetét”⁶⁵ címmel. A Közlemény deklarálja, hogy *„az Európai Unió aktívan elkötelezett az iránt, hogy az ENSZ csúcstalálkozó olyan hatékony eredménnyel záruljon, amely megfelel a millenniumi nyilatkozat teljes körű végrehajtását elősegítő, nagy horderejű cselekvések vállalásával kapcsolatos uniós ambícióknak és hogy jobban felvértezze az ENSZ-et a 21. század kihívásaival szemben”*⁶⁶.

A Közleményben a Bizottság számos kulcsfontosságú kérdéssel kapcsolatban terjeszt elő cselekvésközpontú javaslatot. A Bizottság a közleményben többek között kifejti abbéli elkötelezettségét, mely szerint az EU támogatja a mai világ legfőbb kihívásait kezelő fellépéseket és az ENSZ megreformálását. Az Európai Uniónak bizonyítania kell, hogy elkötelezett a csúcstalálkozó eredményeinek nyomon követése és végrehajtása terén. Az EU-nak egyértelműen élenjáró szerepet kell vállalnia, összhangban a hatékony multilateralizmus iránti elkötelezettségével.⁶⁷ A dokumentum tíz fejezetben⁶⁸ válaszolja fel a nemzetközi együttműködés különböző területeit, rámutatva a legfontosabb feladatokra, az Unió szerepvállalására, illetve reformjavaslataira. Az EU sok más egyéb mellett kötelezettséget vállalt többek között a fejlesztési finanszírozás volumenének növelésére, különös tekintettel a hivatalos fejlesztési segélyekre (ODA), melyeket 2010-ig a GDP 0,56%-ára, 2015-ig pedig 0,7 %-ára kíván emelni, ezzel is kinyilvánítva szolidaritását a rászoruló országok iránt. E mellett az Unió támogatja az ENSZ szervezeti megreformálására előterjesztett javaslatokat,

⁶⁴ Európai Bizottság [2004/d]; European Commission [2005/a]; European Commission [2005/b]

⁶⁵ Európai Bizottság [2004/d]

⁶⁶ ibid. p. 2.

⁶⁷ ibid.p.3.

⁶⁸ fejlesztés, kereskedelem és fejlődés, foglalkoztatottság és szociális kérdések, a nemek közötti egyenlőség megteremtése, környezetvédelem, katasztrófavédelem, béke és kollektív biztonság, emberi jogok, demokrácia és jogállamiság, humanitárius segítségnyújtás, az ENSZ megreformálása

így elsősorban az Emberi Jogok Bizottságának, az Emberi Jogok Tanáccsal való felváltását, valamint egy Béketeremtő Bizottság létrehozását.

A kritériumhármasság alapján értékelve az EU ENSZ Közgyűlésében való szerepvállalását, összegzésként elmondhatjuk, hogy az Unió, a helyi diplomaták számára kétségtelenül megterhelő és időigényes, azonban a koherencia megteremtése szempontjából kiemelt jelentőségű egyeztető ülések százai által megfelelően biztosítja az érdekek és célok egyeztetését és egyre inkább arra törekszik, hogy összehangolja tevékenységét és egységes álláspontot képviseljen a Közgyűlés napirendjére kerülő ügyek tekintetében. Úgy gondoljuk tehát, hogy a koherencia kritériuma a Közgyűlés keretében biztosított. A formális elismertség ugyan az ENSZ Alapokmány szabta korlátok következtében az Unió számára a Közgyűlésben sajnos továbbra sem biztosítható, az ENSZ Közgyűlés égisze alatt megvalósított csúcstalálkozók és fórumok lehetőséget biztosítanak, a megerősített résztvevői státusz biztosításával az EU formális elismertségére. Fontos kiemelni, hogy az Unió informális elismertsége azonban évről évre látványosabb, amit az Unió az ENSZ reform kapcsán megvalósított csúcstalálkozó keretében, és annak további folytatása során kétségtelenül bizonyított, bizonyos szinten vezető szerepet is töltött be. Az Unió elismertségét jelzi továbbá, hogy az ENSZ Közgyűlése felkérte az EU-t, hogy ossza meg intézményi tapasztalatait az univerzális szervezettel, azaz az ENSZ vezetésével is nagyra értékelte a európai integráció keretében elért közös intézményfejlesztési eredményeket. Az Unió informális elismertségét jelzi továbbá az ENSZ Főtitkárok hivatalos látogatása, amellyel több alkalommal is megtisztelték már az Unió képviselőit. Kiemeljük e tekintetben Ban-ki-moon jelenlegi ENSZ főtitkár látogatását, aki első hivatalos útján az Európai Unió intézményeit kereste fel és több nyilatkozatában is elismerte az Európai Uniónak, az ENSZ egyik legfontosabb együttműködő partnereként való nemzetközi szerepvállalása jelentőségét.⁶⁹

2.4. Az emberi jogok, szabadság és demokrácia védelme

Az emberi jogok nemzetközi védelme tekintetében az ENSZ emberi jogi gépezete kimagasló és megcáfolhatatlan érdemeket szerzett az elmúlt 60 év során. E tekintetben elsősorban az ENSZ Közgyűlés Harmadik Főbizottsága, az Emberi Jogi Bizottság, illetve az azt 2006-ban

⁶⁹ Ban-ki-moon ENSZ főtitkár legutóbb a Haitit megrázó földrengés következtében bekövetkezett katasztrófa megoldása kapcsán tanúsított uniós szerepvállalás jelentőségét hangsúlyozta a CNN-nek adott beszélgetésében (2010. január 25.)

felváltó Emberi Jogok Tanácsa, továbbá az Emberi Jogi Főbiztos tevékenységét érdemes kiemelni. Szintén fontos szerepet töltenek be a második generációs emberi jogok védelme céljából létrejött nemzetközi szervezetek és ENSZ szakosított intézmények.

Jelen fejezet keretében az Európai Unió nemzetközi egységes szerepvállalását az első és második generációs emberi jogok védelméért elkötelezett legfontosabb ENSZ szakosított intézményekben és szervezetekben vizsgáljuk, így elsőként az ENSZ Emberi Jogok Bizottságát és ennek jogutódját, az Emberi Jogok Tanácsát, a továbbá a gazdasági és szociális jogok tekintetében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetét, valamint az Egészségügyi Világszervezetet vizsgáljuk. Itt említjük továbbá az ENSZ világélelmezésért munkálkodó szervét, az Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezetet.

2.4.1. Az EU és az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága

Az ENSZ emberi jogi gépezetének két legfontosabb pillérét a kezdetektől a Közgyűlés Harmadik Főbizottsága⁷⁰, valamint az Emberi Jogok Bizottsága (EJB) alkotta. Az emberi jogok védelme még magasabb szintű megerősítése céljából került 1993-ban létrehozásra az Emberi Jogi Főbiztos pozíciója.

Kétségtől a legfontosabb érdemeket az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) által 1946-ban létrehozott Emberi Jogok Bizottsága szerezte, hatvan éves tevékenysége során a világ legjelentősebb emberi jogi fórumává vált. Kiemelkedő szerepet játszott az ENSZ nemzetközi emberi jogi standardok megfogalmazásában és alkalmazásában, valamint az ENSZ emberi jogok védelmében született rendelkezései hatályának kiterjesztésében.

Az eredetileg 18 tagú Bizottság idővel 53 tagú testületté bővült. A minden évben Genfben megrendezett 6 hetes ülészakán az EJB lehetőséget biztosított a tagállamok, kormányközi-,

⁷⁰ Az Európai Községek tagállamainak összehangolt fellépése az ENSZ Közgyűlés Harmadik Főbizottságában az 1980-as évek elején, majdnem egy évtizeddel az Európai Politikai Együttműködés (EPC) megalakulása után kezdődött, az első közös állásfoglalás azonban csak a Harmadik Főbizottság 1992-es ülészakán született. Általánosságban elmondható, hogy az EK/EU tagállamok az Emberi Jogi Bizottságban az évek során aktívabb szerepet vállaltak, mint a Harmadik Főbizottságban.

és civil szervezet számára, hogy az emberi jogokkal összefüggő problémáiknak hangot adhassanak és ezekre közösen keressenek megfelelő megoldásokat.

Az idők folyamán az Emberi Jogok Bizottsága tevékenysége sokat változott. Kezdetben elsősorban a különböző emberi jogi standardok kidolgozására összpontosított. Ennek eredményeképpen születtek meg az ENSZ legalapvetőbb emberi jogi dokumentumai, nevezetesen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, illetve az ehhez kapcsolódó két egyezségokmány: A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya. Az EJB tevékenysége akkoriban azonban még nem váltott ki túlzott érdeklődést az egyes ENSZ tagállamok részéről.

Az emberi jogok védelmének nemzetközi szintén tapasztalható fokozatos előretörése, illetve az EJB e folyamatban játszott egyre fontosabb szerepe a kormányok érdeklődését is felkeltette. Ennek következményeként az EJB fokozatosan politikai szervvé vált, melynek döntései, határozatai és egész működése diplomaták és politikusok által ellenőrzött, valamint ahol a nemzeti és regionális érdekek, egyes ország csoportok emberi jogi felfogásában tapasztalható különbségek és nézeteltérések mindennapi gyakorlattá váltak. A fentiekből kifolyólag számos kritika érte az EJB-t az emberi jogi jogsértések kezelésével kapcsolatban alkalmazott politikai indíttatású és szelektív megközelítése miatt, amely végezetül odáig vezetett, hogy az ENSZ tagállamai 2006.márciusában a Bizottság helyett egy új Emberi Jogok Tanácsát hozták létre. Ez utóbbi szerv létrehozásában az Európai Uniónak is jelentős érdemei voltak, ahogyan ezt a későbbiekben látni fogjuk.

A közösségi szintű tudatos koherencia az Emberi Jogok Bizottsága keretében a 90-es évekre tehető, köszönhetően elsősorban annak, hogy ebben az ENSZ testületben a nyugati regionális csoport (WEOG) tevékenységét már egy korábban kialakult együttműködési mechanizmus jellemezte. Az első közös előterjesztés az EJB 1989-es ülészakán került benyújtásra Irán ügyében a spanyol soros elnökség idején⁷¹, míg az első soros elnökségi felszólalás az EJB 1990-es ülészakán történt, az Ír elnökség idején⁷²,

Fontos elmondani, hogy a Közösségek, majd később az Európai Unió sem az Emberi Jogok Bizottságában majd az azt 2006-ban felváltó Emberi Jogok Tanácsában sem rendelkezik

⁷¹ EU Presidency [1991]

⁷² EU Presidency [1990]

hivatalos tagsági jogviszonnyal, kizárólag a tagállamok rendelkeznek hivatalos tagsági státusszal. Az Unió közös álláspontjait a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője, vagy az általa megbízott másik tagállam közölte, 2009.december 1-től azonban ezt a feladatot az Unió új „külügyminisztere”, illetve az általa vezetett Európai Külügyi Szolgálat képviselői látják el.

Az egységes fellépés érdekében szükséges egyeztetési folyamat legfontosabb helyszíne az Emberi Jogok Bizottsága tekintetében természetesen ennek székhelye, Genf volt, természetesen a közös álláspontok és határozati előterjesztések előkészítésében a Tanács brüsszeli székhelyű emberi jogi munkacsoportja is aktív szerepet játszott. Az európai delegációk között kialakított kommunikációs csatorna, a CIREU az emberi jogi ülések előkészítse tekintetében is fontos eszközként funkcionál. A munka nagy része a genfi diplomatákra hárult, akiknek a helyszínen kialakult helyzetre is reagálniuk kellett, az eredeti elképzelésekhez viszonyított változások figyelembe vételével kellett a közös álláspontok kialakítását összehangolni, az egységes fellépést biztosítani. Ez a folyamat a következő fejezetben taglalt, az EJB jogutódjaként 2006-ban létrejött Emberi Jogok Tanácsa tekintetében sem változott.

A Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a soros elnökséget betöltő tagállam volt a legfontosabb aktor az együttműködés kialakításában, a soros tagállam képviselője vezette az egyeztető üléseket, az ő feladata volt az EU egység megteremtésének az elősegítése, továbbá ő terjesztette elő az üléseken az Európai Unió nevében az állásfoglalásokat, előterjesztéseket.

Az egyeztető üléseken, amelyek általában a Tanács titkárságának genfi irodájában zajlottak, a Bizottság képviselői is jelen voltak, akik a soros elnökséget betöltő tagállamok kérésére, szükség esetén az állásfoglalások, előterjesztések megfogalmazásában, előkészítésében is segítséget nyújtottak.

A folyamatban az egyes tagállamok külügyminisztériumai is jelentős szerepet tölthettek be, hiszen az egyes tagállamok ENSZ-hez delegált diplomatái elsősorban az őket delegáló külügyminisztérium iránymutatásai alapján járnak el. Általánosságban elmondható azonban az emberi jogi kérdéseket illetően, hogy az összhang megteremtése a helyszínen levő diplomatákra hárult, Brüsszelnek az ügyek végső kimenetelében kis szerep jutott.

A helyszínen levő genfi diplomaták az EJB ülészsaka idején sokszor napi öt-hat órát töltöttek EU egyeztető üléseken, a minél nagyobb összhang megteremtése érdekében és ez a 2006-an megalakult Emberi Jogok Tanácsa keretében is hasonlóan aktív maradt. Genfi diplomaták elmondása alapján munkájuk jelentős része az emberi jogi kérdések tekintetében az EU-n keresztül történik, a nemzeti kezdeményezések aránya 15-20%-ra csökkent. Az uniós egyeztető ülések a mellett hogy a minél nagyobb uniós összhang és egységes fellépés megteremtésére törekednek, kiemelkedő jelentőségű információ-és szakértelem-forrásként is funkcionálnak, amelynek elsősorban a kisebb, illetve új tagállamok látják jelentőségét.⁷³

Az Emberi Jogi Bizottság tekintetében 1997-től, valószínűsíthetően az Amsterdami Szerződés által életbe lépett reformok hatására, egyre több közös álláspont és szavazatmagyarázat került megfogalmazásra az EU által, beleértve egy általános nyilatkozatot is, amelynek keretében az Európai Unió az adott ülészsak napirendjén levő tematikus és ország specifikus ügyek tekintetében nyilvánította ki közös álláspontját.⁷⁴ Fontos azonban megjegyezni, hogy sok esetben az EU mellett az egyes tagállamok is kifejtették külön véleményüket, szavazatmagyarázat formájában, így kívülállók számára sokszor nem volt teljesen egyértelmű, mikor ki szólalt fel az EU és mikor a saját országa nevében.

Az egységes uniós fellépés egyik fontos eszköze a közösen kezdeményezett határozati javaslat, amelynek száma, elsősorban az EJB tekintetében jelentősnek mondható, a többi ENSZ tagállam által előterjesztett határozati javaslatok viszonylatában.

Elmondható, hogy a tagállami külpolitikai érdekek és prioritások jelentősen befolyásolták és formálták a közös uniós álláspont kialakítását az EJB tekintetében. Jó példa erre például az Egyesült Királyság által kezdeményezett határozati javaslat az EJB 2002. évi ülészsakán Zimbabwe ügyében, a Hollandia által Türkmenisztán ügyében kezdeményezett határozat az EJB 2003-as ülészsakán.

⁷³ Smith, Karen [2006] p 119, illetve a genfi diplomatákkal folytatott interview-ek alapján

⁷⁴ Szavazatmagyarázatra elsősorban olyan esetekben kerül sor, amikor az EU tagállamok egy határozat ellen szavaznak, vagy tartózkodnak az ügyben. A szavazatmagyarázat keretében kerül kifejtésre az ok, miért nem támogatta az EU, illetve annak tagállamai az adott határozati javaslatot.

2. táblázat: Az Európai Unió által előterjesztett határozati javaslatok az Emberi Jogi Bizottságban

Év	Határozat tárgya	Év	Határozat tárgya	Év	Határozat tárgya
1990	<i>Kina</i> Irán Izraeli settlements	1997	Kelet-Timor Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Nigéria Zaire Emberi Jogok Központja gyermek joga	2002	<i>Csecsenföld</i> Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) <i>Irán</i> Irak Izraeli settlements Myanmar Délkelet-Európa Szudán <i>Zimbabwe</i> gyermek joga halálbüntetés
1991	Irán Izraeli settlements			2003	<i>Csecsenföld</i> Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) Irán Irak Izraeli settlements Myanmar
1992	Albánia <i>Kina</i> Irán Irak Izraeli settlements	1998	Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) Kelet-Timor Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Nigéria gyermek joga		Észak-Korea <i>Szudán</i> Türkmenisztán <i>Zimbabwe</i> gyermek joga halálbüntetés
1993	<i>Kina</i> Kelet-Timor Irán Irak Izraeli settlements volt Jugoszlávia az utcagyerekek helyzete	1999	Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Sudán gyermek joga halálbüntetés	2004	Fehéroroszország <i>Csecsenföld</i> Izraeli settlements Myanmar Észak-Korea Türkmenisztán <i>Zimbabwe</i> gyermek joga halálbüntetés vallási intolerancia
1994	<i>Kina</i> Irán Irak Izraeli settlements az utcagyerekek helyzete	2000	<i>Csecsenföld</i> Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Szudán gyermek joga	2005	Fehéroroszország Myanmar Észak-Korea Szudán (visszavonva) gyermek joga halálbüntetés vallási intolerancia
1995	<i>Kina</i> Irán Irak Izraeli settlements <i>Nigéria</i> Myanmar Zaire Emberi Jogok Központja gyermek joga	2001	<i>Csecsenföld</i> Kongói Demokratikus Köztársaság (korábbi Zaire) Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Szudán gyermek joga		
1996	<i>Kina</i> Irán Irak Izraeli settlements Myanmar Nigéria Zaire OHCHR gyermek joga				

A dőlt betűvel szereplő témakörökhöz kapcsolódó határozatok nem kerültek elfogadásra

Forrás: Emberi Jogok Bizottsága (1990-2005)

A tematikus határozatok tekintetében is kirajzolódnak a nemzeti érdekek, így például Franciaország a mélyszegénység ügyét, Portugália a gazdasági és szociális jogok védelmét, Ausztria a kisebbségi jogok védelmét, a skandináv országok az őslakosok jogainak védelmét prioritizálják. Az egyes tagállamok által javasolt határozati előterjesztések számos esetben váltak közös EU határozati javaslattá, jó példa erre továbbá az Olaszország által kezdeményezett határozat a halálbüntetés eltörlése vonatkozásában az EJB több ülészakán, az EJB 1992, 1993 és 1994-es ülészakán Myanmar ügyében Franciaország által

kezdeményezett határozati javaslat, vagy az EJB 2004-es ülészakán az Írország kezdeményezésére a vallási intolerancia ügyében EU javaslatként előterjesztett határozat.⁷⁵

Ez is jól mutatja, hogy az Európai Unió külpolitikai irányultságát a tagállami prioritások nagymértékben befolyásolják, ezáltal szélesítve az Európai Unió által felvállalt ügyek védelmének spektrumát az ENSZ színterén az emberi jogi témakörök vonatkozásában.

Fentiek alapján elmondható, hogy a 2006-ig működő Emberi Jogok Bizottsága tekintetében kritériumrendszerünk első kritériumát, a kohézió kritériumát teljesítettnek látjuk, a koherencia és az összhang megteremtése érdekében folytatott intenzív uniós belső egyeztetések az érdekek összehangolása és közös álláspontok kialakítása mellett jelentős információforrássul is szolgáltak a kisebb, illetve új tagállamok képviselői számára. Az autoritás a soros elnökséget betöltő tagállam által volt biztosított, így a koherencia megteremtése nagyban függött az adott tagállam elkötelezettségétől és aktivitásától.

Ami az elismertség kritériumát illeti, igaz ugyan, hogy formális státusszal sajnos nem rendelkezett az Európai Unió az EJB tekintetében, az informális elismertség azonban kétségtelen. Az EU-t, mint külön entitást harmadik EJB tagállamok, illetve nonprofit szervezetek is önálló tárgyaló partnerként ismerték el. Úgy gondoljuk ez alapján, hogy az Unió az elismertség kritériumát teljesítette és párhuzamosan azzal, ahogy évről évre fokozatosan mélyült az összhang a tagállamok között és növekedett a koherencia, a nemzetközi partnerek számára is fokozatosan egyértelművé vált az EU, mint különálló entitás. Amit az Unió egységes szerepvállalása kapcsán kritikaként fogalmazhatunk meg, az a külső kommunikáció hiányára vonatkozik. Sok diplomata jegyezte meg a genfi interjúk során, hogy a hosszadalmas uniós egyeztető tárgyalások mellett nem jutott megfelelő idő a külső kommunikációra, a harmadik felekkel, nem EU tagállamokkal való egyeztetésre, a lobbitevékenységre, az Unió szélesebb körű megismertetésére. Ez utóbbiak szerepe azonban kétségkívül jelentős lenne az Unió, mint globális vezető aktor szerepének erősítése céljából. Tanulva az EJB keretében felmerült ezirányú hiányosságokra, az Emberi Jogok Bizottságának helyébe lépő új intézmény létrehozása kapcsán az Unió külső kommunikációja és lobbitevékenysége javult, ahogyan ezt az alábbiakban bemutatjuk.

⁷⁵ Smith Karen [2006] p.127

1.4.2. Az Európai Unió és az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa

A Kofi Annan által kezdeményezett ENSZ reform részeként felmerült az Emberi Jogok Bizottság újjáalakításának szükségessége is, tekintve, hogy az intézménnyel kapcsolatban egyre több kritika fogalmazódott meg. A Bizottság magas szintű átpolitizálódása, illetve az a tény, hogy számos olyan állam került a Bizottság tagjai közé, akik saját államukon belül súlyosan megsértették az emberi jogokat és bizottságbeli tagságukkal vissza is éltek az intézmény megreformálását sürgette. Ennek a problémának a megoldása céljából került a 2005. évi ENSZ reformcsomag javaslatai közé, hogy az Emberi Jogok Bizottsága helyett jöjjön létre egy állandó Emberi Jogi Tanács (EJT)⁷⁶, amelyet közvetlenül a Közgyűlés választ meg. Ennek az új tanácsnak a tagjai az ENSZ Közgyűlés elnöke által előterjesztett javaslat szerint csak olyan országok lehetnek, amelyek kötelességüknek tekintik az emberi jogok védelmét, előmozdítását.

Az Emberi Jogok Tanácsa megalakításáról a 2005 évi ENSZ csúcson részt vevő ENSZ tagállamok határoztak. A Közgyűlés alárendelt testületként működő új ENSZ testület a tervek szerint 2005 végén kezdte volna meg a működését, azonban az EJT összetételével, szavazati rendszerével és működésével kapcsolatos nézeteltérések miatt a végső szervezeti és működési rendszer véglegesítése nehezen haladt. Az Európai Unió az EJT létrehozásának első lépéseitől kezdve proaktív és vezető szerepet töltött be. A tárgyalások folyamán az EU végig egy koherens és egységes álláspontot képviselt és e mellett sikeresen is lobbizott. Az Egyesült Államok bizonytalan véleménye és nem konstruktív hozzáállása az Unió kulcsszerepét a tárgyalások folyamán csak erősítette. Mindazon tagállamok, amelyek az új emberi jogi intézmény megalakulása mellett foglaltak állást elismerték az Uniónak, mint lehetséges vezető erőnek a szerepét. Az EU és együttműködő partnerei széleskörű lobbizási tevékenysége eredményeképpen az ENSZ Közgyűlése 60/251 számú határozatával 2006 márciusában hívta életre az Emberi Jogi Tanácsot. Az új emberi jogi intézmény egy új szakasz kezdetét irányozta elő az emberi jogok nemzetközi védelme tekintetében.

Fontos megjegyezni, hogy az Európai Jogok Tanácsa létrehozásának az ötlete a Svájci Külügyminisztériumtól származott, amely elismerve az Emberi Jogok Bizottsága eredményeit, szükségesnek tartotta az intézmény megújítását. E célból a Külügyminisztérium

⁷⁶ Human Rights Council - HRC

a Berni Jogi Intézet munkatársait kérte fel egy lehetséges reformjavaslat kidolgozására.⁷⁷ Kalin Professzor és Cecilia Jimenez javaslatában egy Emberi Jogok Tanácsának létrehozást szorgalmazta, amely felváltaná az Emberi Jogi Bizottságot. A javaslatot ezt követően Micheline Calmy Rey, Svájc külügyminisztere terjesztette elő a Bizottság 60. ülésén 2004 márciusában. A külügyminiszter asszony felszólalásában javasolta, hogy az új Tanács az ENSZ negyedik fő szerveként kerüljön létrehozásra.⁷⁸ Az Emberi Jogok Bizottság ezen ülésén, az Unió nevében felszólaló ír soros elnökség képviselője nem tett hozzáfűzést a javaslatához.⁷⁹

2004 október 4-én, az ENSZ Közgyűlésen az Európai Unió nevében felszólaló holland soros elnökség képviselője az Emberi Jogi Bizottság hatékonyabb működését szorgalmazta, nem említette meg azonban ennek, egy új intézménnyel való felváltása lehetőségét.⁸⁰ Az Unió álláspontja azonban ezt követően gyorsan módosult.

Kofi Annan 2005. márciusi jelentésében már az új Emberi Jogi Tanács létrehozását javasolja⁸¹:

*„Ha az Egyesült Nemzetek Szervezete teljesíteni kívánja a nők és férfiak elvárásait a világ minden részén, - és amennyiben a Szervezet az emberi jogok ügyét olyan komolyan kívánja kezelni, mint ahogyan teszi azt a biztonság és fejlődés területén – akkor a Tagállamoknak döntenüik kellene arról, hogy az Emberi Jogok Bizottságát egy kisebb, állandó Emberi Jogok Tanácsával váltsák fel”.*⁸²

Ezt követően az Európai Unió nevében felszólaló, soros elnök Luxemburg képviselője is az új testület létrehozása mellett érvelt és az Unió együttműködéséről biztosította a Közgyűlést és a Főtitkárt.⁸³

Az Unió ezt követően aktív támogatójává vált az EJT létrehozásának, nyilatkozva, hogy:

„Az EU mindent megtesz annak érdekében, hogy az Emberi Jog Tanács felelősségteljesen és hatékonyan teljesítse mandátumát. Az Európai Unió szorosan együttműködik minden ENSZ

⁷⁷ European Parliament [2008] p. 4

⁷⁸ Commission on Human Rights [2004] para 9.

European Parliament [2008] p.6

⁸⁰ Debates on the 2005 World Summit Document no. A/59/PV.18, 4 Oct. 2004, p. 5.

⁸¹ United Nations General Assembly [2005/b] para 183.

⁸² „If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere — and indeed, if the Organization is to take the cause of human rights as seriously as those of security and development — then Member States should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council” *ibid.*

⁸³ EU Presidency [2003/a]

*tagállammal a határozat végrehajtásában a célból, hogy a Tanács úgy kezdhesse meg tevékenységét, hogy egyben várakozásainkat valóra váltsa.”*⁸⁴

Mind az EU, mind pedig az Egyesült Államok az Emberi Jogok Bizottságának egy olyan intézménnyel való felváltását szorgalmazta, amely kizárja az emberi jogokat súlyosan sértő tagállamok felvételét. A civil szervezetek, elsősorban a Human Rights Watch az ENSZ emberi jogi alapszerződéseinek és egyezményeinek ratifikációjához szeretne volna kötni a tagságot, de ilyen kritériumok alapján pl. Ausztrália vagy az Egyesült Államok sem válhatott volna az EJT tagjává, így a javaslat nem szerzett túl nagy támogatottságot. Az Európai Unió azon javaslata, amely szerint a Közgyűlés tagjai 2/3-ának egyetértése esetén válhatna a jelölt az EJT tagjává, szintén elutasításra került. A tárgyalások eredményeképpen kialakult tagsági szabály, mint ahogyan az a későbbiekben kiderült, nem az Európai Unió és szövetségesei többségét hozta. Igaz ugyan, hogy az EU által javasolt rendelkezés, amely szerint minden tagjelölt ország köteles egy emberi jogi állásfoglalást közzétenni saját emberi jogi helyzetéről, kiiktatta az emberi jogokat súlyosan sértő országok – legfőképpen Irán – tagsági szándékát. Szintén az EU érdemként könyvelhető el, hogy a Kelet-Európai csoport szoros tagjelöltségi versenyében sikerrel blokkolta Fehéroroszország részvételét. A fenti részeredmények ellenére azonban az Emberi Jogi Tanácsának tagösszetétele olyan formációt vett, amelyben az EU és szövetségesei kisebbségbe szorultak, köszönhetően elsősorban az afrikai és ázsiai csoport országai növekvő részvételének, ahogyan ezt a későbbiekben látni fogjuk.

A 2005. évi ENSZ Csúcstalálkozót megelőzően az Európai Bizottság Közleményt tett közzé „A 2005-ös ENSZ csúcstalálkozó-szembenézní a globális kihívásokkal és sikerre vinni a megújult Egyesült Nemzetek Szervezetét”⁸⁵ címmel, amelyben számos egyéb más témakör mellett az Európai Unió Emberi Jogi Tanácsra vonatkozó elképzelései és javaslatai is kifejtésre kerültek. A közlemény szerint:

„Az EU minden erejével támogatja, hogy az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága helyett jöjjön létre egy állandó Emberi Jogok Tanácsa (EJT), amelyet közvetlenül a Közgyűlés választ meg. Mivel az EJT tagja csak az az ország lehetne, amelyik kötelességének tekinti az emberi jogok védelmét és előmozdítását, a leendő tagoktól elvárható, hogy önként vizsgálják felül saját, emberi jogokkal kapcsolatos eredményeiket. (...) Az EJT-nek meg kell őriznie a jelenlegi rendszer pozitív tulajdonságait többek között az ország-specifikus és tematikus különleges

⁸⁴ EU Presidency [2006]

⁸⁵ Európai Bizottság [2005]

eljárásokat. A javasolt szakértői értékelési rendszer azonban sajátos és újszerű szerepet szánna az új szervnek. Az eljárás valamennyi ENSZ tagállamra vonatkozna, és az emberi jogok összességére kiterjedne (...)Az EJT-nek mindenkor fel kell hívnia a figyelmet arra, ha egy országban hirtelen és jelentősen romlik az emberi jogok helyzete. Ez a „vészjelző funkció” lenne az EJT egyik fontos feladata, a másik pedig támogatni és felügyelni az emberi jogok integrálását az ENSZ egyéb szerveinek tevékenységeibe.⁸⁶”

Fontos megjegyezni, hogy az ENSZ csúcstalálkozón nem születtek konkrét megoldások az EJT működésére, összetételére és alkalmazott eszközeire vonatkozóan. A csúcstalálkozó 2005. szeptember 16-án kelt 60/1 számú határozatában a tagállamok csupán az Emberi Jogok Tanácsának létrehozását erősítették meg, kifejezve szándékukat egy olyan szerv létrehozására, amely az emberi jogok és szabadságjogok egyetemes védelméért felelős, és amely az emberi jogok megsértésekor ajánlásokat tesz ezek kivizsgálására⁸⁷. A határozat felkéri továbbá a Közgyűlés elnökét, hogy kezdeményezzen nyitott és transzparens egyeztetéseket az új szerv mandátumára, feladataira, nagyságára, összetételére, tagságára, munkamódszereire és eljárás módjára vonatkozóan, annak érdekében, hogy az EJT a Közgyűlés 60. ülészakán létrehozásra kerülhessen.

Az Európai Unió csalódottságára tehát a tervekkel ellentétben a csúcstalálkozó nem hozott konkrét eredményeket. Ahogyan Benita Ferrero-Waldner, az EU akkori külügyi biztosa megjegyezte a csúcstalálkozón elhangzott felszólalásában:

„Egy új, szűkebb körű és hatékonyabb Emberi Jogi Tanácsának létrehozása lehetővé teszi, hogy az ENSZ egy igazi vezető erővé váljon az emberi jogvédelem területén. Sajnos ezen a csúcstalálkozón nem tudtunk megállapodni egyetlen szükséges részletben sem. Bevallom, csalódott vagyok az eredmény kapcsán, amely nem egyezik elvárásainkkal. Ne hagyjuk elveszni a pillanatot és zárjuk le ezt a fontos fejezetet 2006 februárjáig! Ezúton szeretném kifejezni teljes körű bizalmamat Eliasson elnök úr vezető szerepe iránt a mandátum végrehajtásában.”⁸⁸

A csúcstalálkozót követően a terveknek megfelelően egy konzultációs időszak következett, amelyben az EU vezető szereplőként lépett fel. A Közgyűlés elnöke Panama és a Dél Afrikai Köztársaság nagyköveteit kérte fel a tárgyalások vezetésére. Az Európai Unió soros elnökségét 2005. júliusa és decembere között Nagy Britannia, 2006. január és június között

⁸⁶ ibid, p. 14.

⁸⁷ United Nations General Assembly [2006/b] para 158.

⁸⁸ European Commission [2005/c]

Ausztria látta el, amely eredményesen valósította meg az európai összhang megteremtését, a tárgyalások során az Unió pragmatikusan és egységesen lépett fel. Az Unió, elkerülve a végeláthatatlan tárgyalásokat az EJT működésének részletei tekintetében, amelyek a tárgyalások lezárását nagyon elhúzzhatják, kifejezte az irányú véleményét, hogy elsőként a főbb irányvonalak kialakítására kell törekedni. Ahogyan a soros elnökséget 2005 decemberéig betöltő Egyesült Királyság képviselője, Jones Parry nagykövet kifejtette,

„Egy új szerv létrehozása egy komplex folyamat. Hiszem, hogy elsőként a főbb pontokon kell egyezsége jutnunk, amelyek megadják az új szerv alakját és funkcióit: státusz, nagyság, mandátum, összetétel, stb.(...) A további témakörökről, úgy mint a részletes munkamódszerek, és a Harmadik Főbizottsággal való együttműködés, később is egyeztetethetünk (...) Az Európai Unió kész proaktív és konstruktív módon részt vállalni ezeken az egyeztetéseken. Készen állunk mások véleményét meghallgatva egyezsége jutni egy olyan hatékony Tanács létrehozásában, amilyenre ennek a szervezetnek szüksége van. Nem állunk azonban készen egy olyan eredménytelen vitára, amelynek nem a fejlődés, hanem a tárgyalások elhúzódása a célja. A témakörök világosak számunkra. A cél világos és a szükséges lépések úgyszintén.”⁸⁹

A tárgyalások során az Európai Unió kifejezte álláspontját több témakör tekintetében is. Az Unió eredetileg az ENSZ egyik állandó, fő szerveként javasolta az EJT létrehozását. Látva azonban az ezzel járó nehézségeket, javaslatában a Közgyűlés egyik alárendelt szerveként való létrehozás mellett döntött végül. Az Unió az EJT nagyságára vonatkozóan az Emberi Jogok Bizottságával megegyező, vagy annál kisebb létszámú szerv létrehozását javasolta, amelynek tagjaivá kizárólag az emberi jogok védelme és elősegítése iránt elkötelezett tagállamok válhatnak és amelynek tagjait a Közgyűlés 2/3-os többséggel szavazná meg⁹⁰. Az Unió a tárgyalások során erősen ragaszkodott álláspontjához és csak akkor váltott egy konszenzusos megoldásra, amikor elháríthatatlan akadályokba ütközött a tárgyaló partnerek részéről.⁹¹

Amikor eljött a Közgyűlés elnöke által előterjesztett javaslat elfogadásának az ideje, az Egyesült Államok a javaslat ellen foglalt állást és több ENSZ tagállam is kivetnivalókat talált a szövegben további tárgyalásokat sürgetve az ügyben. Az EU, folyamatos egyeztetések alapján az eredeti javaslat támogatásáról biztosította a Közgyűlés elnökét, elsősorban azzal a

⁸⁹ EU Presidency [2003/b]

⁹⁰ Az Emberi Jogi Tanács végül egy 47 tagból álló testületként jött létre, amely tagoknak a Közgyűlés tagjai egyszerű többségének támogatását kell elnyernie a megválasztáshoz.

⁹¹ European Parliament [2008] p. 10

céllal, hogy megakadályozza további tárgyalások és a szavazás elnapolását, amelyek az Emberi Jogok Tanácsa megalakulásának a megíúsulásához is vezethetnek. Az új Emberi Jogi Tanács hivatalosan végül a Közgyűlés 60/251 számú 2006. március 15-i határozatával jött létre, 170 támogató, és 4 ellen szavazat (Egyesült Államok, a Marshall szigetek, Izrael és Palau) mellett. Szintén hatékony EU egyeztetések és nyomás hatására azonban sikerült elérni, hogy az Egyesült Államok biztosítsa a Közgyűlést, hogy törekedni fog a többi tagállammal való együttműködésre az új Emberi Jogi Tanács hatékony és eredményes működése érdekében.⁹²

Ahogy az Európai Unió nevében felszólaló Gerhard Pfanzelter, Ausztria képviselője az unió közös szavazatmagyarázatában kifejtette, „*A határozat nem tükrözi teljeskörűen mindazt, amit az Európai Unió célul tűzött ki. Azonban (...) egy előrelépést jelent az Emberi Jogok Bizottságához viszonyítva.*”⁹³

Az Emberi Jogi Tanács létrehozása kapcsán tehát az Unió kétségkívül teljesítette mind a kohézió, mind pedig az elismertség kritériumait.

Az EJT eddigi működési tapasztalatait alapján elmondható, hogy sajnos nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a Heritage Foundation például „katasztrofális első évként”⁹⁴ jellemezte az EJT első működési évét. A Human Rights Watch is számos kritikai megjegyzést fogalmazott meg, tekintve hogy az EJT nem tett lépéseket a Burmában, Kolumbiában, Szomáliában, Türkmeniszténban és Zimbabweban tapasztalt emberi jogi krízishelyzetek megoldására, valamint megszüntette a Fehéroroszország és Kuba emberi jogi helyzetét vizsgáló szakértők mandátumát⁹⁵.

Fontos kiemelni, hogy az EJT működésének első éveiben, a működési elvek részletes kidolgozásában az Európai Unió szintén vezető szerepet vállalt és jelentős sikereket ért el, elsősorban a különleges eljárások és egy új eljárás, az egyetemes időszakos felülvizsgálat (universal periodic review) működési elveinek kialakításában. Az Unió képviselői a 2007 évi ülészen számos informális egyeztetést folytattak az EJT többi tagjával és jelentős lobb

⁹² Wouters, Jan et al.[2006] pp. 190-191, p. 368.

⁹³ United Nations General Assembly [2006/a]

⁹⁴ The Heritage Foundation, [2007]

⁹⁵ Human Rights Watch [2007/a]

tevékenységet fejtettek ki annak érdekében, hogy az EJT működési elvei tükrözzék az eredeti elképzeléseket és hatékonyra tegyék annak működését.⁹⁶

Igaz, hogy az Európai Unió tagállamai nem tudták megakadályozni például, hogy az EJT megszüntesse a Fehéroroszország és Kuba emberi jogi helyzetét vizsgáló szakértők mandátumát és ez ügyben több kritika is megfogalmazódott az Unióval kapcsolatban, fontos azonban megjegyezni, hogy a Tanácsnak akkor az EU mindössze 7 tagállama volt a tagja, és mind a mandátum megszüntetése ellen foglalt állást. Az EU jelentős erőfeszítéseket tett továbbá más államok meggyőzésében is, azonban ez nem bizonyult elégségesnek.⁹⁷

Az Unió tagállamainak szavazati összhangja az Emberi Jogok Tanácsának tekintetében csaknem 100 százalékosnak mondható. Egy esetben volt tapasztalható eltérés, az izraeli katonai erők emberi jogsértésére vonatkozóan, amely esetben Franciaország tartózkodott, míg a többi EU tagállam az előterjesztés ellen szavazott.⁹⁸

Az Emberi Jogok Tanácsának első hat ülészakán az Európai Unió nevében összesen 124 nyilatkozat és felszólalás született, amelyek az Unió szerepét és jelenlétét harmadik felek számára is láthatóvá tették. E mellett az eddigi gyakorlat alapján elmondható, hogy amikor egy tagállam, illetve EU tagjelölt ország saját nevében szólalt fel az EJT ülésén, minden egyes alkalommal kifejtette egyetértését és támogatását az Unió nevében elhangzott nyilatkozattal, felszólalással, állásponttal kapcsolatban, az EU álláspontnak még nagyobb hangsúlyt adva ezzel.⁹⁹

Úgy gondoljuk fentiek alapján, hogy a kohézió kritériumát az új EJT kialakítása és működése kapcsán az Unió egyaránt teljesítette. Az Unió érdemei a Tanács megalakítása során folytatott tárgyalások pozitív kimenetele vonatkozásában szintén megkérdőjelezhetetlenek, még akkor is, ha nem sikerült minden egyes kérdésben az eredeti javaslatokat megvalósítani. Ami az EJT elvárásokhoz viszonyított negatív működési gyakorlatát illeti, ahogyan ezt a későbbiekben részletezzük, kevésbé az Unió sikertelensége, mint inkább az új regionális blokkok megjelenése és megerősödése befolyásolta.

⁹⁶ European Parliament [2008] p. 17

⁹⁷ ibid. p. 15

⁹⁸ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] p.67.

⁹⁹ European Parliament [2008] p. 8

Az EJT 2006. december 12-23-án, az EU kezdeményezésére¹⁰⁰ a darfuri¹⁰¹ helyzet megoldása ügyében tartott rendkívüli ülásszaka, szakértők véleménye szerint is az EU egységes szerepvállalását és globális szerepét tekintve egyaránt példaértékűnek tekinthető. Többek között az Európai Unió sikeres érvelési és lobbizási tevékenységének köszönhetően, továbbá az Európai Unió és az Afrika Csoport képviselőinek eredményes együttműködése következtében, az EJT ülásszakán meghozott és egyhangúlag elfogadott határozata alapján, 2007. februárjában és márciusában az Emberi Jogok Tanácsa különleges felügyelő missziót indított a darfuri emberi jogi helyzet vizsgálatára, majd ezután egy szakértőkből álló csoportot állított fel annak érdekében, hogy az a szudáni kormánnyal és az Afrikai Unióval együttműködve biztosítsa az emberi jogi helyzetet javítását szolgáló határozatok és javaslatok végrehajtását.

A szakértői csoport mandátumának meghosszabbítása céljából az Európai Unió és az Afrika Csoport közös határozati javaslatot nyújtott be, amely szintén elfogadásra került az EJT által. A darfuri helyzet megoldása keretében az Unió elkötelezettsége és együttműködési készsége példaértékűnek tekinthető, valamint az Afrika Csoporttal való eredményes együttműködés lehetőségének bizonyítékát is adta.

Fontos megjegyezni, hogy az Európai Unió a darfuri események áldozatait és a válsághelyzet rendezése céljából nemcsak az Emberi Jogok Tanácsának tevékenységében való aktív részvétele által, hanem humanitárius segítségnyújtással, civil-katonai alakulat kiküldésével¹⁰²,

¹⁰⁰ 2006. november 30-án Vesa Himanen, Finnország genfi ENSZ állandó képviselője az Európai Unió nevében levélben fordult az Emberi Jogi Tanács elnökéhez, amelyben a darfuri emberi jogi helyzetre vonatkozóan rendkívüli ülásszak összehívását kérte. Human Rights Council [2006]

¹⁰¹ A becslések szerint több mint 200.000 ember vesztette életét és legkevesebb 2 millióan kellett elhagyni otthonát Darfúrból 2003 óta, amikor kitört a harc a szudáni kormányerők és a velük szövetséges dzsandszavid milícia, valamint más fegyveres lázadó csoportok között.

Az Afrikai Unió (AU) védnöksége alatt, valamint az ENSZ és partnereinek, többek között az Európai Uniónak a támogatásával létrejött Darfuri békemegállapodást (Darfur Peace Agreement) 2006. május 5-én írták alá.

2004. október 7-én az ENSZ-főtitkár bejelentette egy vizsgálóbizottság felállítását annak megállapítására, hogy történt-e népirtás Darfúrból. A bizottság utolsó jelentésében leírta, hogy habár a szudáni kormány közvetlenül nem rendelt el népirtást, katonái és a velük szövetséges milíciák azonban „válogatás nélkül támadtak civilekre, követtek el kínzásokat, emberrablásokat, a nemi erőszak különböző formáit, romboltak le falukat, fosztogattak és üldöztek el embereket otthonaikból”. A jelentés szerint „Darfúrból a nemzetközi támadások során a háborús és emberiség ellen elkövetett szörnyű bűntetteket nem lehet kevésbé súlyosnak tekinteni, mint magát a népirtást.” A dokumentum felszólította a Biztonsági Tanácsot, hogy „ne csak az elkövetők ellen, de az áldozatok nevében is cselekedjen”.

A fent említett vizsgálóbizottság ajánlásait követően 2005. márciusában a Biztonsági Tanács 1593-as határozatában beszámolt a Nemzetközi Büntetőbíróságnak a darfuri helyzetről, és utasította Szudánt, hogy vesse magát alá a törvényszéki vizsgálatnak. 2007. május 2-án az ICC emberiség ellen elkövetett és háborús bűnök miatt elrendelte Ahmad Harun, a szudáni kormány volt belügyminiszterének, jelenlegi humanitárius ügyekért felelős miniszterének, valamint a dzsandszavid milícia parancsnokának, Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman letartóztatását.

¹⁰² Az Afrika Unió által vezetett AMIS misszió keretein belül

valamint az ENSZ darfuri kezdeményezéseinek támogatójaként is hozzájárul a probléma rendezéséhez. E mellett 2007 decemberében, az Európai Parlament, minden évben kiosztott emberi jogok díját, a Sakharov Díjat, Salih Mahmoud Osman szudáni jogásznak ítélte oda a darfuri mészárlások áldozataiért végzett küzdelméért.¹⁰³

Szintén az Unió kezdeményezésére került összehívásra az EJT 2007 októberi rendkívüli ülészsaka, amelynek keretében a burmai/myanmari helyzet tárgyalására került sor és amely véleményünk szerint szintén bizonyította az EU összehangolt tevékenységét és elkötelezettségét a nemzetközi emberi jogi helyzet megoldása iránt.

Az EU belső koherenciájával és külső elismertségével tehát az Emberi Jogok Tanácsa tekintetében sincs probléma, nagyobb gondot okoz az Unió számára, hogy az emberi jogok védelmét célzó közös kezdeményezéseihez szövetségeseket szerezzen. Fentiek oka véleményünk szerint nem az Európai Unió diplomáciai sikertelenségében, esetleg belső koherenciájának vagy erőfeszítéseinek hiányában keresendő, a probléma ennél sokkal mélyebb gyökerekkel bír és az Emberi Jogok Tanácsának tagösszetételében keresendő.

Az a tény és jogos kritika, amely szerint az Emberi Jogi Tanácsnak nem sikerült intézkedéseket tennie a világ számos sürgető emberi jogi problémájával kapcsolatosan, sajnos elsősorban annak a következménye, hogy az Emberi Jogok Tanácsa nem váltotta be teljes mértékben a hozzá fűzött reményeket, az EU és szövetségesei kisebbségbe kerültek, míg egyre nőtt az afrikai, illetve ázsiai országok száma.

Az Emberi Jogi Tanácsnak első választása során az EU és partnerei 19 helyet szereztek meg, szemben az „EU-ellenzék” 27 helyével, és a következő választások során is csak elhanyagolhatóan csökkent a hátrány. Szintén hátrányosan érintette az új intézmény létét, hogy az Egyesült Államok, a tagsági szabályokkal kapcsolatos elégedetlenségének hangot adva, kijelentette, hogy nem indul a tagságért. 2008 nyarán pedig ezt tetőzve az USA bejelentette, hogy az új intézmény tevékenységében még megfigyelőként sem kíván részt venni.¹⁰⁴

¹⁰³ Council of the European Union [2003/a]

¹⁰⁴ Wouters, Jan et al.[2006] p. 378.

Sokan magas elvárásokat támasztottak az Unióval, mint az Egyesült Államok által hátrahagyott űrt betöltő lehetséges globális vezető hatalommal szemben az emberi jogok védelme területén¹⁰⁵. Az ok, amiért az EU gazdasági és politikai súlya ellenére sem tudott az Emberi Jogok Tanácsában megfelelő vezető pozíciót kivívni magának véleményünk szerint elsősorban a Tanács összetételében keresendő¹⁰⁶.

Az új emberi jogi intézmény tagösszetétele is jól mutatja tehát azt a változást, ami az elmúlt években az emberi jogok területén a nemzetközi szintén bekövetkezett. Fontos kihívás ezért az EU számára, hogy ezzel a problémával megküzdjön, szövetséges bázisát bővítve megpróbálja más blokkok és nagyhatalmak felé is közelíteni és nyitni.

A londoni székhelyű European Council on Foreign Relations (ECFR) az ENSZ tagállamok négy kategóriáját különbözteti meg a szerint, melyik csoport milyen százalékarányban támogatja az EU által támogatott, – emberi jogi kérdéskört érintő - előterjesztéseket az ENSZ-ben. A csoportokat az alábbiak szerint határozzák meg¹⁰⁷:

1. A szélesebb Európa, amelybe az EU tagállamok és az EU-n kívüli európai országok tartoznak. Ezek az esetek nagy többségében az Unióval együtt szavaznak. Az ECFR 44 országot sorol ebbe a kategóriába, amelyek az ENSZ tagállamok 23%-át teszik ki.
2. Liberális Internationalisták (az EU-val való együttműködés aránya meghaladja az 50%-ot). Ebbe a csoportba szintén 44 ország sorolható (az ENSZ tagállamok 23%-a). Három alkategóriára bontható a csoport: Az egyik csoportba az Egyesült Államok és szövetségesei (pl. Izrael) tartoznak, a második csoportba sorolandó a „Nyugat” többi része, fejlett demokráciák, mint pl. Kanada, Japán, Dél-Korea. A harmadik csoportot pedig a Latin-Amerikai országok alkotják.
3. A harmadik kategóriába olyan országokat sorol a ECFR, amelyek együttműködési aránya az EU-val az emberi jogi kérdések tekintetében 36-50% között mozog. Ez a Közgyűlés legnagyobb csoportja, 85 ország alkotja, amelyek az ENSZ Tagság 44%-át teszik ki és szintén több alkategóriára bonthatók. Az egyik csoportba az Iszlám országok Szervezete tartozik, amely az esetek döntő többségében EU ellenzékként lép

¹⁰⁵ Human Rights Watch [2007/b] pp. 1-32.

¹⁰⁶ Talán ez a magyarázata annak is, hogy az EU nem delegált teljes munkaidőben dolgozó diplomatákat, illetve szakembereket az intézménybe és nem alkalmaz emberi jogi szakembereket sem az intézmény működése kapcsán.

¹⁰⁷ Gowan R.-Brantner F. [2008] p.30.

fel. A második csoportba azok az afrikai és ázsiai országok tartoznak, amelyek kevésbé dogmatikusak. Végül az utolsó csoportba India és Dél-Afrika sorolható, amelyek elégedetlenek ENSZ-beli szerepükkel és nagyobb befolyás megszerzésén fáradoznak.

4. A negyedik csoportba azon kevés ENSZ tagállam sorolható, amelyek együttszavazási aránya az EU-val 35% alá esik. Itt érdemes megemlíteni Kínát, Oroszországot, és olyan regionális hatalmakat, mint India vagy Pakisztán. A kategóriába összesen 19 országot sorol az ECFR, amelyek az ENSZ tagállamok 10%-át képviselik.

Az előbbi felsorolás is jól mutatja, hogy olyan országok, amelyek korábban európai szövetségeseknek számítottak, mára eltávolodtak az EU-tól. Itt elsősorban az afrikai országok eltávolodása látványos. Véleményünk szerint ez elsősorban annak köszönhető, hogy az elmúlt évtizedben az afrikai országok csoportja konszolidálta tevékenységét és egyre inkább összehangolja azt az ENSZ-ben, közös álláspontot képviselve, gyakorta nem-mel szavazva vagy tartózkodva valamely afrikai ország elleni határozatra, vagy a szuverenitás és fejlesztés területeit érintő határozatokra. Akadnak persze olyan esetek is, amikor az afrikai országok az EU előterjesztések mellé állnak, ahogy történt ez Darfur ügyében ¹⁰⁸, de ezek száma nagyon alacsony.

Fentiekhez kapcsolódik az a kritikai megállapítás is, hogy az Emberi Jogi Tanács egyre inkább regionális tömbökre oszlik, a blokkosodás jellemzi, a blokkok közötti összhang és együttműködés hiánya mellett. Ahogyan az Európai Parlament, az Emberi Jogi Tanácsnak első három évéről szóló értékelésében kifejti, ez a fajta "tömbösödési mentalitás" aláássa a Tanácsnak azt a képességét, hogy hatékonyan, pártatlanul és tárgyilagosan kezelje az emberi jog megsértésével kapcsolatos eseteket a világban, továbbá ez lehet az Emberi Jogi Tanács elfogultságának, szelektív jellegének és gyengeségének valódi oka. ¹⁰⁹

Amennyiben az Európai Unió globális aktorként kíván fellépni az emberi jogvédelem nemzetközi fórumán, elsőként a külső, más regionális blokkokkal való koordináció erősítésére kellene törekednie. Sok esetben az EU a helyett, hogy gazdasági súlyából és pozíciójából adódó előnyeit kihasználva erőteljesebben képviselné érdekeit, a kompromisszumkényszer befolyása alá kerül. Ezt a kritikai megállapítást az Európai Parlament is megfogalmazta

¹⁰⁸ UN General Assembly [2007] Decision S-4/101

¹⁰⁹ Európai Parlament [2009]

értékelésében, kifejtve, hogy az Európai Parlament „*sajnálattal veszi tudomásul az EU-nak az Emberi Jogi Tanácsban tanúsított meglehetősen defenzív hozzáállását, különösen amiért egyrészt vonakodott állásfoglalásokat előterjeszteni a különböző országokban kialakult helyzettel kapcsolatban, mivel ezek általában egyes országok részéről ellenállásba ütköznek, másrészt amiért szándékosan konszenzusra törekedett és elkerülte a valószínűsíthetően ellenállást kiváltó megfogalmazásokat, ami ennek következtében olyan kompromisszumok elfogadását eredményezi, amelyek nem az EU tényleges álláspontját tükrözik.*”¹¹⁰

A külső koordináció és kommunikáció terén van tehát szükség erőteljesebb fellépésre az Unió részéről, mivel a koherencia érdekében tartott hosszadalmas belső egyeztetések miatt az ENSZ tágabb emberi jogi rendszerében jelenleg az EU külső érdekérvényesítése nem elég hatékony, a harmadik felekkel, regionális csoportosulásokkal való egyeztetésre, lobbitevékenységre nagyon kevés idő jut.

Fontos lenne tehát egy hosszútávú, koalíció-építő stratégia kialakítása, amelyre a darfuri helyzet megoldása kapcsán tartott 2007. decemberi ülészak alkalmával tanúsított uniós egyeztetési stratégia alapul és példaként szolgálhatna.¹¹¹ Fontos lenne, hogy az Unió a napirenden levő konkrét témákról széleskörű találkozót szervezzon, harmadik országok és civil szervezetek bevonásával, amelyen egyrészt meggyőzőbben kifejthetné álláspontját az egyes témakörök tekintetében, másrészt ezáltal egységes jelenléte, láthatósága is erősödhetne. Szintén kiemelkedően fontosnak tartjuk az Unió belső gazdasági és politikai eszközeinek felhasználását a pozitív dominó effektus elérése érdekében, például a fejlesztési segélyek nyújtásának bizonyos emberi jogi határozatok elfogadásához való kapcsolásával, az uniós segítségnyújtási programok céljainak az EJT adott állammal kapcsolatban végzett eredményeinek a figyelembe vétele mellett való meghatározásával, az emberi jogok komoly megsértése esetén esetlegesen kereskedelmi korlátozások bevezetésével.

¹¹⁰ ibid

¹¹¹ Pozitív lépésnek és mintaértékűnek tekinthető a darfuri helyzet kapcsán megtartott ülészak, amelynek keretében egy régióközi párbeszéd és együttműködés jött létre az EU és az afrikai csoport diplomatái között. , továbbá az EU az irányú sikere, amelynek keretében sikerült meggátolni azt a kínai vezetéssel előterjesztett javaslatot, amely az EJT civil szervezetek általi megfigyelését korlátozta volna.

A vezető globális szerep más regionális csoportosulásokkal való partneri viszony kialakításával, személyes különmegbízottak kiküldésével is nagymértékben erősödhet, fontosnak tartjuk ezért a magas szintű diplomáciai egyeztetések számának növelését.

Fentiekhez a Lisszaboni szerződés hatályba lépése és az ebből adódó intézményi változások pozitív alapot szolgáltathatnak. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének megerősítésével, valamint az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásával véleményünk szerint az Unió jelentős lépést tett globális szerepének növelése irányában. Az új intézmény ugyanis kizárólag az Unió külpolitikai vonatkozásaira fókuszál majd, így a közös európai külpolitika, valamint az unió nemzetközi szerepvállalásának formálása tudatossá válhat és reményeink szerint magas szakmai alapokon nyugvó stratégia alapján kerül majd végrehajtásra.

Az Európai Unió harmadik felekkel való együttműködésének hiánya a non-profit szervezetekre is vonatkozik. Úgy gondoljuk, hogy az EU-nak a civil szervezetekkel való szorosabb együttműködése is egy proaktív módja lehet az emberi jogok védelme szempontjából fontos ügyek és határozatok széles körben való megismertetésének, és a megfelelő érvrendszer kialakításának. Nem szabad elfelejteni, hogy az emberi jogi civil szervezetek óriási tudásbázist és szakértelmet halmoznak fel specifikus emberi jogi témákat illetően, gyakorlati tapasztalatokkal, helyszínismeretekkel rendelkeznek, egy megfelelő stratégia kialakításában jelentős segítséget nyújthatnak az Unió, mint az emberi jogok védelme iránt elkötelezett regionális és politikai csoport hatékony szerepvállalása tekintetében. A civil társadalommal való együttműködés és tapasztalatcsere tekintetében az Európai Parlament megfelelő platformként szolgálhatna.

2.4.3. Az Európai Unió az Egyesült Nemzetek Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezetében

Az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezete¹¹² (FAO) azon kevés ENSZ szervezetek közé tartozik, melyek hozzájárultak az Unió teljes jogú tagságához. Ahogyan a továbbiakban látni fogjuk azonban, a teljes jogú tagság sokszor még összetettebb problémákkal szembesítette az Uniót az együttműködés kezdeti szakaszában.

¹¹² Food and Agriculture Organisation of the UN - FAO

Az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezete 1945-ben kezdte meg működését azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az éhínség megszüntetéséhez, a „tagállamok táplálkozási és életszínvonalának emeléséhez. További célja a mezőgazdasági és élelmezési termékek termelésének és elosztásának javítása a tagállamok körében, a falusi lakosság életkörülményeinek javítása, a nemzetközi együttműködés mezőgazdasági és élelmezési katasztrófák, problémák esetén és nem utolsósorban a világelelmezés biztonságának garantálása”.¹¹³ A FAO jelenleg 189 tagállammal és egy tagszervezettel, az Európai Unióval¹¹⁴ rendelkezik.

A FAO és az Európai Közösségek közötti kapcsolatok az Európai Bizottság elnöke és a FAO Főtitkára közötti levélváltással kezdődtek 1962-ben¹¹⁵. A levélváltás célja a két szervezet tevékenységének összehangolása, koordinálása volt. A levélváltás eredményeként az Európai Közösség megfigyelőként vett részt a FAO kormányzó testületeinek ülésein és egyéb fontos technikai jellegű találkozókön.¹¹⁶

Az Európai Közösség négyévnvi, sikeresen zárult tárgyalási folyamat eredményeként 1991-ben vált a FAO teljes jogú tagjává.¹¹⁷ Mivel a FAO Alapokmánya akkoriban csak államok felvételét engedélyezte, a Közösség felvételéhez szükségessé vált a FAO Alapokmány ezirányú rendelkezéseinek módosítása.

A módosított Alapokmány II. cikke 3-10. bekezdése részletesen taglalja milyen feltételek mellett válhat egy „regionális gazdasági integráció” a szervezet teljes jogú tagjává. Az Alapokmány olyan regionális gazdasági integráció felvételét teszi lehetővé, amelyet szuverén államok alkottak és tagállamainak többsége a FAO teljes jogú tagja. További feltétel, hogy az adott gazdasági integráció tagjai az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetet érintő politikák tekintetében megfelelő hatáskörrel ruházzák fel a taggá váló gazdasági integrációt, beleértve a döntéshozatali jogkört, mely döntés ezt követően kötelező érvényű a tagállamokra nézve.

Minden tagfelvételre jelentkező gazdasági integráció köteles egy hatásköri nyilatkozatot benyújtani, mely részletesen leírja, mely kérdésekben ruházzák át tagállamai hatáskörüket a

¹¹³ Blahó-Prandler [2005] p. 220.

¹¹⁴ a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően az Európai Közösség részére volt biztosított a tagság

¹¹⁵ Euratom Commission [1962]

¹¹⁶ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2005] p. 64.

¹¹⁷ Eeckhout [2005] p. 203.

gazdasági integrációra. A nyilatkozatban nem felsorolt ügyek tekintetében a tagállamok továbbra is gyakorolhatják a hatáskörüket, vagy ezekben az esetekben is átruházhatják azt a szervezetre. A gazdasági integráció és tagállamai közötti hatáskörmegosztást érintő bármilyen változást, a gazdasági integráció, vagy tagállamai kötelesek jelezni a FAO Főtitkára felé, aki ezt továbbítja a szervezet minden többi tagja részére.

A tagszervezet, felvételét követően, minden ráruházott hatáskör tekintetében, minden olyan ülésen, beleértve az Elnökségi ülést vagy más szervek ülését, melyen részvételre jogosult, annyi szavazati joggal rendelkezik, amennyi a FAO tag tagállamainak a száma. Minden esetben, amikor a tagszervezet gyakorolja szavazati jogkörét, a tagállamok nem szavazhatnak, és fordítva.¹¹⁸

A hatáskörmegosztás minél részletesebb és pontosabb szabályozása érdekében a FAO Általános Szabályzata is módosításra került. A Szabályzat XVI. Része arra kötelezi a tagszervezetet és tagállamait, hogy minden egyes ülés előtt, minden napirendi kérdést illetően nyilatkozzon arról, hogy a tagszervezet vagy tagállamai hatáskörében van –e az adott kérdéssel való döntéshozásban való részvétel-szavazás. Amennyiben vegyes hatáskörbe tartozik egy adott napirendi kérdés, mind a tagszervezet, mint pedig a tagállamok jogosultak a vitán, egyeztetésen részt venni, de az ülést vezető elnök csak a szavazati joggal rendelkező fél hozzászólásait köteles figyelembe venni.¹¹⁹

A módosított alapokmány értelmében a regionális gazdasági integráció teljes jogú tagságának gyakorlása nem terjed ki a FAO szervezeti kérdéseire és költségvetési kérdésekre, ezeket továbbra is a Tagállamok gyakorolják. Ebből következően a Közösség nem képviseltetheti magát a FAO Program Bizottságában, Pénzügyi Bizottságában és Alkotmányos és Jogi Bizottságában.¹²⁰

Egy ilyen komplex szabályozás nagyfokú egyetértést követel meg a Közösség tagállamaitól, e mellett azonban gyakori feszültségekhez is vezethet. A feszültségek elkerülése érdekében a Tanács és a Bizottság 1991-ben egy megállapodást kötött „a FAO ülések előkészítéséről, álláspontokról és szavazásról” (továbbiakban: FAO Megállapodás) mely célja, hogy különböző szinteken zajló egyeztető ülések által biztosítsa a megfelelő információáramlást a

¹¹⁸ Food and Agriculture Organization [2006]

¹¹⁹ Food and Agriculture Organization [2006]

¹²⁰ Wuters-Hoffmeister-Ruys [2006] p. 65

döntéshozatal előtt, az előkészítő bizottságok tevékenységét illetően és a hozzászólások tekintetében egyaránt.¹²¹

A kezdeti időben azonban a megállapodás ellenére sem sikerült elkerülni a hatáskörmegosztás és szavazati jog tekintetében felmerült vitákat a tagállamok (Tanács) és a Bizottság között. Ez az elhúzódó és minden ülés előtt előtérbe kerülő probléma végül arra késztette a Bizottságot, hogy a megállapodás Tanács általi megalapozatlan megsértésével kapcsolatban az Európai Bírósághoz forduljon. A Bíróság ez ügyben hozott döntése¹²² lett az egyik legfontosabb európai bírósági állásfoglalás a Tagállamok és a Bizottság együttműködési kötelezettségének (duty of cooperation) problémakörében.

Mielőtt azonban a jogesetet taglalni kezdjük, érdemes közelebbről is megvizsgálni a Bizottság és a Tanács között a hatáskörmegosztásról kötött FAO megállapodás egyes részeit. A Megállapodás 1.11 része a Bizottságot bízta meg azzal, hogy minden egyes FAO ülés előtt javaslatot tegyen a tagállamok részére a hatáskör- és felelősség-megosztásról. Az 1.12. rész értelmében, amennyiben a tagállamok nem fogadják el a Bizottság javaslatát, akkor a kérdés megoldására a Szerződés Eljárási szabályait, vagy a bevett gyakorlatot kell alkalmazni. Ha a megegyezés ezek alapján sem születik meg, az ügyet a Coreper elé kell vinni. A Megállapodás 2. része a szavazásról és egyeztetésről rendelkezik. A 2.1 rész szerint, ha az adott ügy kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozik, akkor a szavazásra a Bizottság jogosult. Amennyiben az adott napirendi kérdés kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik, a 2.2. rész értelmében a Tagállamok jogosultak szavazni. A 2.3 rész a megosztott hatáskör eseteiről rendelkezik. A Megállapodás ezen része értelmében, megosztott hatáskör esetén, egy konszenzuson nyugvó közös álláspont kialakítása a cél. Ha ezt sikerül a feleknek elérni, akkor két eset lehetséges. Ha az adott téma a Közösség kizárólagos hatáskörén kívül esik, akkor a Tanács elnöksége jogosult a közös álláspontot előterjesztetni a FAO ülésén, a Bizottság és a Tagállamok egyaránt jogosultak a vitában részt venni és felszólalni, a szavazati jog azonban a Tagállamokat illeti meg. Ellenkező esetben, tehát ha az adott ügy a Közösség kizárólagos hatáskörébe esik, a közös álláspontot a Bizottság terjeszti elő, és a szavazati jog is őt illeti, miközben természetesen az ügy tárgyalása során a Tagállamok is bekapcsolódhatnak a vitába.

¹²¹ Eeckhout [2005] p.204.

¹²² Court of Justice of the EU [1996]

A Bizottság által az Európai Bírósághoz benyújtott panasz tárgyát egy, a halászhajók által betartandó nemzetközi előírásoknak való megfeleléssel kapcsolatos megállapodás megtárgyalása és elfogadása kapcsán felmerült vita képezte. A megállapodás tartalmi részét illetően teljes egyetértés volt a Bizottság és a tagállamok álláspontja között, a probléma kizárólag a szavazás során, a hatáskörmegosztás tekintetében merült fel. A tárgyalások kezdeti szakaszában a tengerek halállományának védelme mellett a megállapodás tárgyát képezte a halászhajók nyilvántartásának ügye is, amely kérdés tagállami hatáskörbe tartozott. Éppen ezért a Bizottság a tárgyalás és szavazás során a FAO megállapodás 2.3. pontja szerint való eljárást javasolta, amivel a tagállamok is egyetértettek. A tárgyalások során azonban a halászhajók nyilvántartásának témája kikerült a megállapodás rendelkezései közül, így a szavazás joga a Bizottságot illette volna meg. A Tagállamok azonban úgy vélekedtek, hogy a szavazás joga őket illeti meg. A vitát eldöntendő, a Megállapodás 1.12 része alapján, a Bizottság a Coreper elé vitte az ügyet, mely a tagállamok javára döntött. Ezt követően a Tanács elé került az ügy, amely a Coreper döntését erősítette meg, így a FAO ülésen a tagállamok élhettek szavazati jogukkal. A Bizottság azonban nem fogadta el a Tanács és a Coreper álláspontját és az Európai Unió Bíróságához fordult. Az Európai Bíróság a Bizottságnak adott ígazat, hivatkozva a FAO Megállapodás 2.3 részére és megerősítve, hogy a tárgyalási téma a Bizottság kizárólagos hatáskörébe esik. A bírósági jogeset egyik legfontosabb eleme, hogy hivatkozva az 1/78 döntésére, valamint a 2/91 és 1/94 számú véleményekre, itt is az együttműködési kötelezettség (duty of co-operation) elvét hangsúlyozta. A Bíróság kimondta ugyanis, hogy a Bizottság és a Tanács között megkötött Megállapodás 2.3 része a Bizottság és a Tagállamok közötti, FAO-n belüli *együttműködési kötelezettség* teljesítését igazolja. A két fél tehát a Megállapodás megkötésével kölcsönös egyezséget kötött a hatáskörmegosztás tekintetében, mely egyezséget a Tanács a tárgyalási folyamat során egyszer sem kérdőjelezte meg. Következésképpen, a Tanács azáltal, hogy a Tagállamoknak ítélte a szavazás jogát, a Megállapodás 2.3 pontjában foglalt rendelkezéseket megszegte. A bíróság, hivatkozva a Közösség nemzetközi fórumon való képviselésének egységéről szóló 1/78 és 2/91 sz. véleményére, ítéletében emlékeztetett arra, hogy amennyiben egy adott nemzetközi szerződés, vagy megállapodás részben bizottsági, részben pedig nemzeti hatáskörbe esik, az együttműködési kötelezettség biztosítása a Bizottság és a Tagállamok között elsőrendű fontosságú, mind a tárgyalások, mind pedig a megkötött szerződés, megállapodás rendelkezéseinek végrehajtása során.¹²³

¹²³ ibid.

Az Európai Bíróság jogosan jegyzi meg, hogy ha a Bizottság nem képes szavazati jogát gyakorolni azokban a kérdésekben, melyekben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, akkor jelenléte a nemzetközi szervezetben (a nehezen kiharcolt teljesjogú tagsága ellenére) egy egyszerű megfigyelői státuszra szűkülne csak.

Az Európai Bíróság döntése nagy fejlődést jelentett az együttműködési kötelezettség kérdéskörével foglalkozó eseti jogban, azonban számos kérdést is felvetett. Az Európai Bíróság ebben elismeri intézményközi megállapodások megkötésének a lehetőségét, melyek a megosztott hatáskört érintően részletezik és specifikálják az együttműködési kötelezettséget a felek között. Jelen esetben azonban két uniós intézmény, a Bizottság és a Tanács között született megállapodás, de nem intézményközi együttműködésről, hanem a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködésről rendelkezik. Fontos megjegyezni, hogy bár az Európai Bíróság elismeri a Megállapodást, fontosnak tartja kiemelni azt a tényt, hogy a Megállapodást a Bizottság és a Tanács kötötte és ezáltal a Tagállamok, mint olyanok, formálisan nem adták beleegyezésüket. Nyitott marad tehát a kérdés, vajon egy ilyen egyszerű intézményközi megegyezés a tagállamokra nézve is kötelező érvényű –e. A FAO ügy esetében a Tanács, mint szerződő fél cselekedett a Megállapodás rendelkezései ellen, de mi történt volna, ha a Tagállamok valamelyike cselekszik így?¹²⁴

Ez a jogeset jó példa a tagállamok által az együttműködés korai éveiben az EU nemzetközi szervezetekben betöltött tagságával kapcsolatban vallott dualista szemléletére. Egyik oldalon a tagállamok mindent megtettek annak érdekében, hogy meggyőzzék az adott nemzetközi szervezet többi tagját arról, hogy Alapokmányát megváltoztatva engedélyezze az EU teljes jogú tagságát, a másik oldalon azonban csakugyan a tagállamok azok, akik a Közösség szerepét, tevékenységét, láthatóságát próbálták korlátozni. Ez az ellentmondásos viselkedés azt látszott tanúsítani, hogy a tagállamok a Közösség jelenlétét egyfajta erősítő tényezőnek használták a nemzetközi szervezetben, de ugyanakkor nem szerették volna, ha az EU a helyükbe lép, hiszen ezáltal a nemzetközi szintén betöltött befolyásukat látták veszélyeztetve.

¹²⁴ Eeckhout [2005] p.214.

A kezdeti nehézségek és az alkalmanként felmerülő kisebb ellentmondások ellenére azonban elmondható, hogy a tagállamok jelentős előrelépést tettek a konszenzusteremtés és a koherencia megteremtése irányában és az utóbbi időben az Unió FAO-n belüli szerepvállalása kiemelkedő. A Közösség/Unió a Mezőgazdasági és Élelmezési Szervezet legnagyobb donorja lett az elmúlt években, a hozzájárulás mértéke eléri az évi 70 millió eurót.¹²⁵ Az Unió szerepvállalása azonban jelentősen túlmutat a donor szerepkörén. A Bizottság különböző helyi szolgálatait a kezdeti stádiumától aktívan bekapcsolódnak az egyes projektekbe és aktívan részt vállaltak a problémafelvetéstől kezdve a monitoringig. Elmondható, hogy a két szervezet együttműködése egy igazi partnerkapcsolattá bővült, elsősorban a 2000-ben, majd 2003-ban bekövetkezett fejlesztések következtében.

A Bizottság 2000-ben egy átfogó reformot hajtott végre a külügyi segélyezési programja tekintetében, melynek elsőrendű célja a közösségi külső segélyezés gyorsaságának és hatékonyságának növelése volt. Ezt a Bizottság a feladatok és végrehajtás decentralizációjával igyekezett elősegíteni, így az uniós képviselők (a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően bizottsági képviselők) helyi szinten felelősek a projektek előkészítéséért, pénzügyi és technikai végrehajtásáért, természetesen a feladatleosztás humánerőforrás bővítéssel és a műszaki, technikai erőforrások helyi növelésével járt. Ez a változás a FAO együttműködés szempontjából is jelentős pozitívumokkal járt és a FAO-t is arra sarkallta, hogy hasonló decentralizációval tegye hatékonyabbá kihelyezett programjait.

A FAO-EU együttműködés régiónkénti elemzése azt mutatja, hogy 1993-2005 közötti időszakban Afrika élelmezési és mezőgazdasági fejlesztése élvezett prioritást, ide összpontosult a FAO-EU közös projektek 51%-a. A projektek 20%-a Ázsiában, 7%-a Latin-Amerikában, 6%-a Közel-Keleten és 1%-a Európában valósult meg, míg a fennmaradó 15%-a inter-regionális és globális céllal valósult meg.¹²⁶

2003-ban számos fontos fejlesztésre került sor az EU-FAO együttműködésben. Elsőként az 1991-es Együttműködési Keretszerződés került módosításra 2003. április 29-én. Úgyszintén 2003-ban került aláírásra a Pénzügyi és Adminisztratív Keretszerződés (FAFA)¹²⁷ az ENSZ és

¹²⁵ Eu@UN: Description of the Delegation's work in Rome:
http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_3754_en.htm (2008.01.04)

¹²⁶ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] p. 67

¹²⁷ European Commission [2003/a]

az EU között. A FAO 2003. július 17-én csatlakozott a Keretszerződéshez, a FAO Főtitkára, Diouf és Nielsen biztos közötti levélváltás értelmében.

Az együttműködés fejlesztésének további lépcsőfoka az Unió multilaterális politikájának, az ENSZ-szel való együttműködés továbbfejlesztésének irányvonalát felvázoló 2003 decemberében elfogadott bizottsági dokumentum¹²⁸ volt. Ennek eredményeként intenzív tárgyalások sorozata kezdődött meg az EU és az egyes ENSZ szervek között, így a FAO részvételével is, stratégiai partnerkapcsolatok kialakítása céljából. Az EU az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezettel 2004 szeptemberében írta alá a Stratégiai Partnerkapcsolatot, az EKSZ 302. bekezdése és a FAO Alapszabály alapján. A stratégiai együttműködés dokumentumban deklarált legfontosabb célja a Millenniumi Fejlesztési Célok elérésében való közös munkálkodás, elsősorban a fejlődő országokban jelen levő éhínség és szegénység felszámolása érdekében¹²⁹. Ezt megerősített párbeszéddel, pénzügyi együttműködéssel, valamint a helyi szintű együttműködés megerősítésével kívánja a két szervezet hatékony együttműködését elősegíteni¹³⁰.

Az Európai Unió 2004-es bővítése, Románia és Bulgária 2007-ben való csatlakozása, valamint az uniós álláspontoknak a tagjelölt országok általi támogatása mind nagyban erősítette az Unió szerepét és helyzetét a FAO-ban.

Összefoglalva elmondható, hogy az EU-nak az ENSZ legidősebb szakosított intézményében megszerzett teljes jogú státusza a kezdeti hatáskörzavarokból adódó nehézségek ellenére pozitív példa az Unió nemzetközi szervezetekben betöltött aktív szerepvállalására és a jövőben több más szakosított intézménnyel való együttműködés fejlesztésének alapja lehet, amennyiben ezek biztosítják az Unió teljes jogú tagságát.

2.4.4. Az Európai Unió a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben

¹²⁸ European Commission [2003/b]

¹²⁹ A stratégiai partnerkapcsolat öt fő területet érint: élelmiszerbiztonság, fenntartható vidéki fejlődés és mezőgazdaság, élelmiszerminőség növelés, természeti erőforrás menedzsment, statisztikai együttműködés és információcsere. Forrás: Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] p.68

¹³⁰ A FAO-val való együttműködésnél szólni érdemes a Codex Alimentarius Bizottságról (Codex Alimentarius Commission), amelyet a FAO és a WHO közösen hozott létre 1963-ban az élelmezési standardok fejlesztése céljából. 1995 februárjában hosszára nyúló, de eredményes tárgyalások kezdődtek el az Európai Közösség és a Codex bizottsága között, melynek eredményeképpen a Codex Alimentarius Bizottság 26. ülészakán módosításra került az intézmény eljárási szabályzata és így az EK tagsága 2003 novemberében lehetővé vált.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)¹³¹ 1919-ben alakult azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a munkakörülmények javításához és a szociális igazságosság elősegítéséhez. A 1944-es Philadelphiai Egyezmény (Declaration of Philadelphia) bővítette a szervezet célkitűzéseit és alapokmányát és frissítette azokat. Az ILO 1946-ban megállapodást írt alá az Egyesült Nemzetek Szervezetével, mely alapján a szervezet az ENSZ első szakosított intézménye lett.

Eredetileg minden ENSZ tagállam ILO tag is lett. Később ez módosult ugyan, de a két tagság –ENSZ és az ILO- nagyjából átfedi egymást. A szervezet legjellegzetesebb vonása a „háromrészes” (tripartite) felépítés. Ebben eltér nemcsak a többi szakosított intézménytől, hanem általában a nemzetközi kormányközi szervezetektől. Az ILO munkájában ugyanis nemcsak a kormányok, de a munkavállalók és munkaadók képviselői is részt vesznek¹³². Ez sok esetben adott okot a szervezet történelme során politikai vádaskodásokra.¹³³

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet fő szervei a Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet (International Labour Conference), a Kormányzótanács (Governing Body) és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (International Labour Office). A Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet mind legfőbb szerv elsőrendű feladata egyezménytervezetek és ajánlások kidolgozása. A szerv összetétele is a tripartite rendszert követi: minden tagállamot négytagú delegáció képvisel, melyből két tag a tagállam kormányának, egy-egy tag a munkavállalók és munkaadók képviseletében vesz részt. Minden egyes küldöttnak egyéni szavazati joga van¹³⁴.

Annak ellenére, hogy az Unió szociális ügyek tekintetében jelentős külső hatáskörökkel rendelkezik, az ILO-ban csak megfigyelői státuszt tudott szerezni. E mellett azonban jelentős összeggel járul hozzá a szervezet tevékenységéhez.

Tekintve, hogy az Európai Szén-és Acélközösség jelentős szociális intézkedésekről is rendelkezett, az első Közösség már 1953-ban együttműködési megállapodást kötött az ILO-val. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es szerződés is számos, az EK-ILO együttműködésben szerepet játszó szociális rendelkezést tartalmazott, mint például a munkaerő szabad mozgása, a nők és férfiak egyenlő bérezése, stb. Ebből kifolyólag, az EGK

¹³¹ International Labour Organization- ILO

¹³² Blahó András- Prandler Ákos [2005] pp. 217, 219

¹³³ Az ILO-t gyakran vádolták azzal, hogy baloldali, kommunista eszméket terjeszt, ápol. Az Egyesült Államok a szervezet politizálására való hivatkozással két ízben is felfüggesztette tagdíj-kötelezettségeinek teljesítését, 1978-1980 között pedig nem is volt tagja a szervezetnek. (ibid.)

¹³⁴ International Labour Organization [1997], ILO Alapszabály 4(1)bekezdés

Bizottsága és az ILO Hivatal együttműködési megállapodások sorozatát (1958, 1960, 1961) kötötte az együttműködés feltételeinek meghatározására.

Az 1989 december 21-i és 22-i levélváltásokkal egy új fejezet kezdődött a két szervezet együttműködésében, ugyanis ez alapján az Európai Közösség Bizottsága megfigyelői státust szerzett a Nemzetközi Munkaügyi Értekezletében és Kormányzótanácsában.

Az Amsterdami Szerződés hatálybalépése az európai szociális párbeszéd erősödését, valamint további szociális és foglalkoztatáspolitikai hatáskörök közösségi hatáskörbe való kerülését irányozta elő. Erre tekintettel a Közösség és az ILO között megújultak a levélváltások. A 2001 május 14-i levélváltás¹³⁵ megerősítette az EK megfigyelői státuszát, e mellett azonban egy átfogó stratégiai együttműködésről szóló keret-megállapodás is kialakításra került. A keret-megállapodás többek között az ILO-t, politikai mandátum alapján működő, a nemzetközi munkaügyi szabályokat kialakító politikai szervezetként ismeri el, amely működését és tevékenységét a nemzeti, regionális és globális szinten egyaránt aktívan kifejti. A fejlesztési együttműködés tekintetében a két szervezet 2004-ben stratégiai partnerkapcsolat kialakítását határozta el. 2005-ben pedig az Európai Gazdaság és Szociális Bizottság irt alá egy Memorandumot az ILO-val, melyben a felek a civil társadalom EK-ILO kapcsolatokban betöltött jelentős szerepét deklarálják.¹³⁶

A Közösség teljes jogú ILO tagsága azonban továbbra sem lehetséges, tekintve, hogy az ILO alapító dokumentuma nem engedélyezi ezt.¹³⁷ Az ILO alapokmány 19. cikke kimondja, hogy regionális integrációs szervezetek nem lehetnek ILO egyezmények szerződő felei. Ez a helyzet fontos kérdéseket vet föl az Unió hatásköreinek gyakorlása terén, kiemeltképpen azokban az esetekben, ahol ez a hatáskör kizárólagos. Természetesen az, hogy az Unió az ILO egyezményekben nem szerepelhet, mint szerződő fél, nem jelenti azt, hogy ne vehetne aktívan részt az egyezmények előkészítésében, a tárgyalási folyamatban, vagy az egyezmény végrehajtásában, esetleg ratifikációs folyamatban.¹³⁸

Az egyezmények és ajánlások elfogadása az ILO-ban az alábbi folyamatot követi: Először a Kormányzótanács döntést hoz arról, hogy egy konkrét területet érintő standardok

¹³⁵ European Commission [2001/c]

¹³⁶ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] pp. 98-99

¹³⁷ International Labour Organization [1997]

¹³⁸ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] p.106

meghatározását felveszi az Értekezlet napirendjére. Ezt követően a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, a tagállamok részére kiküldött kérdőívekre beérkezett válaszok alapján kidolgoz egy javaslatot, amit első olvasatban tárgyal az Értekezlet. Ha itt döntés születik az egyezmény vagy állásfoglalás kidolgozásáról, a Hivatal elkészíti az egyezmény szövegét és kiküldi a tagállamok kormányai részére áttekintésre. Ahhoz, hogy egy egyezmény vagy állásfoglalás elfogadásra kerüljön, a Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet jelenlevő tagjainak kétharmados elfogadó szavazatára van szükség.¹³⁹

A Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet Szervezeti és Működési Szabályzata alapján a nemzeti kormányoknak minden esetben egyeztetni szükséges a munkáltatók és munkavállalók képviselőivel is, mielőbb kialakítják egy adott egyezményt illető véleményüket.

Az Európai Bizottság és a Tanács megállapodása alapján az ILO kérdőívekre adott bizottsági választ a Tanácsnak is el kell fogadnia, illetve a munkaadók és munkavállalók képviselőinek véleményét is ki kell kérni. A Tanács felhatalmazása szükséges továbbá ahhoz, hogy egy kérdést illetően a Bizottság tárgyaló félként vegyen részt az adott ILO egyezmény első olvasatában. Az Értekezleten a Bizottság a tagállamok nevében felszólal, velük szoros és folyamatos egyeztetéseket folytat. A Tagállamok képviselői természetesen élhetnek felszólalási jogukkal a plenáris ülés alatt is.

Az Európai Közösség aktív részvételének a lehetősége olyan ILO egyezmények elfogadásában, ahol a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdések kerülnek megvitatásra, először a közúti fuvarozók munkaidejéről és szabad napjairól szóló 153 sz. ILO egyezmény (1977-1979) esetében, majd az azbeszt biztonságos használatáról szóló 162.számú ILO egyezmény esetében merült fel. Mindkét terület az Európai Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozott, így a Bizottság kérelemmel fordult az ILO felé, hogy az ILO tárgyalásokon a 12 tagállam nevében javaslatokat tehessen. Az ILO nagyon segítőkésznek mutatkozott és a kérelem alapján kiadott egy munkaanyagot, aminek az értelmében a tagállamok felhatalmazhatják a Bizottságot a tárgyalásokon való javaslatlételre olyan területeken, melyek a Közösségek kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ami pedig az egyezmény ratifikációját illeti, ez a Közösség megfelelő állásfoglalása alapján történhet,

¹³⁹ International Labour Organization [1997] 19(2) bekezdés

feltéve, hogy ezt megelőzően minden tagállam nyilatkozott arról, hogy a ratifikáció a Tizenkettek nevében történt.¹⁴⁰

A Közösség ILO-ban való képviseletének kérdése azonban a 170. számú ILO egyezményéről szóló tárgyalások során bontakozott ki igazán. A tárgyalások megkezdése előtt a Bizottság és a Tanács között konfliktus alakult ki a Bizottság kizárólagos hatáskörét illetően. A Tanács nem adta beleegyezését abba, hogy a Tagállamok nevében a Bizottság terjeszthesse elő állásfoglalását a tárgyalás során. Az eset következtében a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult 1991-ben az állásfoglalását kérve a Közösség hatáskörét illetően a 170. számú ILO egyezmény megkötése ügyében.

Az Európai Bíróság az ILO 170.számú szerződéséről szóló 1993.március 19-én kelt 2/91-es véleményében fejtette ki álláspontját. Elmondhatjuk, hogy egy nagyon pragmatikus megközelítést választott és véleményében tulajdonképpen a Közösségi intézmények és a tagállamok közötti együttműködési kötelezettséget hangsúlyozta. Tekintve, hogy az ILO Alapszabály értelmében az EK nem szerepelhet szerződő félként ILO egyezmények megkötésénél, a Közösség tagállamai révén köteles tevékenykedni.¹⁴¹ Az Európai Bíróság azonban nem nyújtott operatív iránymutatást azzal kapcsolatban, hogyan szervezhető meg ez az együttműködés a tagállamok és a Bizottság között a gyakorlatban.

A Bizottság 1994-ben, figyelembe véve az EB 2/91-es véleményét, illetve a munkáltatókkal és munkaadókkal folytatott tripartite konzultációk kötelességét, előterjesztett egy közleményt és egy tanácsi határozat-tervezetet a Közösség Nemzetközi Munkaügyi Értekezletben betöltött hatásköréről. A Bizottság célja az előterjesztéssel az volt, hogy egy általános folyamatleírást adjon azon nemzetközi munkaügyi egyezmények megkötése terén, amelyek vegyes vagy kizárólagos közösségi hatáskörbe tartoznak. Az előterjesztést azonban a tagállamok nagy része nem támogatta.

Az utóbbi időben azonban az együttműködés egyre jobban erősödik az EU egyes szervei és intézményei között. Az elmúlt években bevett gyakorlattá vált, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet és a Kormányzótanács ülései, valamint a jelentősebb tripartite tárgyalások előtt az EU egyeztető értekezleteket tart Genfben, a Bizottság, a Tanács titkársága, valamint a tagállamok genfi képviseleteinek részvételével. Az egyeztető

¹⁴⁰ Court of Justice of the EU [1993]

¹⁴¹ *ibid.*

megbeszélések gyakorisága, szervezése nagyban függ a napirenden levő ügy(ek) milyenségétől, a lehetséges EU álláspont előkészítési folyamatának az állásától, a többi szereplővel folytatott egyeztetésektől, az ügy kényességétől, stb. Egyeztető tárgyalásokra, a Tanács javaslatára Brüsszelben is sor kerülhet, de erre nagyon ritkán volt eddig példa.

Ami az EU álláspontok és módosítási javaslatok előterjesztésének a módját illeti, a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a Nemzetközi Munkaügyi Értekezlet ülésein ezeket a soros Elnökség, vagy a soros Elnökség nevében egy másik uniós tagállam tette meg. Megfigyelői státuszából adódóan a Bizottságnak szintén lehetősége volt előterjesztéseket benyújtani a Közösség nevében, saját kezdeményezéséből, vagy a soros Elnökséggel való egyeztetés alapján. A Bizottság gyakran élt is ezen jogával. A Kormányzótanács ülésein szintén az Elnökséget betöltő tagállam, vagy az Elnökség nevében egy másik tagállam terjeszthette elő az Unió álláspontját, módosító javaslatait. Ez gyakran előfordult, mivel a Kormányzótanácsnak nem tagja állandóan minden uniós tagállam.¹⁴² A Bizottság megfigyelői státuszával itt is a NMÉ-hez hasonlóan élhetett.

Az a tény, hogy az uniós álláspontokat általában az Elnökség és nem a Bizottság terjesztette elő, sokak szerint az EU Szerződés rendelkezéseivel ellentétes, ugyanis az ILO által tárgyalt kérdések jelentős része az első pillérbe tartozott.

A Lisszaboni szerződés által bevezetett újítások, nevezetesen az unió külső képviselőjének a soros elnökség helyett a főképviselő általi felváltása és a Bizottság és a Főképviselő közötti hatáskörmegosztások tisztázása pozitív előrelépést jelenthet e tekintetben.

Fontos megjegyezni, hogy a tagállamok egyre inkább felismerik a gyakori uniós egyeztetések értékét és értelmét, és belátják, hogy ezek nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy jobban felismerhetőek, láthatóak legyenek az EU belső és globális érdekei, valamint a tagállami, uniós és nemzetközi prioritások közötti szinergiák.

2.4.5. Az Európai Unió az ENSZ Egészségügyi Világszervezetében

¹⁴² A Kormányzó Tanácsnak 56 teljes jogú (28 a kormányokat képviselő, 14-14 a munkavállalókat, illetve a munkaadókat képviselő) tagja van. A 28 teljes jogú kormányképviseleten belül 10 országnak (Brazília, Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, India, Japán, Kína, Németország, Olaszország, Oroszország) állandó helye van, a többi 18 állami képviselőt háromévente az értekezlet választja. (Forrás: Blahó-Prandler [2005] p.220.)

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO)¹⁴³ 1946-ban jött létre az ENSZ egyik szakosított intézményeként. A szervezet célja az Alapokmány 1. bekezdése szerint az egészség lehető legmagasabb szintjének biztosítása és ennek elősegítése. Az Alapokmány 3. bekezdése kimondja, hogy az Egészségügyi Világszervezet tagjaivá csak államok válhatnak¹⁴⁴.

A szervezet tagállamai a WHO plenáris ülésén, a Közgyűlésen (World Health Assembly), évente egy alkalommal találkoznak. A közgyűlés feladatai közé tartozik a WHO politikáinak, tevékenységének meghatározása, multilaterális egyezmények, szabályozások elfogadása, valamint egészségügyi kutatások kezdeményezése és támogatása. A WHO végrehajtó szerve, a Végrehajtó Tanács 32, földrajzi megosztás szerint választott képviselőből áll és legfontosabb feladata a Közgyűlés döntéseinek előkészítése és végrehajtása.

A szervezet mindennapi ügyeit a Főtitkár látja el, aki a genfi központból és hat regionális irodából álló Titkárság vezetője is egyben.

A WHO Alapokmánya nem rendelkezik résztvevői vagy megfigyelői státuszról. E helyett az Alapokmány „hatékony kapcsolatok kialakítását”¹⁴⁵ szorgalmazza az ENSZ-szel és szakosított intézményeivel, valamint más kormányközi szervezetekkel.¹⁴⁶ Az együttműködés három formáját fogalmazták meg az alapítók: Elsőként formális megállapodások keretében történhet az együttműködés az adott kormányközi szervezettel, amelyhez a Közgyűlés 2/3-os többsége szükségeltetik. A gyakorlatban ilyen típusú megállapodásokat a WHO az ENSZ szakosított intézményeivel kötött. Az együttműködés második formájáról az Alapokmány 18. bekezdése rendelkezik, amely szerint a Közgyűlésnek jogában áll nemzetközi vagy nemzeti, kormányzati vagy nem-kormányzati szervezetek képviselőit meghívni, akik szavazati jog nélkül ugyan, de részt vehetnek a WHO ülésein, illetve bizottságainak és konferenciáinak ülésein.

A WHO Alapokmány 32. bekezdése értelmében az együttműködés harmadik módja, hogy a Főtitkár felhatalmazást kap arra, hogy közvetlen kapcsolatot alakítson ki azon nemzetközi szervezetekkel, amelyek tevékenységi köre az Egészségügyi Világszervezet hatáskörében is megtalálható.

Az Európai Közösség és a WHO kapcsolatát ez utóbbi együttműködési módra alapozták. Az együttműködés 1982-ben kezdődött, az Európai Bizottság és a WHO akkori főtitkára közötti

¹⁴³ World Health Organisation-WHO

¹⁴⁴ World Health Organization [1946]

¹⁴⁵ „establishment of effective relations”

¹⁴⁶ World Health Organization [1946] 69-70. bekezdés

levélváltással. A megállapodás értelmében a Közösség képviselője a Közgyűlés meghívására megfigyelőként vehet részt a Közgyűlés ülészakán, a Végrehajtó Tanács, valamint az Európai Regionális Bizottság ülésein, olyan ügyek tárgyalásakor, amelyekhez a két szervezetet közös érdekek fűzik.¹⁴⁷

A két szervezet közötti együttműködés 2000-ben, egy újabb levélváltással¹⁴⁸ részletesebb megfogalmazásra került. A kiegészítés magába foglalta a WHO Titkárság és a Bizottság közötti magas szintű politikai kapcsolatok megalapozását, valamint az együttműködés prioritásainak – egészségügyi információcsere, dohányzásmegelőzés, környezet és egészség, fenntartható egészségügyi fejlődés, egészségügyi kutatás - meghatározását is, valamint a két fél megállapodott abban, hogy a WHO Főtitkára és a Bizottság illetékes biztosa 2001-től évente találkoznak.

A Bizottság az együttműködés első éveiben nem fejtett ki túl nagy aktivitást, illetve a tagállamok sem törekedtek arra, hogy közös álláspontot képviseljenek a WHO ülésein. Ez az ezredforduló környékén változott meg. A Közgyűlés 1999 májusában kormányközi egyeztető szervet és munkacsoportot hozott létre a dohányzásellenőrzésről szóló keretegyezmény (Framework Convention on Tobacco Control) előkészítésére, megszövegezésére. A Bizottság ezt követően ajánlást fogalmazott meg a Tanács részére, amelyben tárgyalási mandátumot kért a Bizottság részére az EKSz 300 cikkének (1) bekezdése alapján. Mivel a keretegyezmény által érintett kérdések jelentős része közösségi hatáskörbe tartozott, a Tanács minősített többségű szavazással elfogadta a Bizottság kérelmét és minden kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó téma tekintetében felruházta a Bizottságot a Közösség képviselőjére a keretegyezmény előkészítésével foglalkozó kormányközi szerv és a munkacsoport ülésén.

A keretegyezmény által szabályozott kérdések nagy többségében sikerült közös álláspontot kialakítani a tagállamoknak és a Bizottságnak. Tekintettel arra, hogy a Keretegyezmény egyes rendelkezései mind tagállami, mind pedig közösségi hatásköröket érintettek a WHO közgyűlése által 2003-ban elfogadott Keretegyezményt mind az Unió tagállamai, mind pedig az Európai Bizottság ratifikálta. A Keretegyezmény jóváhagyásához vezető folyamat

¹⁴⁷ European Commission [1982]

¹⁴⁸ European Commission [2001]

tekinthető a szervezet berkeiben az első olyan esetnek, ahol a Közösség aktív résztvevőként tevékenykedett.

A következő összehangolt uniós együttműködésre a WHO berkeiben egy másodlagos WHO jogforrás, a Nemzetközi Egészségügyi Szabályozás (International Health Regulations) megalkotása kapcsán került sor. A Bizottság ez alkalommal is tárgyalási mandátumot kért és kapott. A WHO Közgyűlése 2003 május 28-án kelt határozatában engedélyezte a regionális gazdasági integrációs szervezetek teljes jogú részvételét a kormányközi munkacsoport tevékenységében. A Bizottság képviselte természetesen a tagállamokkal történt koordináció és egyeztetés alapján valósult meg. Ebben a tárgyalási folyamatban a tagállamok és a bizottság közötti együttműködés és összhang látványos fejlődést mutatott. A tárgyalások előtt csaknem minden nap sor került egyeztető ülésekre az Unió képviselői között, melyek célja természetesen a közös álláspontok kialakítása, az unió érdekeinek a nemzeti érdekekkel szembeni előtérbe helyezése volt. Részletes tervek kerültek kialakításra, melyik kérdéseket illetően szólal fel a Bizottság és mely kérdések esetében, mely egyeztetéseken az elnökséget betöltő tagállam. Az informális tárgyalásokon általában a Bizottság vette át az unió képviselőjének a feladatát, míg a hivatalos üléseken megosztva szólalt fel az Elnökséget betöltő tagállam és a Bizottság képviselője. A folyamat eredményeként az Európai Közösség lett a tárgyalássorozat kulcsszereplője, a kompromisszumos javaslatok előterjesztője, a többi regionális csoportosulással való megállapodások fő előmozdítója.

Az Unió közös szerepvállalása az Egészségügyi Világszervezetben az utóbbi években tovább erősödött, egyre több kérdésben sikerül közös álláspontot kialakítani és előterjeszteni, valamint az együttműködés keretében a Bizottság aktív megfigyelői státuszát a kormányközi egyeztetéseken és munkacsoporti üléseken egyre hatékonyabban és aktívabban hasznosítja. Bár a Közösség megerősített megfigyelői státusza a Közgyűlésre és a Végrehajtó Tanácsra nem terjed ki, ennek megoldása a közeljövőben megvalósulhat.¹⁴⁹

2.4.6. Az Európai Unió és az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete

Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO)¹⁵⁰ az oktatással kapcsolatos központi munkája mellett a fejlődés szolgálatában álló tudomány, a kulturális

¹⁴⁹ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] pp. 156-168

¹⁵⁰ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization- UNESCO

fejlődés és kulturális örökség védelem, valamint a kommunikáció és informatika területére összpontosítja tevékenységét.

A két szervezet közötti szorosabb együttműködés kezdete 1964-re tehető, amikor is az Európai Közösség megfigyelői státuszt szerzett az UNESCO-ban. Az együttműködés magába foglalta a két szervezet közötti információcserét, a közös célú tevékenységek összehangolását, valamint megfigyelők kölcsönös jelenlétét a két szervezet ülésein. Az együttműködés továbbfejlesztésére a 1972. december 12-én és 1973. február 14-én kelt levélváltással került sor, amelyben a két szervezet megfogalmazta a stratégiai együttműködés területeit, ezen belül elsősorban a környezetvédelem, a felsőoktatás, az afrikai analfabétizmus elleni küzdelem, az oktatás, kutatás, kultúra és média fejlesztésére szánt segélyek szerepeltek a prioritások között.

A közös programok végrehajtásának részletesebb kidolgozásáról szóló megállapodás aláírására 1996-ban került sor, majd 2004-ben a két szervezet újabb megállapodást írt alá, a szervezési és pénzügyi folyamatok harmonizálásáról, a technikai segítségnyújtás megkönnyítése céljából.¹⁵¹

Az Európai Unió jelenleg az UNESCO programok egyik legnagyobb támogatója. Az Európai Bizottság extra-költségvetési önkéntes hozzájárulással támogatja a szervezetet.¹⁵² Az Unió a legtöbb anyagi támogatást az UNESCO oktatási programjaira nyújtja.

Az UNESCO ülésein a Közösséget a Bizottság képviseli, de mivel csak megfigyelői státusszal rendelkezik a szervezetben, nem szavazhat, illetve előterjesztéseket és módosítási kérelmeket sem nyújthat be. Ezt csak a tagállamok kormányainak képviselői tehetik meg. Az üléseken általában a Bizottság képviselője, illetve a soros Elnökséget betöltő tagállam szólal fel az EU nevében, az előterjesztéseket, módosítási kérelmeket az Elnökség képviselője terjeszti elő.

Mivel az UNESCO hatáskörébe tartozó témakörök jelentős része esik kizárólagos közösségi, illetve vegyes hatáskörbe, a Közösség megfigyelői státusza nem nyújt elegendő lehetőséget a Bizottság számára ahhoz, hogy a Közösség érdekeit megfelelően védeni tudja.

A közösségi hatáskör növelésének lehetősége a 2003-ban kezdődő Kulturális Sokszínűségről szóló UNESCO Egyezmény (Cultural Diversity Convention) létrehozásáról szóló tárgyalások

¹⁵¹ Wouters-Hoffmeister-Ruys [2006] p. 138

¹⁵² Mivel az Európai Közösség nem tagja az UNESCO-nak, az általános költségvetéshez nem járulhat hozzá.

előtt merült fel. A tárgyalások első szakaszának a lezárulását követően a Bizottság egy ajánlást fogalmazott a Tanács felé¹⁵³, melyben a Tanács jóváhagyását kérte ahhoz, hogy a tárgyalások további szakaszában a Bizottság a Közösség nevében részt vehessen. A Bizottság indoklásában kifejtette, hogy az előzetes egyezménytervezet az *acqui communautaire*-t és a közösségi politikákat több ponton érinti, többek között a kultúra területén, a kulturális és audiovizuális politika területén, valamint a kulturális javak és szolgáltatások szabad mozgását, és a fejlesztéspolitika kulturális aspektusait illetően is, melyek kizárólagos közösségi, illetve vegyes hatáskörbe tartoznak. A Tanács egyetértett a Bizottság indoklásával és 2004 novemberében biztosította a Bizottság számára a szükséges mandátumot.

Ez alapján a soros Elnökséget betöltő tagállam a Bizottság kérelmét előterjesztette az UNESCO Végrehajtó Tanácsának következő ülésén, kérve, hogy regionális gazdasági integrációs szervezetek részére biztosítsa az UNESCO a felszólalás jogát, valamint tegye lehetővé azt, hogy a Bizottság előterjesztéseket és módosítási kérelmeket nyújthasson be a Közösség nevében az egyezményről szóló tárgyalások során. Az indoklásban a kérelmet előterjesztő tagállam hangsúlyozta, hogy a megfigyelői státusz nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy a Közösség érdekeit megfelelően védelmezze az egyezmény azon rendelkezései esetében, amelyek a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A kérelemben az EU az Egészségügyi Világszervezet által 2003-ban tárgyalt egyezményre hivatkozott, amely tárgyalása során a WHO lehetővé tette az aktív megfigyelői státuszt a Közösség számára.

Az UNESCO jogi tanácsadója nem látta akadályát a kérelem elfogadásának, és az aktív megfigyelői státusz biztosításának a Közösség számára. Ennek ellenére az UNESCO Végrehajtó Tanácsában helyet foglaló államok negatívan reagáltak a kérelemre, elsősorban azért, mivel féltek, hogy az ügy precedenst teremt, valamint mivel nem voltak tisztában a regionális gazdasági integrációs szervezet lényegével és a Közösség képviseletének gyakorlataival az egyéb ENSZ szervezetekben. Ebből következően a döntést elnapolták a Végrehajtó Tanács következő üléséig. Ennek alapján az Európai Bizottság az egyezményről szól tárgyalások első két szakaszában továbbra is csak megfigyelőként vehetett részt.

A Végrehajtó Tanács következő ülésén a Közösség újból előterjesztette kérését az aktív megfigyelői státusz biztosítására. Az ügy megvizsgálására ezúttal egy munkacsoport alakult, amely hosszú egyeztetéseket követően elismerte a Közösség (és nem általánosságban a

¹⁵³ European Commission [2004/b]

regionális gazdasági integrációs szervezetek) aktív megfigyelői jogát, de ezt csak és kizárólag a Kulturális Sokszínűségről szóló UNESCO Egyezményrel kapcsolatos tárgyalások idejére. Ezzel is hangsúlyozni kívánták a döntés kivételességét és egyszerűségét.

A megerősített (aktív) megfigyelői státusz a teljes jogú tagsággal megegyező jogokkal ruházta fel a Közösséget, azzal a kivétellel, hogy nem szavazhatott.¹⁵⁴

Mire azonban a döntés kialakult, az egyezmény végleges szövegterve is csaknem teljes egészében megfogalmazódott, így bár az egyezményről szóló tárgyalások utolsó szakaszában a Közösség már rendelkezett megerősített megfigyelői státuszával, nem igazán tudott már érdemben élni vele.

Mindenesetre az ügy precedenst teremtett és elismerte a Közösség aktív szerepvállalásának lehetőségét olyan nemzetközi szervezetekben, ahol a teljes jogú tagság akadályba ütközik.

A Kulturális Sokszínűségről szóló Egyezmény 3 paragrafusa 27. bekezdése alapján az Egyezmény további újdonsága, egy olyan záró rendelkezés csatolása volt, amely alapján regionális gazdasági integrációs szervezetek is szerződő felek lehetnek.

Amikor a Közösség előterjesztette kérelmét az aktív megfigyelői tagság megszerzésére, többek között azt is világossá tette, hogy amennyiben nem kerül egy speciális záradék az egyezménybe, miszerint a Közösség is az egyezmény szerződő fele lehet, sem a Közösség, sem pedig a tagállamok nem válhatnak a szerződés részeseivé, hiszen a tagállamok az egyezményben szereplő bizonyos jogaikat a Közösségre ruházták át, ezen belül többek között a szerződéskötés jogát is az adott területen.

Az egyezmény végleges záradéka, figyelembe véve a Közösség érvelését, részletesen rendelkezik a jogok felváltott gyakorlásáról egy általános hatásköri nyilatkozat alapján, amely a közösségi hatáskörök bővülése esetén módosítható. Ennek alapján lehetővé vált, hogy az egyezményt ne csak a tagállamok, hanem a Közösség is ratifikálhassa, ami 2006 májusában meg is történt.

¹⁵⁴ UNESCO [2005] pp.292-293.

Fontos megjegyezni, hogy az UNESCO és az EU szakmai együttműködése nagyon sokrétű és sokoldalú, 1997 óta például az UNESCO is aktívan részt vesz az EU és az ACP országok közötti kulturális és oktatási együttműködésben, valamint az EU tudományt és technológiát érintő programjaiban.¹⁵⁵

Fentiekben is láthattuk, hogy az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalását nagyban korlátozhatja az autoritás és a formális elismertség közötti konfliktus, hiszen a Bizottság nem tudja hatáskörét megfelelően gyakorolni, kizárólag a tagállamain keresztül. Az UNESCO-ban egyre inkább elterjedő gyakorlat azonban azt igazolja, hogy a tagállami koherenciával ez a konfliktus leküzdhető.

2.5. Béke és biztonság

2.5.1. Az Európai Unió a Biztonsági Tanácsban

A 2003 decemberi Európa Tanács ülésen a tagállamok egy jelentős előrelépést tettek a Közös Kül-és Biztonságpolitika fejlesztése terén a „Biztonságos Európa egy Jobb világban” címet viselő első közös biztonsági stratégia¹⁵⁶ megfogalmazásával. A stratégia kifejti, hogy az Európai Unió számára az ENSZ az effektív multilateralizmus megvalósításának elsőszámú aktora, az ENSZ Biztonsági Tanácsa¹⁵⁷ pedig a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának elsőszámú felügyelője. Az Európai Unió a konfliktusok megoldásának végső lehetőségeként, a politikai és diplomáciai eszközök meghiúsulása esetén a katonai beavatkozást csak az ENSZ BT felhatalmazása alapján látja megoldottnak.

Tekintettel tehát arra, hogy a nemzetközi béke és biztonság területén az ENSZ BT az elsőszámú döntéshozó szerv a nemzetközi intézményrendszer keretében, fontos áttekinteni, milyen együttműködési lehetőségek állnak az EU rendelkezésére a közös európai BT tagság hiányában ahhoz, hogy nemzetközi szerepvállalását a biztonság és védelempolitika tekintetében hatékonyabbá tegye.

Az ENSZ Alapokmánya az ENSZ Biztonsági Tanácsára ruházta a nemzetközi béke és biztonság megóvásának feladatát. Az ENSZ legerősebb és legbefolyásosabb fő szerveként a

¹⁵⁵ EU@UN: Description of delegation's work in Paris:
http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_460_en.htm (2008.01.04)

¹⁵⁶ European Council [2003]

¹⁵⁷ United Nations Security Council (UNSC)

Biztonsági Tanács által hozott határozatok kötelező érvényűek minden ENSZ tagállamra vonatkozóan. A Biztonsági Tanács öt állandó, vétójoggal rendelkező (Franciaország, Nagy Britannia, Egyesült Államok, Oroszország, Kína) és az ENSZ Közgyűlés által 2 éves időszakra választott 10 nem állandó tagból áll.

Jelenleg az Európai Közösség, sem az Európai Unió nem rendelkezik formális kompetenciákkal az ENSZ BT-ben tagállamai nevében való fellépésre, sem teljes jogú tagsági vagy megfigyelői státusszal. Ez a tény azonban nem jelenti azt, hogy az EU részére nem áll fenn semmilyen lehetőség, hogy közös hangon szóljon vagy összehangolja tevékenységét a BT elő kerülő ügyek tekintetében.

A Nizzai szerződés 19. cikke kimondja, hogy *„azok a tagállamok, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot. Azok a tagállamok, amelyek állandó tagjai a Biztonsági Tanácsnak, feladataik ellátása során — az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül — gondoskodnak az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről”*.

Tovább megy az együttműködés megerősítésében a Lisszaboni szerződés, amikor 34. cikkében úgy rendelkezik, hogy:

„Azok a tagállamok, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt. Azok a tagállamok, amelyek tagjai a Biztonság Tanácsnak, feladataik ellátása során – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül – védelmezik az Unió álláspontját és érdekeit. Ha az Unió az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából. „

A Lisszaboni szerződés tehát kötelezővé teszi a BT tag EU tagállamok számára, hogy kezdeményezzék a főképviselő meghallgatását minden olyan esetben, amelyben az EU közös álláspontot fogalmazott meg.

A stabil közös kül- és biztonságpolitika továbbfejlesztése tehát nem valósítható meg a két európai nagyhatalom egyetértése nélkül. Franciaország és Nagy Britannia ugyanis nemcsak BT tagságukkal emelkedik ki az EU27-ek közül, e mellett atomhatalmak, a világ legnagyobb gyarmati múlttal rendelkező nagyhatalmai, amelyek továbbá rendelkeznek azzal a fizikai és politikai kapacitással, amely lehetővé teszi, hogy szükség esetén államhatáraikon túl is katonai erőt biztosítsanak, ahogyan ennek a Balkánon, illetve a Szubszaharai Afrikában is bizonyítékát adták.

Bár a korábbiakban az említett két nagyhatalom tartózkodott egyeztetni a Biztonsági Tanács elé kerülő ügyek tekintetében, még inkább tájékoztatni az Uniót illetve ennek tagállamait az ülések eredményéről, kimeneteléről, az utóbbi pár évben pozitív elmozdulás tapasztalható az alapszerződés ezirányú rendelkezéseinek megvalósulása irányában. Egyrészt jelentősen nőtt a Biztonság Tanács elé terjesztett EU állásfoglalások, dokumentumok, illetve az ott elhangzott nyilatkozatok száma, másrészt kialakult egy EU fórum a Biztonság Tanács állandó és nem állandó EU tag tagjai között. A közös kül- és biztonságpolitika fejlődésével párhuzamosan világossá vált Franciaország és Nagy Britannia számára is, hogy a Biztonsági Tanács elé kerülő ügyek az EU számára is kiemelt jelentőséggel bírnak, ezért az ezekről való széleskörű konzultáció és tájékoztatás pozitív eredményekkel jár, miközben nem veszélyezteti a féltett állandó tagsági státuszt.

Az együttműködés szükségességét hangoztatta Javier Solana Főmegbízott is, többek között a 2004-ben elhangzott beszédében, amelynek fő mondanivalója úgy foglалható össze, hogy az Európai Unió elveszíti befolyását ha nem tud egyként fellépni a nemzetközi szinten. A Biztonsági Tanács esete kapcsán Solana megjegyzi, hogy *„ha Franciaország és Nagy Britannia nem tudnak közös álláspontra jutni, akkor nem lesz semmilyen EU álláspont. Ezért azt tanácsolom minden állandó és nem állandó BT tagnak, hogy ne hagyják figyelmen kívül azt a tényt, hogy ők nem csak saját országukat, hanem az Európai Unió eszméjét is képviselik egyben - vagy legalábbis képviselniük kellene.”*¹⁵⁸

2009. december 1. előtt a Biztonsági Tanács nyilvános üléseire a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője is meghívást kapott és „képviselte” az Európai Uniót. A gyakorlatban felszólalást tett az EU nevében, amelyhez az EU tag BT-tagok is hozzáfűzést tehettek. A 2004-es időszak alatt például az ír és a holland elnökségek összesen 39 ilyen állásfoglalást

¹⁵⁸ Wouters, Jan et al.[2006] p. 118

tettek¹⁵⁹. A Lisszaboni szerződés hatályba lépését követően a soros elnökség helyett a tagállamok képviselőjére a főképviseelő és apparátusa jogosult.

Fontos azonban leszögezni, hogy az EU ENSZ BT-ben való részvételi lehetőségének mértéke elsősorban attól függ, milyen mértékben járulnak ehhez hozzá az EU tag BT tagok. A 2003-2004-es időszakban például, Németország és Spanyolország kinyilvánította azon szándékát, miszerint delegációjukon belül szeretnék a soros EU elnökségnek is képviselői jogot adni a BT ülésein. Ezt a javaslatot azonban mind Franciaország, mind pedig nagy Britannia megvétózta. Fontos megjegyezni azonban, hogy mivel a BT nyilvános ülésein egyre több állam képviselője vesz részt, a kritikus egyeztetések és a komoly döntések ebből fakadóan egyre inkább a zárt ajtók mögött bontakoznak ki. Ennek alapján tehát az EU és ennek biztonságügyi pozíciója továbbra is nagyban függ Nagy Britannia és Franciaország BT fellépésétől.¹⁶⁰

Hosszú éveken keresztül Franciaország és Nagy Britannia minimalista szemlélettel közelítette meg a BT-ben való tevékenységről való tájékoztatásra vonatkozó uniós alapszerződésekben rögzített rendelkezések értelmezését, tájékoztatási kötelezettségüket a misszióvezetők heti New York-i ülése keretében feltett kérdések megválaszolására korlátozva csupán.

2001 januárjában, a 19. Cikkely tájékoztató bevezetésével az EUSZ vonatkozó rendelkezéseinek gyakorlati megvalósítása kibővült. A tájékoztatók keretében, amelyek heti rendszerességgel kerülnek megtartásra a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője vezetésével, az ENSZ BT tagállamok képviselői beszámolót tartanak az EU tagállamok ENSZ-hez delegált misszióvezetői számára a BT napirenden szereplő ügyeinek állásáról és a tárgyalások eredményeiről. Az Iraki krízis kapcsán ezek a találkozók napi, sőt sok esetben óránkénti rendszerességgel valósultak meg. Fontos azonban hozzátenni, hogy ezek a brifingek nem koordinatív, sokkal inkább csak informatív jellegűek.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának reformja kapcsán, de ettől függetlenül is felmerült az Európai Uniónak, mint tagállamai összességének a tagsága az ENSZ egyik legbefolyásosabb szervében.

¹⁵⁹ ibid. p. 122.

¹⁶⁰ ibid p. 61

Nagy Britannia és Franciaország azonban láthatóan nem kíván megválni ettől a kitüntetett státusztól, és az EU javára lemondani biztonsági tanácsi állandó tagságáról. Ahogyan Richard Holbrooke, az Egyesült Államok volt ENSZ nagykövete jegyezte meg egy alkalommal, az Európai Unió biztonsági tanácsi tagsága nagyon valószínűtlen, elsősorban Franciaország és Nagy Britannia álláspontja miatt, mert „a két állam számára a biztonsági tanácsi tagság globális szerepvállalásuk meghatározója...nem fognak sietni megválni tőle.”¹⁶¹

A Biztonsági Tanács reformjának szükségessége már több évtizede napirenden van, de sajnos mindeközéig nem sikerült egy hatékony megoldást találni, elsősorban a nemzeti és regionális érdekek ütközése miatt.

Az ENSZ BT először 1946-ban ült össze, ekkor az öt állandó BT tag mellett még csak hat nem állandó tag jelenlétében. A BT megreformálásának szükségessége két évtizeddel ez után merült fel, amikor is a nem állandó tagok száma tízre emelkedett.

A Hidegháború a BT működésére is kihatott a két blokk közötti feszültség a BT működését szinte lehetetlenné tette. A nyolcvanas évek, a Hidegháború vége új lehetőséget teremtett a BT hatékony működésére. Az 1990-es években rohamosan megnőtt az ENSZ békefenntartó misszióinak a száma, beleértve olyan összetett műveleteket is, mint Mozambik vagy Kambodzsa, amelyek az ENSZ BT tevékenységének és befolyásának súlyát, és ezáltal a tagság iránti érdeklődést is felkeltették, felújítva a reformkezdeményezések intenzitását.

Az évek során két reform irány kristályosodott ki. Egyrészt a BT taglétszámának kibővítése, másrészt a BT működési eljárásainak reformja, beleértve a BT ügyrendjét is, amely több mint 60 évig csaknem eredeti formájában maradt fel.

Fontos kiemelni, hogy az ENSZ BT reformja egy érzékeny és mélyen politikai kérdés maradt mind a mai napig, egyrészt a nemzeti és regionális érdekütközések miatt, másrészt eljárásrendi problémák miatt is, amelyek sok esetben az ENSZ Alapokmány módosítását feltételeznék elsőként.

¹⁶¹ Financial Times [2002]

A BT reformjáról szóló vita 1992-ben bontakozott ki újra az Egyesült Államok kezdeményezésére, érthető módon a potenciális új tagjelöltek támogatása mellett. A kezdeményező a mellett érvelve, hogy Németország és Japán gazdasági súlya, az ENSZ tevékenységéhez való nagymértékű anyagi hozzájárulása, a II. világháborút követően a nemzetközi közösségbe való békés visszatérése indokolja, hogy a Biztonsági Tanács állandó tagjai közé felvételt nyerjenek. A javaslat egy az ENSZ Közgyűlése keretében működő, az ENSZ berkeiben is hosszú és bonyolult elnevezésű¹⁶² munkacsoport létrehozásához vezetett, amely jelenleg is tevékenykedik. A munkacsoport eredményei természetesen mind azt igazolták, hogy szükség van a BT reformjára, de ennek módjáról és terjedelméről mindmáig nem sikerült megegyezésre jutni.¹⁶³

Európai szemszögből a legszembetűnőbb fejlemény Olaszország reakciója volt egy esetleges, francia és brit támogatottságot élvező - német BT tagsággal kapcsolatban, amely ellen Olaszország ellenkampányt indított és ehhez próbálta minél több európai és harmadik világbeli állam támogatását megnyerni.¹⁶⁴ Az olasz javaslat egy regionális alapú rotációs elven működő, az ENSZ Közgyűlés által választott új BT tagsági státusz kialakítását irányozta elő. A munkacsoport keretében számos javaslat és ötlet született, ezek többsége azonban a tagságra kis vagy semmilyen eséllyel nem rendelkező kis és közepes méretű államoktól érkezett.

A reformelképzelések realitása 2003-2005-ben azonban komolyabbra fordult, amikor is Kofi Annan kezdeményezésére egy magas szintű fórum alakult a biztonság kérdések tekintetében való kollektív fellépés javítása céljából¹⁶⁵. Ez utóbbi 2005 őszén két lehetőséget vázolt föl: egyrészt az állandó tagok létszámának növelését, másrészt egy rotációs elven működő tagságot, mindkettőt egy 2020-ban történő teljeskörű felülvizsgálattal egyetemben, amikor is egy közös európai uniós tagság is lehetőségként merülhetne fel. A javaslat a szavazati vétő megtartásának lehetőségeire, előnyére hátrányára, korlátozására is kitért.¹⁶⁶ A javaslat a probléma megoldása helyett további újabb javaslatokat generált, többek között India, Brazília, Németország és Japán közös javaslatát, amelyben ezen országok egymás tagságának kölcsönös támogatása mellett két további afrikai tagsági posztot is szükségesnek tartottak. Tekintettel a különböző nézetekre és különböző javaslatokra, sajnos egyik sem szerzett 2/3-os többséget az ENSZ Közgyűlésben.

¹⁶² Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council

¹⁶³ Winkelmann [1997] p.38 old

¹⁶⁴ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] p. 62 old

¹⁶⁵ UN Secretary General [2004]

¹⁶⁶ ibid, 244-260.sz. paragrafusok

A 2008-as év az ENSZ BT reformja szempontjából újabb fordulópontnak tekinthető, hiszen a 2008-évi Közgyűlésen a tagállamok kiemelték reformjavaslatok tárgyalását a 90-es években létrehozott munkacsoport kereteiből és kormányközi plenáris szintre emelték a dialógust. A tagállamok a Közgyűlés 62/557 számú határozatával egy közös alapot teremtettek a további tárgyalásoknak, amelyben hat kulcstémakört határoztak meg: a tagsági kategóriák, a vétó kérdése, regionális képviselet, a kibővített BT nagysága, munkamódszerek, a BT és a Közgyűlés közötti kapcsolatok.¹⁶⁷

A kormányközi tárgyalások első két fordulójára 2009 márciusában és júniusában került sor, azonban konkrét megoldást ezek az egyeztetések sem hoztak. Miközben az ENSZ tagállamok megegyeznek abban, hogy a BT tagság bővítése szükséges, ennek formájáról és tartalmáról sajnos mindezidáig nem sikerült kompromisszumra jutni. Három, a bővítés iránt leginkább elkötelezett csoportosulást érdemes megemlíteni. Egyrészt az Afrikai Unió ENSZ-ben való képviseletét ellátó Afrika Csoportot, a G4 csoportot, amelynek Németország, Japán, India és Brazília a tagja, mint a tagságra leginkább jogosult tagállamok együttese, valamint az UFC (Uniting for Consensus), amelynek leginkább hangot adó tagjai Mexikó, Olaszország, Spanyolország, Argentína, Dél Kórea és Pakisztán, a G4-ek regionális riválisai, akik kizárólag a nem állandó tagság bővítését javasolják, mivel véleményük szerint az állandó tagok számának növelése újabb regionális erőközpontokat hozna létre.¹⁶⁸

Mind Nagy Britannia, mind pedig Franciaország vezető képviselőinek nyilatkozatai a BT bővítés melletti támogatásukat bizonyítják, természetesen saját állandó tagságuk megőrzése mellett.¹⁶⁹ Mindkét állandó tag támogatja a G4-ek és az Afrikai Csoport képviselőjének állandó tagságát, míg a többi három állandó tag visszafogottabb e tekintetben.¹⁷⁰

A reformtárgyalások során felmerült annak a lehetősége, hogy az új állandó tagság „tesztelése” céljából egy bizonyos időhorizonton belül az alkalmazhatóság felülbírálásra kerülne, egy másik elképzelés szerint azonban bevezetésre kerülhetne egy harmadik tagsági kategória, egy olyan nem állandó tagság, amely a jelenlegi 2 éves periódus helyett hosszabb,

¹⁶⁷ Kugel, Alischa [2009] p.3

¹⁶⁸ ibid, p.4.

¹⁶⁹ British Foreign and Commonwealth Office [2004]

¹⁷⁰ Kugel, Alischa [2009] p.4.

3-15 évre biztosítaná az adott tagállam részvételét a BT tevékenységében. Ez utóbbi variáció támogatói az UFC képviselői.¹⁷¹ Az állandó tagság átmeneti kibővítését Németország támogatja ugyan,¹⁷² a G4 csoport további tagjai, valamint az Afrika Csoport nem lelkesedik az ötletért, azzal érvelve, hogy ez egy második kategóriás állandó tagságot eredményezne, kisebb hatáskörökkel, mint a jelenlegi ötök hatásköre.

A további témakörök tekintetében hasonlóképpen számos, sokszor egymásnak ellentmondó javaslat merült fel, úgy mint például a vétó eltörlése, vagy ennek az új tagokra való kiterjesztése, illetve ennek csak bizonyos témakörök esetében való alkalmazhatóságának az ötlete is.¹⁷³ Ebből is látszik, hogy a reformfolyamat felgyorsult ugyan, azonban az irányt tekintve nagy még a bizonytalanság és olyan eltérőek a vélemények, hogy sajnos továbbra is úgy tűnik, egy konkrét és alkalmazható BT reform a jövő zenéje marad továbbra is. A kormányközi tárgyalások azonban kétségkívül egy lépéssel előre vitték a folyamatot és rámutattak egy két fontos tényezőre.

Ennek ellenére azonban jól látszik, hogy az ENSZ BT reform továbbra is a nemzeti érdekek, stratégiai regionális érdekek és globális hatalmi ambíciók által befolyásolt folyamat marad.

Sokan remélnék pozitív előrelépést a Közgyűlés 2010-es ülészakától, illetve attól a ténytól, hogy ennek elnöki posztját Ali Abdessalam Treki, Libia képviselője tölti majd be, akitől az Afrikai Csoport rugalmasabb hozzáállásának elérését remélik.¹⁷⁴ Fontos azonban tudatosítani, hogy a reform sikere kevésbé a körülmények, mint inkább a politikai akarat függvénye. Ez utóbbi megállapítás ugyanúgy az Európai Unióra és ennek ENSZ reform kapcsán tanúsított magatartására is.

A BT reform kapcsán az Európai Unió tagállamai sem egységesek, ahogy az Európai Parlament 2008 márciusi feljegyzésében fogalmaz, az Európai Unió olyan megosztott a témakör tekintetében, mint még soha. Míg Németország G4 csoporton belüli törekvéseit Nagy Britannia és Franciaország és az EU tagállamok nagy része támogatja, Olaszország és

¹⁷¹ lásd pl. Claudia Blum, Kolumbia nagykövetének felszólalását:

www.centerforunreform.org/system/files/Colombia_StatementSCR_20Apr09.pdf.

¹⁷² lásd pl. Thomas Matussek német nagykövet felszólalását: http://www.new-york-un.diplo.de/newyorkvn/en/01/Archive_1/Speeches_Archive/2009_Speeches_20Archive/120609_20Statement_20Matussek_20R.html 12 June 2009

¹⁷³ Center for UN Reform Education „Second Round of Security Council Reform Talks Ends”.
<http://www.centerforunreform.org/node/401>

¹⁷⁴ Kugel, Alischa [2009] p.7.

Spanyolország a kezdeményezés ellen foglal állást. Belgium pedig kizárólag a nem állandó tagság bővítését és a vétójog eltörlését tartja célszerűnek.¹⁷⁵

Amennyiben az ENSZ BT reformja megvalósul is a közeljövőben, egy közös EU tagság belátható időn belül több szempontból is irreálisnak tűnik. Ezért az Európai Uniónak inkább arra kell törekednie, hogy a jelenlegi státuszából és helyzetből adódó minden lehetőséget kihasználjon nemzetközi szerepvállalása és fellépése erősítése céljából. Fontos hozzátenni, hogy az Európai Unió közös külpolitikai fellépésének elmúlt években tapasztalható erősödése Franciaország és Nagy Britannia BT tagsága vonatkozásában is tapasztalható, bár messze nem olyan mértékben, amilyen hatékonyan más nemzetközi fórumok tekintetében. Ez utóbbinak azonban nem kizárólag a két nagyhatalom szab korlátot.

A Lisszaboni szerződés által megerősített Főképviseleti státusz, valamint az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása és az Európai Unió nemzetközi szervezetekhez delegált képviselőinek aktív jelenléte az ENSZ BT ülésein, az Európai Unió ENSZ BT keretein belüli nagyobb láthatóságát erősítheti. A Lisszaboni szerződés hatályba lépésének talán első gyakorlati és látható jele volt, hogy 2010. január 6-án Peter Schwager, az Európai Unió ENSZ-hez delegált képviselőjének vezetője, az ENSZ Biztonsági Tanácsában elsőként szólalt fel ilyen státuszában az Európai Unió nevében- Afganisztán ügyében. Korábban a közös álláspontokat és nyilatkozatokat a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője, vagy valamely ENSZ BT tag tette meg.

A Biztonsági Tanács keretében való EU együttműködés fentiek alapján tehát elég korlátozott. Az egységes szerepvállalás sem a kohézió, sem a formális elismertség kritériumát nem teljesíti. Az Európai Unió informális elismertsége elfogadott ugyan, illetve a soros elnökség képviselője, majd 2009. december 1-től a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő és személyzete felszólalhat az EU nevében, az együttműködés azonban még sajnos gyerekcipőben jár. A Lisszaboni szerződés által a BT tag EU tagok számára kötelezővé tett közbenjárás az ügyben, hogy az EU-t képviselő személy felszólalhasson a 27-ek nevében előrelépést jelent ugyan, azonban a tagállami kohézió továbbra is csak korlátozott mértékben alkalmazott.

¹⁷⁵ Az Európai Parlament EU-ENSZ kapcsolatokkal foglalkozó munkacsoportja kérésére készített belső EP feljegyzés. 03/03/2008

2.5.2. Az Európai Unió a Béketeremtő Bizottságban

A konfliktust követő béketeremtés gondolata az ENSZ keretein belül talán Boutros-Boutros Ghali ENSZ Főtitkár 1992-es kezdeményezésével vette kezdetét, amelyben a béketeremtést, mint az univerzális szervezet egy új tevékenységi körét jelölte meg. Azóta a nemzetközi közösség sokat fejlődött e tekintetben. A béketeremtés intézményesítésére vonatkozó legjelentősebb indítvány Kofi Annan ENSZ főtitkár 2005. évi jelentésében¹⁷⁶ került megfogalmazásra, a Béketeremtő Bizottság¹⁷⁷ létrehozásának rögzítésével.

Az EU nagyon sok energiát és politikai akaratot fordított arra, hogy a 2005. évi ENSZ csúcstalálkozó záródokumentuma rendelkezzen a Béketeremtő Bizottság létrehozásáról.

A Bizottság, az ENSZ csúcstalálkozót megelőzően kiadott közleményében¹⁷⁸ kijelenti, hogy *„Lényeges, hogy a Béketeremtő Bizottság létrehozása kapcsán konszenzus szülessen. Egy ilyen szerv hiánypótló szerepet töltene be az ENSZ-en belül. Az EU-nak támogatnia kell, hogy egy ilyen Bizottság széleskörű mandátumot kapjon, amely magába hordozza a béketeremtés holisztikus szemléletét, azaz a békefenntartástól egészen a hosszú távú fejlesztési kérdésekig terjed. A stabilizációs és fejlesztési fázisban a fenntartható béke konszolidálására és az újabb konfliktus megelőzésére kell összpontosítani. A csúcstalálkozón dönteni kell a Béketeremtő Bizottság létrehozásáról, valamint megbízatásának fő jellemzőiről, az ENSZ Biztonsági Tanácsa, valamint az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa felé történő jelentéstételi kötelezettségéről, az összetételre vonatkozó szabályokról, a munkába állásának határidejéről.”*

A Béketeremtő Bizottság létrehozásának sikeréhez a folyamatos belső egyeztetések, a konstruktív előterjesztések és az intenzív lobbitevékenység is nagyban hozzájárult. Az EU mellett persze más szereplők is támogatták az új Béketeremtő Bizottság létrehozását, többek között az Egyesült Államok, valamint az afrikai államok is. Azonban eltérő álláspontok fogalmazódtak meg az egyes ENSZ tagállamok között a Béketeremtő Bizottság mandátumát, a más ENSZ szervekhez, elsősorban a Biztonsági Tanácshoz, a Közgyűléshez és az ECOSOC-hoz fűződő viszonyával, és nem utolsósorban az új intézmény összetételével kapcsolatban. Az egyeztetéseket nehezítette, hogy sok ENSZ tagállam a reformcsomag más

¹⁷⁶ United Nations General Assembly [2005/b]

¹⁷⁷ Peacebuilding Commission

¹⁷⁸ Európai Bizottság [2005] p. 10.

területein biztosított garanciákhoz szeretne volna kötni a Béketeremtő Bizottság létrehozásához való hozzájárulását.

Az EU meghatározó szerepet játszott a tárgyalások végkimenetében. Ígéretet tett ugyanis az ODA növelésére, a segélyezés minőségi javítására és hatékonyságának növelésére, a Millenniumi Célok mielőbbi elérése érdekében. Ezzel egy időben egy időrend is kialakításra került az EU tagállamok számára az ODA 0,7% 2010-ig való elérésére, egy középtávú 0,56%-os arány betartásával 2010-ig. Ez a kötelezettségvállalás igazolta az EU, mint legnagyobb adományozó felelősségérzetét és az Unió elkötelezettségét az iránt, hogy a fejlesztés legalább olyan fontos szerepet játsszon a reformfolyamatban, mint a biztonság kérdése. Az EU ezt követően olyan meghatározó és példamutató szereplője lett a Béketeremtő Bizottság létrehozásáról szóló egyeztetéseknek, amely felelősségérzetét és segélyezési/fejlesztési szándékát egyaránt bizonyította¹⁷⁹. Természetesen több egyéb tényező is közrejátszott abban, hogy a Béketeremtő Bizottság végül megalakulhatott, de elmondhatjuk, hogy az Unió proaktív magatartása szintén fontos szerepet töltött be e téren.

Az ENSZ reform egyik legnagyobb eredményeként 2005. decemberében létrejött tehát a Béketeremtő Bizottság, amelynek létrehozásával, Ban Ki-moon ENSZ Főtitkár szavaival élve, *az ENSZ tagállamai egy fontos új intézményt alkottak, a háborúk pusztításából felépülő, sebezhető társadalmak támogatására.*¹⁸⁰

A Közgyűlés és a Biztonsági Tanács határozatával létrejött új Béketeremtő Bizottság legfontosabb feladata, hogy valamennyi illetékes szereplőt összehozzon az erőforrások rendszerezésére, tanácsokkal szolgáljon és megoldási javaslatokat adjon olyan egységes stratégiák létrehozására, amelyek előmozdítják a konfliktusok utáni béketeremtést és helyreállítást.¹⁸¹ Egyúttal létrehozásra került egy Béketeremtő Alap is, amelynek célja a béketeremtő intézkedések bevezetésénél szükséges erőforrások azonnali felszabadítása és az újjáépítés finanszírozásához szükséges megfelelő pénzügyi eszközök biztosítása, továbbá a Béketeremtő Támogató Hivatal, amely az integrált missziótervező folyamatban vesz részt.

A Közgyűlés 60. ülészakán, az Európai Unió nevében a brit soros elnökség képviselőjében felszólaló Sir Emyr Jones Parry a Béketeremtő Bizottság létrehozása alkalmából elmondta,

¹⁷⁹ Wouters, Jan et al.[2006] pp.366-367

¹⁸⁰ UN Secretary-General [2007]

¹⁸¹ United Nations General Assembly [2005/a]:

hogy „Az Európai Unió erősen támogatta a Béketeremtő Bizottság tervét. Továbbra is a reményünket és várakozásainkat fejezzük ki az iránt, hogy a Béketeremtő Bizottság jobbra fordítja a háború sújtotta társadalmakban élő emberek helyzetét. (...)A Béketeremtő Bizottság létrehozásával még inkább lehetővé válik az ENSZ számára, hogy a Föld legsebezhetőbb államai számára segítséget nyújtson”.¹⁸²

Az Európai Unió sokat tanult a 20. század végét jellemző helyi konfliktusok tapasztalataiból, amelyek többek között rámutattak az Európai Unió katonai képességeinek a korlátaira. Az Unió képviselői azonban levonták a következtetéseket és a 90-es évek végét, a 21. század elejét a közös biztonsági és védelempolitika létrehozása iránti megújult igény jellemezte.¹⁸³ A fejlődés eredményeképpen megerősödött az együttműködés az EU és az ENSZ között is, elsősorban a békefenntartás és béketeremtés, valamint konfliktus megelőzés területén. Az együttműködés megerősödésének mérföldköveiként tekinthetünk a 2000. évre, mikor is az ENSZ Főtitkár meghívást kapott az Európai unió intézményeinek meglátogatására, amelynek eleget is tett. A találkozó keretében a konfliktus-megelőzés és válságkezelés kérdésköre kiemelt szerepet kapott.¹⁸⁴

Igaz ugyan, hogy az Európai Unió védelmi és katonai képességének szintjét sok kritika érte és éri, a válságkezelésben való részvétele mindenképpen hozzájárult a nemzetközi közösség e területen végzett tevékenységének hatékonyabbá tételéhez. Gazdag Ferenc helyesen jegyzi meg, hogy az Európai Unió válságkezelési képességeinek vizsgálatakor több szempontot érdemes figyelembe venni, hiszen „ha abból indulunk ki, hogy a válságkezelés leghatékonyabb hosszú távú stratégiája a válsághoz vezető okok felszámolása, s ha figyelembe vesszük, hogy a fejlődő világ konfliktusainak döntő hányada mögött valamilyen formában az alulfejlettség s a szűkös erőforrások stb. állnak, s ha mindehhez hozzávesszük, hogy a világ legnagyobb segélyezője az EU, akkor az a következtetés adódik, hogy az európai integráció a leghatékonyabb szereplők egyike... Ha viszont arra kérdezzük rá, hogy hol és mikor vezényelte le az Európai Unió eredményes válságkezelő, konfliktusmegelőző,

¹⁸² EU Presidency [2005]

¹⁸³ Érdemes megemlíteni az 1998-as Saint Malo-i francia-brit diplomáciai csúcs eredményeit, az 1999 júniusi, történelmi jelentőségű európai külügyminiszterek és hadügyminiszterek találkozóját, az 1999 decemberi Helsinki csúcs biztonság és védelempolitikát érintő eredményeit, a 2002-es Berlin Plus megállapodás létrejöttét, vagy a 2003-ban Franciaország javaslatára létrehozott Európai Katonai Rendőri Erők (European Military Police Force) létrehozását

¹⁸⁴ Wouters, Jan- Ruys, Tom [2006] p. 243.

békeépítő, stb. akcióit, akkor egy nagyon sovány listát kapunk”.¹⁸⁵ Mindemellett fontos kiemelni, hogy az Európai Unió és tagállamai nagyon sok nemzetközi misszió résztvevői és támogatói, e mellett az Európai Unió elkötelezettsége a Béketeremtő Bizottság tevékenysége és ennek hatékonysága az EU válságkezelési tevékenységének pozitív aspektusait erősíti.

Az Európai Unió ENSZ-ben betöltött szerepe, valamint a közös biztonság-és védelempolitika irányába való elmozdulása által a Béketeremtő Bizottságnak is egy vezető entitásává nőheti ki magát. A Béketeremtő Bizottság tevékenységéhez való anyagi hozzájárulásával ezt már jelenleg is bizonyítja. Az ezredforduló óta az Unió válságmenedzsment területén tapasztalható egyre hatékonyabb fellépése a Béketeremtő Bizottság hatékony működéséhez való szakmai hozzájárulását is előrevetíti.

Az Európai Unió az elmúlt években egyre több tapasztalatot szerzett a nemzetközi békefenntartás területén.

Az első jelentős misszió a 2003. január 1-én rajtoló bosznia-hercegovinai EUPM katonai misszió volt. A misszió létrehozása az Európai Tanács 2002. március 11-i döntése¹⁸⁶ alapján történt, a Biztonsági Tanács 1396 számú megerősítő határozata mellett. A misszió a dayton-i béke megállapodások eredményeként, Bosznia Hercegovina fenntartható rendőri erejének a kialakításának felügyelete és ellenőrzése céljából felállított, ENSZ keretein belül működő IPTF missziót váltotta fel.

Az Unió 2003. március 31-én kezdte meg első katonai misszióját Concordia néven Macedóniában az Európai Tanács 2003. januári döntése¹⁸⁷ értelmében. A Concordia a NATO misszióját váltotta, amelynek célja Macedónia konfliktust követő Ohrid Keretegyezményének végrehajtásának biztosítása volt. A misszióban 26 állam vett részt, beleértve az Unió minden tagállamát Írország és Dánia kivételével. A misszióban 357 könnyű fegyveres erő vett részt, amelynek harmadát Franciaország biztosította, amely egyben a misszió „vezető nemzetének” tisztét is betöltötte.¹⁸⁸ A Concordia műveletben alkalmazott katonai kontingens parancsnoka a német Rainer Feist admirális lett.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Gazdag [2005], p. 339

¹⁸⁶ Council Joint Action 2002/210/CFSP

¹⁸⁷ Council Joint Action 2003/92/CFSP

¹⁸⁸ Wouters, Jan- Ruys, Tom [2006] p.238

¹⁸⁹ Gazdag [2005], p. 372

Az Artemis Operáció, az Unió második katonai missziója, amely 2003. júniusában kezdte meg működését különleges volt a tekintetben, hogy ez volt az EU első olyan missziója, amelyet nem saját regionális közelségében, hanem a Kongói Demokratikus Köztársaságban felügyelt. Az Európai Tanács döntése¹⁹⁰ és az ENSZ BT 1481 (2003.05.30) sz. BT határozata alapján indított misszió keretében a fegyveres erők a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Bunnia városban felügyelték a helyi lakosok és a humanitárius munkások biztonságát. Bár a misszió idő horizontját (2003 június 12-szeptember 1) és terjedelmét (1800 fő) tekintve is korlátozott volt, mégis egy magas kockázatú operációnak tekinthető, amellyel az EU a nemzetközi béke és biztonság iránti aktív elkötelezettségét kívánta bizonyítani. A misszió emberállományának jelentős részét (1 700 fő) Franciaország adta, amely ebben a misszióban is irányító szerepet töltött be. Franciaország mellett további 13 EU tagország és három nem EU állam biztosított erőforrásokat.

Az Unió 2004 júliusában Grúziában létrehozott EUJUST-THEMIS¹⁹¹ elnevezésű, kis létszámú (8 szakértő és a helyi személyzet) missziója tekinthető az EU első olyan műveletének, amelynek célja a jogállamiság megerősítése volt.

Az EU eddigi legnagyobb létszámú, 7000 főből álló missziójának az Althea¹⁹² elnevezést viselő misszió számít, amely Bosznia Hercegovina területén történő békés rendezéshez kívánt hozzájárulni és szintén az ENSZ BT jóváhagyó határozata mellett valósult meg.

¹⁹⁰ Council Joint Action 2003/423/CFSP

¹⁹¹ Council Joint Action 2004/523/CFSP OJ L-234 (03.07 2004)

¹⁹² Council Joint Action 2004/570/CFSP OJ L-252 (28.07. 2004)

3. táblázat: Az Európai Biztonság- és Védele Politika keretében indított műveletek



Forrás: Európai Unió Tanácsa (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>)

Fenti kezdeményezések és eredmények ellenére többen úgy ítélik meg azonban, hogy az Európai Unió a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében politikai súlyához viszonyítva és az ENSZ rendszer legnagyobb pénzügyi donorjaként nem veszi ki globális szerepének megfelelő mértékben a részét a béketeremtő és fenntartó erők biztosításában.¹⁹³

Sok kritika érte és éri továbbra is az EU békefenntartó és katonai kapacitásait, ezek kis létszáma, rövid időkerete miatt. Ezek bizonyos szempontból jogos érvek, azonban ha azt vesszük figyelembe, hogy egy közös védelempolitika kialakítása és még inkább hatékony működtetése tapasztalatokat és gyakorlatot igényel, amellyel az EU, mint olyan, korábban nem rendelkezett, valamint tagállamainak nagy része sem rendelkezett nemzetközi katonai tapasztalatokkal, úgy gondoljuk, hogy a politikai akarat mélyülésével, az együttműködés és a

¹⁹³ Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen [2006] p.129.

közös katonai fellépés iránti elkötelezettség erősödésével az EU békefenntartó és béketeremtő, illetve humanitárius funkciója kétségtől erősödni fog.

A Béketeremtő Bizottság eredményessége nagyban függ majd attól, hogy megfelelően biztosítja-e az egyes szereplők közötti koordinációt, az előrelátható finanszírozást, valamint a nemzetközi figyelemnek a konfliktus utáni országokra történő kiterjesztése mellett a Béketeremtő Bizottságnak – az illetékes ENSZ szervezeti egységekkel együtt – arra kell törekednie, hogy javítsa a szervezet tanulási képességeit a béketeremtés terén.

Ahogy Gareth Evens kifejtette, amennyiben a nemzetközi közösség hajlandó befektetni a Béketeremtő Bizottságba, az intézménynek értékes jövője lehet. Amennyiben az Európai Unió komolyan aspirál a Béketeremtő Bizottságban való vezető szerepre és a konfliktus megelőzés területén való jövőkép kialakítására, nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a Béketeremtő Bizottság elsőként felvállalt két napirendre tűzött esetét¹⁹⁴ sikerre vigye.¹⁹⁵

2.5.3. Az Európai Unió és a Nemzetközi Büntetőbíróság

1998. július 17.-én, az ENSZ Rómában tartott konferenciáján, 120 állam határozta el a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC)¹⁹⁶ létrehozását, amelynek Római Statútuma 2002. július 1-én lépett hatályba. Az Európai Unió tagállamai elsőként váltak szerződő felekké.

A Hágában székelő Nemzetközi Büntetőbíróság a népiirtás bűncselekménye, az emberiség elleni és háborús bűncselekmények (nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén is), továbbá agresszió elkövetésében részes személyek felett rendelkezik joghatósággal.¹⁹⁷

Az Európai Unió tagállamai, a nemzetközi igazságszolgáltatás támogatóiként, tagjai voltak (Franciaország kivételével) annak a munkacsoportnak, amely a Római konferenciát megelőzően aktív lobbizási tevékenységet folytatott az ICC létrehozása érdekében. A Római Statútumról szóló tárgyalások előtt az EU nem alakított ki közös álláspontot. A tárgyalások során több eldöntendő kérdéskört tekintve – elsősorban a Biztonsági Tanács szerepe, a Főügyész függetlensége, az ICC joghatósága belső fegyveres konfliktusok felett – bomlott

¹⁹⁴ A Béketeremtő Bizottság első két béketeremtési kezdeményezése Burundi és Sierra Leone

¹⁹⁵ Gareth, E. [2007] p.67.

¹⁹⁶ International Criminal Court

¹⁹⁷ Blahó-Prandler [2005], pp.150-151.

meg az EU egység, elsősorban Franciaország és Nagy Britannia eltérő álláspontja miatt, amelyek az Egyesült Államokkal és a BT más állandó tagjaival szövetkeztek. A tárgyalások előrehaladtával, kompromisszumos opt-out klauzulák bevezetését követően azonban a két európai nagyhatalom is visszatért az EU 13-ak álláspontjának képviseléséhez, és az Alapokmány elfogadásakor már az összes EU tagállam egyként szavazott az ICC létrehozása mellett.¹⁹⁸

Fontos megemlíteni, hogy az Európai Unió nem szerződő fele a Római Statútumnak, így az EU nem jogosult a tagállamokat képviselni az ICC Közgyűlésén. Az EU azonban biztosította bizonyos fokú formális elismertségét egy, az ICC-vel való együttműködési és segítségnyújtási megállapodásnak a megkötésével, amelyben az EU elkötelezi magát az ICC támogatására.¹⁹⁹ A megállapodás érvénybe lépése mellett az EU-nak, mint formális entitásnak a részvételét harmadik országok, többek között az Egyesült Államok és nem állami szereplők is elismerték. Az Egyesült Államok több alkalommal kezdeményezett megállapodásokat az Európai Unióval az ICC kapcsán, valamint számos harmadik ország, illetve nem állami szereplő, így például a Koalíció a Nemzetközi Büntetőbíróságért (Coalition for an International Criminal Court) is az EU-hoz fordult iránymutatásért, illetve alakított ki intenzív kapcsolatokat az EU-val.²⁰⁰

A Római Statútum hatályba lépését követően a Tanács egy korábbi, 2001. évi közös álláspontját²⁰¹ frissítve, 2003. június 16-án új közös álláspontot fogadott el a Nemzetközi Büntetőbíróságról²⁰² azzal a céllal, hogy *„elősegítse a Bíróság hatékony működését és növelje általános támogatottságát a Római Statútumban való lehető legszélesebb körű részvétel előmozdításával.”*²⁰³

A Közös álláspont 3. cikke rögzít az Uniónak az ICC függetlenségének elősegítéséhez nyújtott feladatait, ez alapján a tagállamok elsősorban:

- *„bátorítják a részes államokat, hogy haladéktalanul adják át teljes megállapított hozzájárulásukat a részes államok közgyűlése által hozott határozattal összhangban;*

¹⁹⁸ Schaik [2007], p.977.

¹⁹⁹ Council of the European Union [2006]

²⁰⁰ Schaik [2007], p.983.

²⁰¹ Council of the European Union [2001]

²⁰² Council of the European Union [2003/b]

²⁰³ ibid, 1 cikk. (2) bekezdés

- *minden erőfeszítést megtesznek annak érdekében, hogy a tagállamok a lehető leghamarabb aláírják és megerősítsék a Bíróság kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodást, és ezt más államok is megtegyék; továbbá*
- *megfelelő esetben igyekeznek elősegíteni a Bírósággal kapcsolatos munkát végző bírák, ügyészek, tisztviselők és jogi tanácsadók képzésének és támogatásának megteremtését.”*

A dokumentum 4. cikke a Tanácsot hatalmazza fel, az Európai Unió és a tagállamok intézkedéseit a fentiek végrehajtásával kapcsolatba összehangolja.

Az Európai Unió a közös álláspont minél hatékonyabb végrehajtása érdekében 2004. február 4-én egy Cselekvési Tervet²⁰⁴ is jóvá hagyott, amelyben lefektette a közös álláspontban rögzített rendelkezések végrehajtásának gyakorlati lépéseit.

Ebben a dokumentumban az Unió tagállamai elkötelezték magukat arra, hogy az illetékes nemzetközi fórumokon a rögzített eljárásoknak megfelelően koordinálják tevékenységüket, továbbá a hágai és new-york-i követségeiken lehetőségeikhez mérten olyan szakembert is kiküldenek, ami az ICC specifikus ügyekkel foglalkozik, továbbá a hatékonyság és költségcsökkentés céljából kezdeményezik egymás között a tevékenységek megosztását, ország-, vagy nemzetközi szervezet-, vagy téma specifikus vonatkozásban.²⁰⁵ A Cselekvési terv rögzíti továbbá a Bizottsággal való kölcsönös együttműködés fontosságát, valamint az Európai Parlament folyamatos tájékoztatását az ICC fejlődése tekintetében jelentős eseményekről és lépésekről.²⁰⁶

Az Európai Unió tagállamai a Nemzetközi Büntetőbíróság tevékenységének elősegítése iránti elkötelezettségüket több síkon is bizonyították, kezdve a politikai párbeszéd, a démarche-ok alkalmazása, az ENSZ család szervei és intézményei, illetve más nemzetközi szervezetek keretében tett közös nyilatkozatok által, az Alapokmány ratifikálása, illetve rendelkezései végrehajtása kapcsán az erre igényt tartó harmadik országok részére nyújtott szakmai, anyagi segítségnyújtás, illetve információ-szolgáltatás által.

²⁰⁴ Council of the European Union [2004/a]

²⁰⁵ ibid, 5. pont

²⁰⁶ ibid, 6-7. pontok

4. táblázat: EU démarche-ok listája harmadik államok és nemzetközi szervezetek irányában (2002-2007 között)

AFRICA	NORTH AFRICA MIDDLE EAST	EASTERN EUROPE CIS	ASIA	OCEANIA	AMERICAS	INTERNATIONAL ORGANISATIONS
Angola	Algeria	Albania	Afghanistan	Papua New Guinea	Bahamas	African Union
Benin	Bahrain	Armenia	Bangladesh	Samoa	Bolivia	ASEM
Botswana	Egypt	Azerbaijan	China	Solomon Islands	Chile	
Burkina Faso	Iran	Bosnia and Herzegovina	Indonesia	Vanuatu	Dominican Republic	
Burundi	Iraq	Bulgaria	India		Guatemala	
Cameroon	Israel	Croatia	Japan		Honduras	
Cape Verde	Jordan	FYROM	Laos		Jamaica	
Chad	Kuwait	Georgia	Malaysia		Mexico	
Comoros	Libya	Kazakhstan	Nepal		Nicaragua	
Congo Brazzaville	Lebanon	Kyrgyzstan	Pakistan		Peru	
Congo DR	Morocco	Moldova	Philippines		San Salvador	
Eritrea	Oman	Russian Federation	Singapore		Saint Lucia	
Ethiopia	Qatar	Turkey	Sri Lanka		Surinam	
Ghana	Saudi Arabia	Turkmenistan	Thailand		United States	
Guinea-Bissau	Syria	Ukraine	Vietnam			
Ivory Coast	Tunisia	Uzbekistan				
Kenya	United Arab Emirates (UAE)					
Lesotho	Yemen					
Madagascar						
Malawi						
Mali						
Mozambique						
Namibia						
Nigeria						
Rwanda						
Sao Tome and Principe						
Senegal						
Seychelles						
Somalia						
South Africa						
Tanzania						
Togo						
Uganda						
Zambia						
Zimbabwe						

Forrás: General Secretariat of the Council: *The European Union and the International Criminal Court*, Febr 2008

A Római Alapokmányban való lehető legszélesebb részvétel biztosítása érdekében az Unió a témát a csatlakozási tárgyalások során is napirendre tűzte, továbbá az Európai Unió soros elnökségei 2002 és 2008 között mintegy 275 démarche-ről határoztak, amelyek több mint 110 államot és nemzetközi szervezetet céloztak. Az Európai Unió hatékony tevékenységének egyik legjelentősebb eredménye például Japán csatlakozása az alapokmányt ratifikáló országokhoz.²⁰⁷

²⁰⁷ General Secretariat of the Council [2008] p. 9.

Az Unió által kiadott álláspontok és nyilatkozatok, illetve az általa folytatott bilaterális politikai párbeszédnek szintén nagyban hozzájárultak az ICC munkájához, illetve a jelentős mérföldkövek kihangsúlyozásához²⁰⁸

A Tanács által 2007 júniusában elfogadott, Közép Ázsiára vonatkozó EU stratégiában az Unió kijelenti, hogy az ICC rendszerében Közép-Ázsia alulképviselt, ezért például a Kazahsztánnal, Tadzsikisztánnal, Kirgiz Köztársasággal, Türkmenisztánnal, illetve Üzbekisztánnal kialakított partnerkapcsolatot rögzítő dokumentumokban a felek belefoglalták ezen országoknak a Római Alapokmányhoz való csatlakozását, amelyhez az Unió felajánlotta szakértelmét és technikai segítségét.²⁰⁹

A 2007 decemberében tartott EU-Afrika csúcs keretében elfogadott Közös Afrika-EU Stratégia ilyen tekintetben szintén történelmi jelentőségűnek mondható, hiszen a felek a dokumentumban rögzítették elkötelezettségüket és támogatásukat az ICC létrehozása és hatékony működése érdekében.²¹⁰

Az Unió bizonyos különleges megbízottainak mandátuma az ICC támogatásának elősegítésére is kiterjed, így például a Szudánért felelős megbízott feladatköre az ICC-vel való folyamatos kapcsolattartásra és a szudáni helyzetről való tájékoztatására is kiterjed.²¹¹

Az ICC hatékony működéséhez és általános támogatottságához az Unió továbbá a megújult Cotonou-i megállapodásokban foglalt ICC záradék alkalmazásával is hozzájárul.²¹² Az Európai Szomszédsági Politika keretében elfogadott Cselekvési Tervek esetében a Bizottság szintén alkalmazza az ICC záradékot, többek között Jordánia, Azerbajdzsán, Egyiptom, Ukrajna, Grúzia, Libanon, Örményország és Moldávia vonatkozásában.²¹³

Az ICC hatékony működése iránti gyakorlati elkötelezettsége az EU a nemzetközi fórumokon, így különösen az ENSZ keretében is látványos. Az ICC első, ENSZ Közgyűlésen elhangzott beszámolója óta az Unió tagállamai minden évben egységesen támogatják az éves

²⁰⁸ Például a Római Alapokmány 100. ratifikációja

²⁰⁹ Council of the European Union [2007/a]

²¹⁰ Council of the European Union [2007/b]

²¹¹ General Secretariat of the Council [2008] p. 13.

²¹² A Cotonou-i megállapodás 11 cikke

²¹³ General Secretariat of the Council [2008] p. 15.

beszámolóra vonatkozó határozatot. E mellett fontos megemlíteni, hogy az Unió tagállamai jelentős szerepet játszottak azon BT határozat elfogadásának elősegítésében, amely elsőként hatalmazta fel a Biztonsági Tanácsot, hogy egy ügyet (Darfur) a Nemzetközi Büntetőbíróság elé terjesszen.²¹⁴

A politikai és diplomáciai jellegű támogatottság mellett jelentős az Unió szakmai és pénzügyi segítségnyújtása is az ICC támogatottságának növelése mellett. Az Unió felállított egy szakemberekből álló listát, akik harmadik országok részére nyújtanak szakmai segítséget a Római Alapokmányhoz való csatlakozás és az abban foglalt rendelkezések végrehajtásának elősegítése céljából, valamint előadóként vesznek részt olyan konferenciákon, szimpóziумokon, nemzeti és nemzetközi rendezvényeken, amelyek az ICC értékeinek, eszközeinek és céljainak minél szélesebb körben való megismertetését célozzák.²¹⁵

Az Unió és tagállamainak anyagi hozzájárulása az ICC-hez való minél szélesebb körű csatlakozás elősegítéséhez szintén jelentős. Az Európai Bizottság már 1995 óta járul hozzá civil szervezetek, az ICC ratifikálása érdekében indított globális kampányok és programok anyagi támogatásával az ügghöz. A Római Alapokmány hatályba lépése, azaz 2003 és 2008 között a Bizottság ilyen céllal több mint 17 millió euró támogatást nyújtott az Alapokmány ratifikációjáért kampányoló civil társadalom képviselői számára.²¹⁶ A Bizottság továbbá, szintén 2003-2008 közötti időszakban 2,6 millió euró összegű támogatással segítette közvetlenül az ICC szakmai gyakornoki programját.²¹⁷

A civil szervezetekkel való együttműködés az Unió tevékenységét is nagyban segíti, hiszen ezek a szervezetek fontos információkkal és gyakorlati tapasztalatokkal, helyszínismeretekkel rendelkeznek az egyes ország specifikus témák vonatkozásában.

E mellett az ICC létrehozása óta az Európai Unió tagállamai számítanak az intézmény legnagyobb hozzájárulóinak, hiszen 2007 júliusáig az ICC részére nyújtott hozzájárulások 76,5 %-át biztosították, ez az arány Japán csatlakozásával 57,4 %-ra csökkent. E mellett a

²¹⁴ UN Security Council [2005]

²¹⁵ General Secretariat of the Council [2008] p. 16.

²¹⁶ Az Unió elsősorban Coalition for the International Criminal Court (CICC), valamint a Parliamentarians for Global Action (PGA) civil szervezeteknek nyújtott jelentős támogatást.

²¹⁷ General Secretariat of the Council [2008] p. 17.

tagállamok önkéntes adományokkal és az ICC programjainak, projektjeinek ad hoc jellegű támogatásával is nagyban segítik az intézmény munkáját.²¹⁸

Az EU 2006 áprilisában együttműködési és segítségnyújtási megállapodást kötött a Nemzetközi Büntetőbírósággal²¹⁹, amelyben a felek a kölcsönös és rendszeres dokumentum és információcserére kötelezték el magukat, valamint az Unió szakmai támogatást biztosít az ICC részére, jó példa erre a Darfur, valamint Kongói Demokratikus Köztársaság ügyében nyújtott szakmai²²⁰ segítségnyújtás.

Az Unió egységes szerepvállalását jelzi az ICC támogatása mellett az a számos közös álláspont, amely az elmúlt időszakban született, a legtöbb a szudáni emberi jogi helyzet kapcsán. A tagállamok összehangolt tevékenységét és kölcsönös információszolgáltatását hivatottak biztosítani a Tanács Főtitkársága keretében létrehozott Fókusz-pontok hálózata az Unió egyes tagállamaiban és az Unió brüsszeli székhelyén.²²¹

A fejezetben nyújtott áttekintés alapján tehát elmondhatjuk, hogy bár a kezdetekben a tagállamok közötti koherencia kisebb-nagyobb nehézségekbe ütközött, a Római Statútum hatályba lépését követően az egység teljes mértékben kialakult. Az Európai Unió elismertségét egy az ICC-vel között együttműködési megállapodás által biztosította, e mellett az Unió által tanúsított proaktív és egységes magatartás, amelynek célja, hogy minél több állam ratifikálja a Római Statútumot, és amely által többek között Japán is a ratifikáló fél lett, az Európai Uniót globális vezető szerepkörbe emelte, és harmadik államok általi informális elismertségét is biztosította.

²¹⁸ ibid, p. 18.

²¹⁹ Council of the European Union [2006]

²²⁰ Bizottság képviselői, a különleges megbízottak által nyújtott szakmai segítség, EUPOL, EUFOR közreműködése, a helyszínen működő civil szervezetek támogatása, információszolgáltatás

²²¹ Magyarországon a Külügyminisztérium Nemzetközi és Európai Unió Közjogi Főosztálya keretében működik a Fókusz-pont.

5. táblázat: A Tanács következtetései és állásfoglalásai Szudán/Darfur ügyében (2006-2007)

Text	Date of adoption	Document number
Sudan/Darfur - Council conclusions	28 February 2006	6869/06
Sudan/Darfur - Council conclusions	21 March 2006	7648/06
Sudan - Council conclusions	15 May 2006	9352/06
Africa - Council conclusions	13 June 2006	10441/06
Security Council Meeting on Sudan - EU Presidency Statement	29 June 2006	
Sudan/Darfur - Council conclusions	18 July 2006	11783/06
Sudan/Darfur - Council conclusions	15 September 2006	12848/06
Sudan/Darfur - Council conclusions	17 October 2006	14107/06
European Council conclusions - Annex on African issues -Sudan	15 December 2006	16879/1/06
Sudan - Council conclusions	22 January 2007	5545/07
Sudan - Council conclusions	5 March 2007	7058/07
Sudan - Council conclusions	18 June 2007	10998/07
Sudan/Darfur - Council conclusions	23 July 2007	11947/1/07
Sudan/Chad - Council conclusions	10 December 2007	16395/07
Sudan/Chad CAR- Council conclusions	28 January 2008	5922/08

Forrás: General Secretariat of the Council: The European Union and the International Criminal Court. Febr 2008

2.5.4. Az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságánál

A menekültek a modern európai történelem integráns részét képezték így részben ebből kifolyólag Európa jelentős szerepet vállalt az ENSZ menekültügyi hivatalának a történelmében. A második világháború utáni helyzet menekültek milliói számára tette szükségessé a védelmet.

Ennek alapján 1951-ben az ENSZ kisegítő szerveként megalakult az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága²²², amely kettős feladatot lát el: nemzetközi védelmet biztosít a menekülteknek, és helyzetük tartós megoldásán fáradozik. Működéséhez a jogi keretet az 1951. évi genfi egyezmény és ennek 1967. évi jegyzőkönyve adja meg. Ezek az instrumentumok szabályozzák a menekültek státusát, jogait és kötelességeit Az UNHCR központja Genfben

²²² United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR

található, e mellett azonban a világ különböző országaiban vannak irodái. Az UNHCR élén a Főbiztos áll, akit az ENSZ Közgyűlés választ meg a Főtitkár javaslata alapján. A Főbiztosság vezető testülete a Végrehajtó Bizottság (EXCOM).²²³

Mivel az Európai Unió fontos feladatának tarja a menekültügyi probléma megoldását, így az UNHCR-rel való együttműködés fejlesztése kiemelt fontossággal bír. Az UNHCR brüsszeli irodája 1951-óta, az intézmény megalakulása óta működik. Megalakuláskor fő feladata a Benelux államok menekültügyeinek figyelemmel kísérése, a menekültek segítése volt, azonban az Európai Közösség megalakulása óta feladatköre elsősorban a Közösséggel való kapcsolattartásra és a vele való együttműködésre terjed ki. Az UNHCR 1991-ben egy képviselőt jelölt ki, akinek az EU menekültügyi politikájának figyelemmel kísérése és az Európai Bizottság illetékes biztosával való együttműködés volt a feladata. A két intézmény közötti együttműködés 2000-ben rendszeres egyeztetésekkel, információcserével, a menekültügyekkel foglalkozó programok végrehajtásában való kölcsönös együttműködéssel bővült.²²⁴

Mivel az Európai Közösség az évek során egyre több kompetenciát szerzett az UNHCR által lefedett témakörök tekintetében, az Európai Bizottság szeretett volna megerősített szerephez jutni az UNHCR Végrehajtó Bizottságában, az EXCOM-ban. Mivel azonban a Közgyűlés és az ECOSOC közös határozata az UNHCR Végrehajtó Bizottságának a létrehozásáról úgy rendelkezik, hogy ennek tagjai csakis államok lehetnek, a Bizottság kizárólag csak megfigyelői státusszal rendelkezik a Végrehajtó Bizottságban²²⁵.

A Bizottság az UNHCR-rel való kapcsolatok erősítése céljából 2005 februárjában stratégiai partnerkapcsolatról szóló nyilatkozatot írt alá, melyben a két szervezet meghatározta a szorosabb együttműködés konkrét területeit.

²²³ Blahó-Prandler [2005] p. 432

²²⁴ Wouters, Jan et al.[2006] pp.172-173

²²⁵ UN Doc.A/RES/11166, E/RES672(XXV), Rules of Procedure of the UNHCR (UN Doc.A/AC96/187/Rev5

6. táblázat: Az Európai Bizottság és az EU tagállamok éves hozzájárulása az UNHCR tevékenységéhez, 2008

Donor	Hozzájárulás, 2008 (USD)
Európai Bizottság	130,145,776
Svédország	105,366,742
Hollandia	85,493,928
Norvégia	61,048,237
Nagy Britannia	57,422,861
Dánia	55,779,338
Németország	48,884,187
Olaszország	44,117,001
Spanyolország	36,059,344
Finnország	27,601,062
Írország	27,261,269
Franciaország	23,578,962
Belgium	15,909,379
Luxembourg	10,079,587
Ausztria	2,844,137
Görögország	2,442,039
Magyarország	2,078,075
Portugália	1,595,337
Csehország	986,396
Lengyelország	857,269
Románia	399,555
Észtország	274,896
Ciprus	143,098
Bulgaria	80,892
Lettország	37,608
Szlovénia	35
Szlovákia	14,577
USA	510,251,603
Japan	110,871,125
Kanada	42,792,868
Ausztrália	28,229,902
Svájc	25,481,287

Forrás: UNHCR adatok (<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html>)

A Bizottság csaknem 120 delegációt működtet világszerte harmadik országokban, illetve szakemberei a világ 36 országában tevékenykednek a Humanitarian Aid Department (ECHO) keretein belül. Ezeket a helyi irodákat, képviselőket az UNHCR fontos partnereinek tekinti, bár a két intézmény helyi tevékenységének összehangolása a menekültügy területén további lépéseket igényel a jövőben.

Az Európai Közösség az UNHCR második legnagyobb donora az Egyesült Államok után. Az EU és 27 tagállama összesen a Menekültügyi Főbiztosság éves anyagi hozzájárulásainak

csaknem felét biztosítja. 2009-ben Dánia, Olaszország, Németország, Hollandia, Svédország és Nagy Britannia a szervezet 10 legnagyobb donorja között foglalt helyet.²²⁶

7. táblázat: Az UNHCR 10 legnagyobb donorja, 2009

Donor	Hozzájárulás összege, 2009* (USD)
Egyesült Államok	640,126,528
Európai Bizottság	120,331,471
Japán	110,553,715
Svédország	105,631,863
Hollandia	80,617,231
Norvégia	61,057,386
Németország	54,938,525
Dánia	46,060,034
Kanada	45,561,841
Nagy Britannia	41,997,362
*2009. évi hozzájárulások összege 2009.december 18-ig	

Forrás: UNHCR adatok (<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html>)

Az Európai Unió hozzájárulásával elsősorban az UNHCR Afrikában és Ázsiában kifejtett tevékenységét támogatja, azonban jelentős mértékű a Latin Amerika, a Közép-Kelet, valamint Európa támogatása, beleértve az Európai Menekültügyi Alap támogatását is.

Az UNHCR az Európai Uniót egyik legfontosabb együttműködő partnerének tekinti, és az Unió különböző intézményeivel működik szorosan együtt a menekültügyek tekintetében.²²⁷

2.6. Környezetvédelmi politika

A globális környezeti változások határokon és kontinenseken átnyúló hatása feltételezi ezen problémák globális szinten való megoldását. A globális környezetvédelemhez kapcsolódó legfontosabb nemzetközi kezdeményezések az ENSZ keretében kerültek megvitatásra és elfogadásra.

²²⁶ Forrás: az UNHCR honlapján közzétett hozzájárulásokról szóló kimutatás, www.unhcr.org/pages/49c3646c26c.html (2010.01.15.)

²²⁷ Lásd az UNHCR honlapján szereplő információkat: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c302.html>

Bár az ENSZ Alapokmány nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket a környezetvédelem vonatkozásában, a világszervezet égisze alatt számos nemzetközi környezetvédelmi egyezmény és konferencia került elfogadásra, megvalósításra. Fontos hozzátenni, hogy az ENSZ környezetvédelem és fenntartható fejlődés iránti elkötelezettségének erősítéséhez ennek tagállamai, köztük jelentős súllyal az EU és tagállamai kezdeményezései és befolyása is hozzájárult. A nemzetközi környezetvédelmi politika fejlesztését elsősorban az teszi szükségessé, hogy a legtöbb környezetvédelmi probléma, ennek határokon túlnyúló hatása miatt, kizárólag nemzetközi összefogással oldható meg.

Ez vezérli az EU környezetvédelmi politikáját is, Romano Prodi szavaival alátámasztva: *„Az elkövetkező években kizárólag egy az egyén érdekeit és jólétét előtérbe helyező, a nemzetközi környezetvédelmi jogot és a multilaterális szervezetek autoritásának erősítését célzó új szuverenitás-koncepció biztosíthatja a kiegyensúlyozott és hatékony tevékenységhez szükséges eszközöket.”*²²⁸ Az Európai Közösségek hatékony környezetvédelmi multilateralizmus iránti elkötelezettségét jelzi továbbá, hogy az Unió gyakorlatilag az összes jelentős nemzetközi környezetvédelmi egyezménynek/konferenciának részese.

Az EU környezetvédelmi politikáját a világ leghaladóbb politikái között tartják számon, környezetvédelmi standardjai a legszigorúbbak egyike, amely sokszor a nemzetközi standardok etalonjaként is szolgál. Az EU Ivóvíz-ellátási Irányelve (*EU Water Framework Directive*), amely a vízügyi menedzsment átfogó szabályozását célozza, az egyik legfejlettebb a világon és referenciaként szolgál nemcsak az ENSZ, de más, a vízügyi politika fejlesztését célzó országok számára is.²²⁹

Mindezek mellett azonban nem szabad elfelejteni, hogy az EU tagországai a többi fejlett országgal együtt a világ legnagyobb környezetszennyezői, és a világ természeti erőforrásainak aránytalanul nagy részét használják fel, nagyban hozzájárulva ezzel a globális környezetszennyezéshez és a globális felmelegedéshez.²³⁰

A nemzetközi környezetvédelmi politika születése az 1972-es Emberi Környezetről szóló stockholmi ENSZ konferenciához kapcsolódik, és egyben az EU környezetvédelmi

²²⁸ Prodi [2004], p.4.

²²⁹ Maillet [2006] p. 213.

²³⁰ Míg az EU a világ lakosságának 7%-t teszi ki, addig a bioszféra regeneratív kapacitásainak mintegy 17%-t használ fel. ibid.

politikájának fejlődéséhez is katalizátorként szolgált. A fenntartható fejlődésnek, mint környezeti és fejlődési fogalomnak a bevezetése az 1984 és 1987 között működő Környezet és Fejlődés Világbizottságának, közismertebb nevén a Bruntland Bizottság²³¹ tevékenységének köszönhető, amely Közös Jövőnk (Our Common Future) című jelentésében elsőként alkalmazta a fenntartható fejlődést, mint új környezetpolitikai, gazdaságpolitikai és társadalompolitikai modell gondolatát. A Bizottság a gazdasági növekedés olyan új korszakának lehetőségét vázolta fel, amely a fenntartható fejlődés globális megvalósítására épít, megőrzi a természeti erőforrásokat, s amely megoldás lehetne a fejlődő országok nagy részében elhatalmasodó szegénység leküzdésére is.

A Bizottság szorgalmazta, hogy a jövő alapvető cselekvési vezérfonalát ez az új szemlélet határozza meg.²³² A Bruntland Bizottság jelentése nagyon röviden és tömören határozta meg a fenntartható fejlődés fogalmát: *"a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket"*.²³³

A fenntartható fejlődés és környezetvédelem nemzetközi politikai támogatottsága a több mint száz állam és kormányfő részvételével megvalósuló 1992-es Rio de Janeiro-i Környezetről és Fejlődésről szóló ENSZ konferencia („Föld-csúcs”) keretében erősödött meg igazán, amelyet a 44/228 számú ENSZ határozat²³⁴ hívott életre.

A konferencia keretében megfogalmazott AGENDA-21 elnevezésű, ajánlásokat összefoglaló dokumentum leszögezte, hogy a klímaváltozással kapcsolatos bizonytalanságok felszámolása érdekében szükség van a hiányzó tudományos, gazdasági és társadalmi tényezők feltárására. A kezdeményezők javasolták, hogy a kormányok támogassák a légköri folyamatokkal összefüggő problémák tudományos kutatását, beleértve az emberi egészségre, az

²³¹ 1983-ban az ENSZ Közgyűlés határozata alapján munkáját megkezdő ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságát Gro Harlem Brundtland norvég miniszterelnöknő vezette. E huszonkét tagú bizottságnak tagja volt Láng István akadémikus is.

²³² A Bizottság elfogadta a szakemberek azon körének véleményét, hogy a légkör CO₂ tartalmának növekedése globális klímaváltozáshoz vezethet. Ezért azt javasolták, hogy a kormányok vállaljanak kötelezettséget az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére. (Forrás: Láng [2005])

²³³ UN General Assembly [1987]

²³⁴ A Közgyűlés 44/228. számú határozata megerősítette, hogy stratégiák és intézkedések szükségesek „a környezetpusztulás folyamatának megállítására és visszafordítására – ez része kell, hogy legyen a fokozott nemzeti és nemzetközi erőfeszítéseknek, amelyek elősegítik a fenntartható, a környezet jó állapotát lehetővé tevő fejlődést.” Megerősítette az államok felelősségét a fennhatóságuk alatt lévő területeken végzett tevékenység következtében a környezetben vagy a természeti erőforrásokban okozott, a határokon átnyúló károkért. Forrás

ökoszisztémákra, a gazdasági ágazatokra és a társadalomra gyakorolt hatások mélyebb feltárását.

A Riói Konferencián elfogadták továbbá az „ENSZ Keretegyezmény az Éghajlatváltozásról” című, jogilag kötelező dokumentumot. Sajnos, ez a keretegyezmény még nem tartalmazott sem konkrét határidőket, sem emisszió-csökkentési számokat. Alapvetően a készséget és a jó szándékot fejezte ki az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának csökkentése érdekében. A Föld-csúcs megállapodásai végrehajtásának ellenőrzésére az ENSZ 1992 decemberében létrehozta a Fenntartható Fejlődés Bizottságát, amely jelenleg is a világszervezet legaktívabb funkcionális bizottságainak egyike, amelyben az EU és tagállamai is jelentős szerepet vállalnak.

Rió után a Klímaváltozási Keretegyezmény sok bírálatot kapott a kötelezettségek megjelölésének hiánya miatt. Az Agenda 21-ben vállalt kötelezettségek teljesítésének felülvizsgálata céljából 1997-ben összehívott konferencián, Kiotóban kompromisszumos megállapodás történt: az iparilag fejlett országok vállalták, hogy az 1990-es szinthez képest 5,2 százalékkal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását 2012-ig. A fejlődő országok nem vállalták ezt a kötelezettséget, mert attól tartottak, hogy ez visszafogja gazdasági fejlődésüket.

Az 1992-es Föld-csúcs után 10 évvel került megrendezésre Johannesburgban a Fenntartható Fejlődésről szóló ENSZ Világtalálkozó, amelyen a résztvevő kormányok megerősítették elkötelezettségüket az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának stabilizációjában. Sürgették a Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépését és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését. A találkozóval egy időben hirdette meg az Európai Unió is a szegénység felszámolására és a fenntartható fejlődésre irányuló európai uniós energetikai kezdeményezést (EUEI), továbbá az ivóvíz-ellátási kezdeményezést (EUWI)²³⁵.

Az Európai Uniónak a globális környezetvédelem területén tanúsított egységes szerepvállalását az ENSZ két legjelentősebb környezetvédelmi szervében, az ENSZ Környezetvédelmi Programjában (United Nations Environment Programme – UNEP), és a Fenntartható Fejlődés Bizottságában (Commission on Sustainable Development –CSD), betöltött szerepén, valamint a Kiotói Egyezmény előkészítési és ratifikálási folyamata során tanúsított szerepvállalásán keresztül kívánjuk vizsgálni.

²³⁵ European Union Energy Initiative, EU Water Initiative

Ezt megelőzően azonban fontos áttekinteni, az Európai Unió mely szerve, milyen hatáskörökkel rendelkezik a környezetvédelmi politika tekintetében, a kritériumrendszerünk második kritériumának – autoritás – vizsgálata céljából.

Az 1957-es Római Szerződések nem tartalmaztak egyértelmű együttműködési rendelkezéseket a környezet politika irányába, ami korlátozta a Közösség tevékenységének hatékonyságát a nemzetközi környezetvédelmi ügyek tekintetében. Ennek ellenére az Európai Bizottság fokozatosan jogosultságokat szerzett ezen a területen is. Ehhez elsősorban az Európai Bíróság 1971-es ERTA ügyben hozott döntése szolgáltatott megfelelő jogalapot, bár a jogeset nem specifikusan környezetvédelmi problémát taglalt. Az ERTA ügyben a Bíróság kimondta, hogy azokon a területeken, amelyeken a Bizottság jogképességgel rendelkezik belső döntések meghozatalára, rendelkezik az olyan külső képviselőt gyakorlására is, amely ezt a belső döntést befolyásolhatják.²³⁶

Fentiek alapján tehát a Közösség számos nemzetközi környezetvédelmi megállapodás szerződő fele lett, úgy mint például az 1972-es Párizsi Egyezmény a tengeri szennyezést megakadályozásáról, az 1976-os Barcelónai Egyezmény a Földközi Tenger Védelméről, vagy a Genfi Egyezmény a Levegő Szennyezettségéről²³⁷

Míg a 70-es években a Közösség környezetvédelmi szerepvállalása az ERTA ügy eredményein és politikai döntéseken alapult, az Egységes Európai Okmány, először a Közösség történelmében, a környezetvédelmi politikát is az alapszerződések részévé emelte. A Maastrichti szerződés ezt követően felhatalmazta a Bizottságot nemzetközi környezetvédelmi megállapodások megkötésére, amelyek kötelező érvényűek a Közösségre és tagállamaira egyaránt.²³⁸ A Nizzai Szerződés szerint a környezetvédelmi politika a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek, ezen a tényen a Lisszaboni Szerződés sem változtatott.

A szerződések alapján tehát a nemzetközi környezetvédelmi fórumokon a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a Bizottság és a soros elnökség volt jogosult az EU képviselőtére, attól függően, hogy az adott napirenden levő ügy közösségi vagy tagállami

²³⁶ European Court of Justice [1971]

²³⁷ Paris Convention on the Prevention of Marine Pollution (1974); Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea (1976); Geneva Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (1979).

²³⁸ Eeckhout [2004] p. 40.; Kramer [1995], p. 84.

hatáskörbe tartozott-e. A Bizottság volt jogosult a képviseletre és az EU nevében való felszólalásra a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében, a megosztott hatáskörű ügyekben pedig a soros elnökséget betöltő Tagállam. Ez utóbbi esetben a tagállamok a Bizottságot is felkérhették – és ez volt a bevett gyakorlat is- a képviselet betöltésére.²³⁹ A nemzetközi környezetvédelmi megállapodásokban foglalt rendelkezések végrehajtása vegyes hatáskörbe tartozó ügyről lévén szó, az Európai Bíróság 1/78-as véleménye alapján a Bizottság kötelessége azon rendelkezések végrehajtása, amelyek a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Azon rendelkezések esetén, amelyek nem a Bizottság, hanem a tagállamok hatáskörébe tartoznak, a tagállamok által kerültek végrehajtásra.²⁴⁰

2009. december 1-ét követően a soros elnökség helyett az Unió képviseletét a tagállami és vegyes hatáskörben tartozó ügyek tekintetében a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő és személyzete látja el.

Ami nemzetközi környezetvédelmi megállapodások aláírási jogát illeti, tekintettel arra, hogy ezen megállapodások a „vegyes megállapodások” körébe tartoztak, mind a Közösség képviselője (azaz a Bizottság), mint pedig a tagállamok által aláírásra kerültek. A ratifikációs eljárás is ennek megfelelően történt, azaz a Bizottság, a megfelelő eljárások alkalmazása mellett ratifikálta a megállapodást, a tagállamok pedig saját nemzeti alkotmányuk rendelkezéseivel megegyezően.

2.6.1. Az Európai Unió a Fenntartható Fejlődés Bizottságában

Az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága (CSD)²⁴¹ amely az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának funkcionális bizottságaként működik, a kormányoknak, az üzleti életnek, az iparnak és más nem kormányzati csoportoknak az ökológiai fenntartható fejlődéshez szükséges társadalmi és gazdasági változások elérésére irányuló akcióit támogató és ösztönző eszközként jött létre 1992-ben, a Rio de Janeiro-i „Föld Csúcs” által elfogadott Agenda 21 hatékony végrehajtásának biztosítására.²⁴² A CSD 53 tagból áll, akiket a Gazdasági és Szociális Tanács választ meg hároméves időszakonként. A CSD minden évben tavasszal ül össze két hétre New Yorkban, hogy a fenntartható fejlődés adott napirendi pontjait megtárgyalja. A CSD, 2003-as ülésén meghatározta, hét kétéves periódusra osztva, az egyes

²³⁹ Damro [2006], p.178.

²⁴⁰ Eeckhout [2004] p. 220.

²⁴¹ United Nations Commission on Sustainable Development

²⁴² Egyesült Nemzetek Szervezete [2000] pp. 208-210.

ülésszakok napirendi témáit²⁴³ Minden kétéves ciklus egy áttekintő (helyzetelemzés, fejlődéselemzés, akadályok felismerése és meghatározása, legjobb gyakorlatok , stb) és egy politikai döntéshozó részből áll. Hosszas egyeztetéseket követően az Európai Bizottság a CSD keretében teljes jogú résztvevői státuszt kapott a Közösség képviselőjére.

Az 1992-es riói Föld csúcs előkészületei során a Tanács 1992. márciusi brüsszeli ülésén hozzájárult, hogy a Közösség a konferencián teljes jogú résztvevőként vegyen részt. Portugália, mint soros elnök tolmácsolta a Közösség az irányú kérését, hogy Jacques Delors, a Bizottság akkori elnöke a konferencia záróeseményén, az egyezmény aláírási ceremóniáján szintén az „asztalfőnél” ülhessen. Ez negatív reakciókat váltott ki az Egyesült Államokból, aki azzal vádolta az EU-t, hogy egy tizenharmadik szavazatot szeretne kiharcolni magának. Többek között a negatív reakcióknak köszönhetően, Ahmed Djoghaf, a konferencia illetékes koordinátora a javaslatot elutasította, és helyette egy teljes jogú résztvevői státuszt ajánlott fel a Közösségnek. A konferencia módosított eljárásrendje alapján minden kormányközi szervezet – kivéve az Európai Közösséget – kizárólag megfigyelőként, szavazati és a tanácskozásokon való részvételi jog nélkül - vehet részt a konferencián. A konferencia IV előkészítő bizottságának elnöke, Tommy Koh az alábbiak szerint foglalta össze a Közösség státuszát:

*A Közösség csak a kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében jogosult a Közösség képviselőjére a konferencián, a vegyes hatáskörbe eső ügyek tekintetében a Közösség és a tagállamok közösen döntenek el, hogy közülük ki képviseli a Közösség és a tagállamok álláspontját. A Közösség az érintett napirendi pont tárgyalását megelőzően köteles tájékoztatni a konferencia titkárságát, hogy az adott napirendi téma tekintetében ki jogosult a Közösség és a tagállamok képviselőjére.*²⁴⁴

Koh hozzátette, hogy az EC ezirányú kérelmének elfogadása nem teremt precedenst a Közösség státuszának módosítására az ENSZ-ben és a státusz szavazati jogot nem engedélyez a Közösségnek a konferencia keretében sem.

Többben mégis precedensértékűnek tartották a döntést, Brinkhorst például a Közösség státuszának elismerését a riói konferencián a nemzetközi szerepvállalás fejlődési

²⁴³ pl. 2008/2009 mezőgazdaság és vidékfejlesztés, elsivatagosodás, Afrika; 2010/2011 közlekedés, kemikáliák, bányászat, hulladékmenedzsment; 2012/2013: erdők, biodiverzitás, biotechnológia, turizmus, hegyvidékek, stb.

²⁴⁴ Jupille, Joseph-Caporaso, James[1998] p. 222

lehetőségének nevezte, míg Corcelle szerint a döntés gyakorlatilag „szuverén állammá emelte a Közösséget az ENSZ Alapokmány értelmében”²⁴⁵.

A CSD keretében a Klímaváltozásról szóló ENSZ Keretegyezmény alapján 1998-ban aláírt Kiotói Egyezmény a legjelentősebb klímaváltozásról szóló nemzetközi megállapodás, amely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának korlátozásáról is rendelkezik. Az Egyezmény ratifikációjáról és végrehajtásának részleteiről szóló, 1998-tól megvalósított tárgyalásokat követően az Egyesült Államok úgy döntött 2001-ben, hogy az Egyezményhez nem csatlakozik, arra hivatkozva, hogy az egyezmény rendelkezései negatív hatással vannak az Egyesült Államok gazdaságára.²⁴⁶ Az Egyezmény végrehajtásának részleteit a 2001-ben Marokkóban zajló tárgyalássorozat keretében véglegesítették a résztvevő felek. Az Egyezményt végül 141 állam ratifikálta, így az, 2005 februárjában hatályba lépett. Az Egyezmény 2012-ben veszti hatályát, az EU azonban már jelenleg is a 1012-t követő időszakra szóló új egyezmény előkészületeiről szóló egyeztetésekre fókuszál.²⁴⁷

Az Európai Unió célja a „klíma egyezmény” tárgyalási folyamata során egy kötelező érvényű multilaterális klíma megállapodás létrehozása volt, összhangban a multilateralizmus²⁴⁸ és a fenntartható fejlődés²⁴⁹ irányába tett vállalásaival. Az EU elkötelezte magát a CO₂ kibocsátások csökkentésére, azonban a tagállamok belátták, hogy tekintettel arra, hogy az Európai Unió tagjai a globális viszonylatban kibocsátott üvegház-hatást keltő gázoknak kevesebb, mint 15 %-áért felelősek, egy egyoldalú EU kötelezettségvállalás egyrészt csökkentené az EU energia-intenzív iparának versenyképességét, másrészt a globális problémát nem oldaná meg. Ebből következően, valamint az Egyesült Államok negatív és önérdék orientált hozzáállása következtében az EU hatékonyan érvelt a Kiotói Egyezmény minél több állam általi ratifikációja és egy ezen alapuló progresszív klímaváltozás-politika megvalósítása mellett.²⁵⁰ Egyedül Olaszországnak voltak kisebb fenntartásai az állásfoglalás előkészítése alatt, de később ez a tagállam is a közös állásfoglalás mellett tette le a voksát.²⁵¹

²⁴⁵ ibid, p.223.

²⁴⁶ Bush [2001]

²⁴⁷ Council of the European Union [2003/c]

²⁴⁸ European Commission [2003/b]

²⁴⁹ Council of the European Union [2001/b]; European Commission [2001/d]; European Commission [2003/c]

²⁵⁰ Schaik[2007], p. 984

²⁵¹ ibid, p. 985.

Fentiek alapján egyértelmű, hogy az EU-nak érdekében állt, hogy minél több országot győzzön meg az egyezményhez való csatlakozás fontosságáról, amit egy koherens egységként végrehajtott „diplomáciai körút” keretében tett meg, elsősorban Ausztrália, Japán, Oroszország, valamint a fejlődő államok vonatkozásában, az Egyesült Államok elutasító magatartása ellenére is, vagy épp ettől még inkább motiválva. Megkérdőjelezhető, hogy az EU hatásos érvelése, meggyőzőereje és a ratifikációs hajlandóságnak más területekhez való kapcsolásával elért sikerei nélkül Japán és Kanada, valamint Oroszország csatlakozott volna – amerikai részvétel hiányában – a Kiotói Egyezményhez.²⁵²

Nem volt azonban kihívásmentes a Kiotói Egyezmény ratifikációs folyamatának előkészítése sem, köszönhetően Nagy Britanniának, amely megpróbálkozott megállapodást kötni az Egyesült Államokkal, de a próbálkozás megghiúsult és brit-francia feszültségekhez vezetett, ami negatív sajtóvisszhangot keltett az EU szerepvállalása tekintetében a hágai konferencián.²⁵³ A feszültség és ennek következményei az egységes fellépés szükségességének belátására készítették az EU minisztereket. Ezzel magyarázható végül a Tanács egységes reakciója 2001 márciusában a Kiotói Egyezmény ratifikációjának az Egyesült Államok általi megtagadására.

Az egyezmény előkészítési és ratifikációs folyamata alatt fenti kisebb nézeteltérésektől eltekintve, amelyek végső soron nem hiúsították meg az EU egységet és belső kohéziót, a résztvevő EU diplomaták is úgy vélekedtek, hogy a tárgyalások előrehaladtával (természetesen köszönhetően a gyakori belső koordinációs üléseknek) a tagállamok konzisztens és koherens hozzáállása egyre erősödött.²⁵⁴

A klímaváltozás, mint az EU politika környezetvédelmi fejezetének a része vegyes hatáskörbe tartozik. A Nizzai Szerződés 174 cikke a Tagállamokat jogosítja fel a nemzetközi szervezetben való tárgyalások lefolytatására, azonban a Tagállamok a Bizottságot is feljogosíthatják, hogy eljárjon az EU nevében. A Tanács a klíma-konferencia esetében úgy határozott, hogy a Bizottság számára is lehetővé teszi a képviseletet.²⁵⁵ A klímaváltozási tárgyalások keretében a soros Elnökség képviselte az EU tagállamokat, a Bizottság és a soron következő Elnökség

²⁵² ibid, p.990

²⁵³ Grubb-Yamin [2001];Lacasta et al. [2002]

²⁵⁴ Damro [2006], p. 186

²⁵⁵ ibid, p. 185; Jupille-Caparoso [1998], p.219

közreműködése mellett (azaz együttesen mint Troika). A Troika a Környezetvédelmi Miniszterek Tanácsa által kiadott mandátum alapján tevékenykedett.

Az Európai Közösséget a Kiotói Egyezmény szerződő félként ismeri el, tekintettel arra, hogy ezt a Bizottság az Európai Közösség nevében a Tagállamai mellett szintén aláírta. A klíma-egyezmény tárgyalási sorozatai során harmadik felek és a média számára is egyértelművé vált, hogy a soros Elnökség, a Troika közreműködésével jogosult a Közösséget és Tagállamait képviselni.²⁵⁶ A Kiotói Egyezmény esetében az elismertséget csak megerősíti az a tény, hogy számos állam az Európai Unió érvelése és diplomáciai eredményei által vált az Egyezmény szerződő partnerévé, ahogyan ezt az alábbiakban részletezzük.

A Kiotói Egyezmény ratifikációs rendelkezéseinek értelmében az egyezmény hatályba lépéséhez a globális üvegázhatást okozó gázkibocsátások legalább 55%-áért felelős, minimum 55 állam ratifikációja szükséges. Az Európai Unió 1998. április 29-én írta alá az egyezményt. Az Egyesült Államok 2001-es elállását követően az EU úgy döntött, például szolgál a többi szerződő fél számára és a ratifikációs eljárást mielőbb megvalósítja. A stratégia eredményesnek bizonyult, az EU 2002. május 31-én az elsők között ratifikálta az egyezményt.²⁵⁷ A tizenöt EU tagállam így a hatályba lépéshez szükséges 55 szerződő fél 27%-át, valamint a gázkibocsátások 24,6%-át tette ki. (a 2004-ben belépett új EU tagállamokkal együtt ezek az arányok 45 és 30 százalékra változtak). 2004-ig összesen 124 állam ratifikálta az egyezményt, azonban a második feltétel ezzel párhuzamosan nem teljesült, tekintve, hogy a ratifikáló országok a CO₂ kibocsátásoknak mindössze 44%-áért voltak felelősek. A világ legnagyobb CO₂ kibocsátójának számító Amerikai Egyesült Államok kimaradásával világossá vált, hogy az egyezmény sorsa a kibocsátások 17,4 százalékáért felelős, az egyezményre, mint gazdasági növekedését veszélyeztető szabályozásra tekintő Oroszországon múlnak. Az, hogy végül ez a nagyhatalom is csatlakozott az egyezményhez, az Európai Unió diplomáciai sikerének és kitartásának köszönhető, ami által a 27-ek tanúbizonyságát adták annak, hogy közösen, egységet alkotva globális vezető szereplőnek tekinthetők.

Az EU Oroszország meggyőzésére egy „összekapcsolási politikát” alkalmazott, nevezetesen a Kiotói Egyezmény Oroszország általi ratifikációja esetén támogatásáról biztosította

²⁵⁶ Schaik[2007], p. 987

²⁵⁷ Damro [2006], p. 188

Oroszországot WTO tagsági kérelme kapcsán. Bár ezt az összekapcsolást nem hangoztatta hivatalosan az EU, sok jel arra mutatott, hogy a felek tisztában voltak ennek tényével.²⁵⁸

Az „összekapcsolást” sejtető tárgyalások a két fél között 2004 áprilisában erősödtek fel, Romano Prodi bizottsági elnök és Vladimir Putin orosz elnök találkozásakor, amely egyeztetések oda vezettek, hogy 2004 májusában az EU-Orosz Csúcs keretében az EU támogatásáról biztosította Oroszországot WTO tagsági kérelme kapcsán, Putin elnök pedig ígéretet tett, hogy a Kiotói Egyezmény orosz ratifikációs folyamatát felgyorsítja.²⁵⁹ Oroszország, ígéretének megfelelően 2004. novemberében ratifikálta az Egyezményt, 141-re emelve ezáltal a szerződő felek számát, biztosítva a globális CO₂ kibocsájtásért felelős országok szükséges arányát és így a Kiotói Egyezmény 2005 február 1-i hatálybalépését.

A Kiotói Egyezmény esete az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának és a globális multilateralizmus iránti elkötelezettségének egyik sikertörténeteként is jellemezhető, hiszen nemcsak az egységből fakadó meggyőzőerejét és az egyezmény ratifikációs folyamata során tanúsított pozitív és eredményes befolyását sikerült kivívnia az EU-nak, hanem a vegyes hatáskör teremtette bonyolult eljárásrend adta akadályokat is eredményesen vette. Mindezekon felül sikeresen alkalmazta a cél érdekében gazdasági súlyát és diplomáciai képességeit, bizonyítva ezáltal befolyását és sokak által megkérdőjelezett globális vezető szerepét.

2.6.2. Az Európai Unió és az ENSZ Környezetvédelmi Alapja

Az ENSZ 1972-ben hozta létre a Környezetvédelmi Programot (UNEP)²⁶⁰, amely az ENSZ Közgyűlés alárendelt szerveként tevékenykedik. Az UNEP kormányzó testülete a négyéves időszakra választott Kormányzó Tanács, amelynek 58 tagját a regionális képviselő elvének figyelembe vételével választja meg az ENSZ Közgyűlése. A legfontosabb környezeti intézményként az UNEP dolgozza ki a globális környezeti napirendet, az ENSZ rendszerben támogatja a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójának egységes megvalósulását. Az UNEP programjait a Környezeti Alapból finanszírozzák, amely elsősorban kormányzati önkéntes hozzájárulásokból kerül feltöltésre.²⁶¹

²⁵⁸ ibid., p.189.

²⁵⁹ Associated Press Newswire [2004]

²⁶⁰ United Nations Environmental Programme (UNEP)

²⁶¹ Egyesült Nemzetek Szervezete [2000]

Az Európai Unió és az UNEP közötti együttműködés az elmúlt években láthatóan erősödött. A két szervezet, együttműködése keretében nagyban hozzájárult a globális környezetvédelmi törekvések megvalósításához.

Az Európai Unió jelenleg megfigyelői státusszal rendelkezik az UNEP-ben. A két szervezet közötti együttműködés és kapcsolatok erősítése céljából mind a Bizottság, mind az UNEP képvisleti irodát tartanak fenn egymás székhelyén, azaz a Bizottsági képvislet az UNEP nairobi-i központjában, az UNEP képvisleti irodája Brüsszelben került kialakításra. A Lisszaboni szerződés hatályba lépésével, valamint az Európai Külügyi Szolgálat kiépítésével valószínű, hogy a Bizottság nairobi-i delegációja EU delegációvá alakul át. Az UNEP brüsszeli képvisletének legfontosabb célja az UNEP és az EU egyes intézményei közötti párbeszéd erősítése, a kölcsönös információcsere, az Európai Unió által a környezetvédelem egyes szektoraiban elért új eredmények és kezdeményezések nyomon követése és tapasztalatgyűjtés, továbbá a közös EU-UNEP együttműködések, programok és projektek háttértámogatása. Az UNEP brüsszeli irodája vezeti továbbá az ENSZ által indított „Zöldebb ENSZ képvisletekért”²⁶² kezdeményezést.

Az EU és az UNEP közötti együttműködés egyik legjelentősebb dokumentuma a 2004 szeptemberében Margot Wallström, akkori környezetvédelmi biztos, és Klaus Töpfer, az UNEP végrehajtó igazgatója által aláírt Egyetértési Memorandum²⁶³, amelyben a két entitás elkötelezte magát a globális környezeti ártalmak elleni hatékony fellépésre és együttműködésre. A memorandum keretet ad a strukturált és folyamatos, közös érdekeken alapuló együttműködésre, tapasztalatcserére, egyeztetésre és találkozókra szakmai, stratégiai ügyekben és pénzügyi együttműködést illetően egyaránt.

Fontos elmondani, hogy tekintettel arra, hogy az UNEP csak programként és nem egy független szervezatként, ENSZ szakosított intézményként működik, nem rendelkezik megfelelő anyagi, szakmai és szervezeti kapacitásokkal a feladatok ellátására, e mellett a Nairobi-i központ, amely több ezer mérföldre helyezkedik el más ENSZ intézményektől és programoktól, helyileg sem felel meg a hatékonyság feltételeinek.²⁶⁴ Fentiek miatt egyre időszerűbb az UNEP-nek egy Nemzetközi Környezetvédelmi Szervezetté való emelése, az

²⁶² „Greening the UN offices”

²⁶³ European Commission [2004/d]

²⁶⁴ Maillet [2006], p. 219.

ENSZ szakosított intézményeként, vagy a WTO mintájára. Egy ilyen szervezet egyrészt nagyobb függetlenséggel, nagyobb politikai súllyal és jelentősebb anyagi forrásokkal rendelkezne.²⁶⁵ A kezdeményezés egyik legnagyobb támogatója az Európai Unió, amely számos fórumon biztosította már partnerét támogatásáról az UNEP-nek környezetvédelmi szervezetté való emelése ügyében.²⁶⁶

Az Európai Unió és az ENSZ Környezetvédelmi Programja az elmúlt években számos területen bizonyította elkötelezettségét a globális környezetvédelem irányában. Az alábbiakban néhány példát vázolunk fel.

Az UNEP és az Európai Bizottság 2002 novemberében életre hívta a Fenntartható Erőforrás Menedzsment Nemzetközi Panelt, azzal a céllal, hogy egybegyűjtse a megújuló és nem megújuló erőforrások felhasználásának környezeti hatásait vizsgáló független szakértőket a világ minden részéről. A kezdeményezés célja egy olyan tudásbázis és szakértelem felhalmozása, amely a kutatások eredményeit, a tudományos tapasztalatokat gyakorlati ajánlásokká és tanácsokká formálja, így segítve a kormányok és nemzetközi szervezetek fenntarthat fejlődés iránti céljainak végrehajtását. A Panel a kutatások és ajánlások mellett egységes módszertant és mutatószámokat is kialakít, amelyek lehetővé teszik a vonatkozó területen elért eredmények és fejlődés nyomon követését mind regionális, mind pedig nemzetközi szinten.²⁶⁷

Az együttműködés jelentős eredményeket ért el továbbá azon kerekasztal beszélgetések által, amelyeket az Európai Bizottság és az UNEP a nemzetközi rendszer befolyásos államainak részvétele mellett valósít meg, így például 2006 májusában Kínában, 2006 szeptemberében Indiában, 2007 áprilisában Braziliában került sor kerekasztal beszélgetésre, amelyek lehetőséget nyújtottak a vélemény- és tapasztalatcserére, és nemzeti szintű ajánlások megfogalmazását eredményezték.²⁶⁸ Fontos kiemelni, hogy a kezdeményezés eredményei hosszú távon értékelhetőek igazán, mindemellett azonban regionális és lokális szinten rövid és középtávon is hozzájárulhatnak a környezetvédelem és fenntartható fejlődés erősödéséhez.

²⁶⁵ ibid, p. 220.

²⁶⁶ lásd pl. European Commission [2005/e]

²⁶⁷ European Commission [2008/b] p.7.

²⁶⁸ ibid. p. 9

A globális fenntarthatóság érdekében tett további közös hozzájárulás a fejlődő országok tekintetében bevezetett közös EU-UNEP öko-címke (eco-labelling) kezdeményezés, amely környezetbarát termékek gyártását, termelését támogatja. Az Európai Bizottság a programot 1,5 millió Euróval támogatja. A kormányok, vállalkozások és a civil szektor részére nyújtott anyagi támogatás mellett a kezdeményezés jelentős szakmai támogatást is nyújt.

Jelentős eredményeket ért el a két szervezet a biológiai sokféleség megőrzése, valamint az ivóvíz-ellátás támogatás területén is. Az Európai Bizottság már 2005-ben az ENSZ reformját célzó ENSZ csúcstalálkozót megelőzően kiadott közleményében hangsúlyozta, hogy a biológiai sokféleség megőrzése kulcsfontosságú a Millenniumi Fejlesztési Célok – nevezetesen a szegénységgel, ivóvízzel, egészségüggyel és környezettel kapcsolatos célok eléréséhez. Az Unió ezért sürgette, hogy az ENSZ égisze alatt megkötött, Biológiai sokféleségről szóló egyezmény végrehajtása tekintetében jelentős erőfeszítésekre van szükség. Az EU ennek érdekében, példamutatóként eljárva ígéretet tett arra, hogy 2010-re Európában megállítja a biológiai sokféleség csökkenését, a Bizottság ennek érdekében vállalta továbbá, hogy felülvizsgálja az EU biológiai sokféleségre vonatkozó stratégiáját, növelni fogja a vonatkozó pénzalapot, és megerősíti azon intézkedéseit, amelyekkel a biológiai sokféleséggel kapcsolatos kérdéseket a fejlesztési támogatás kereteibe illesztheti.²⁶⁹

Az EU 2006-ban megújított, biológiai sokféleség megőrzését célzó stratégiájában célul tűzte ki az ENSZ Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményének megerősítését. Ennek érdekében több uniós szintű, és az UNEP-pel karöltve megvalósított kezdeményezés született, példaként említhetjük a biológiailag sokféle, valamint az ilyen szempontból veszélyeztetett tengeri területek feltérképezését, továbbá a veszélyeztetett állatfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény létrehozásának kezdeményezését, valamint az emberszabású majmok megmentését célzó közös EU-UNEP GRASP-projektet. Fontos továbbá megemlíteni az Afrikai-Eurázsiai régió költöző madarainak fennmaradását célzó, eddigi legnagyobb és legjelentősebb nemzetközi kezdeményezést, amely anyagi és szakmai segítséget nyújt az érintett országok számára, hogy a költöző madarak éves Afrika és Eurázsia közötti migrációjához szükséges kritikus szárazföldi területeket megőrizték.²⁷⁰

²⁶⁹ Európai Bizottság [2005]

²⁷⁰ European Commission [2008/b] p. 12.

Az EU és az UNEP együttműködésének további fontos területe a globális ivóvíz-ellátás biztosítása. A világon jelenleg 1 milliárdra tehető azon emberek száma, akik számára nem áll rendelkezésre megfelelő minőségű ivóvíz. Évente csaknem 2 millió gyermek hal meg olyan fertőzések miatt, amelyeket a nem megfelelő ivóvíz és vízellátás hiánya okoz. Az Európai Unió 2002-ben indított ivóvíz ellátási kezdeményezése az ENSZ és ennek számos tagállama számára szolgált példaként. E mellett az Unió az ACP országok részére az ACP-EU Ivóvíz Kezdeményezés keretében további 500 millió euró nagyságú támogatást nyújt. Az EU és a UNEP világszerte számos hasonló jellegű közös projektet indított, illetve támogat.²⁷¹

A két szervezet együttműködésének további fontos területe a földközi tenger élővilágának fenntartása, valamint a fegyveres konfliktusokat követő környezetvédelmi kezdeményezés az egyes konfliktus sújtotta térségekben.²⁷²

Az Európai Unió nemzetközi környezetvédelmi elkötelezettségét bizonyítja a nemzetközi környezetvédelmi intézmények tevékenységéhez való anyagi hozzájárulásának a mértéke is, hiszen az Európai Unió és ennek tagállamai kétséggel az ENSZ környezetvédelmi erőfeszítéseinek, ezen belül az UNEP programjainak is legnagyobb anyagi támogatói.

8. táblázat: Regionális hozzájárulások az UNEP működéséhez 2008 (USD)

	Afrika	Ázsia és a Csendes Óceáni Térség	Európa	Latin Amerika és a karibi térség	Észak Amerika	Nyugat-Ázsia	Mindösszesen
A Régió ENSZ tagállamainak száma	53	43	50	33	2	11	192
Az UNEP részére anyagi támogatás nyújtó államok száma a régióban	12	22	36	16	2	4	92
Hozzájárulások összege régióként	132,085	4,530,230	75,111,456	649,767	8,200,000	358,853	88,982,391

Forrás: UNEP Annual Report, 2008 (www.unep.org)

²⁷¹ *ibid.*

²⁷² Az EU és az UNEP 2003-ban indított, nagyrészt az EU által támogatott (EU- 3,75 millió euró) közös programja például Afganisztán konfliktus utáni környezetmenedzsmentjének erősítését szolgálta.

9. táblázat: Az UNEP részére a legnagyobb hozzájárulást biztosító 20 ország hozzájárulásának mértéke 2006-2008 (USD)

	2006	2007	2008	Összesen
Hollandia	6,269,453	10,280,338	12,532,000	29,081,791
Nagy Britannia	7,875,000	8,576,820	9,008,420	25,460,240
Németország	7,005,762	7,526,939	8,473,749	23,006,450
USA	5,750,000	5,750,000	5,800,000	17,300,000
Olaszország	—	4,122,900	11,632,000	15,754,900
Franciaország	4,340,000	4,340,000	5,100,000	13,780,000
Finnország	3,648,788	3,873,012	4,539,370	12,061,170
Svájc	2,914,219	3,080,175	3,780,074	9,774,468
Svédország	2,769,000	2,769,000	4,123,663	9,661,663
Japán	3,020,198	2,963,807	2,963,807	8,947,812
Spanyolország	1,836,940	1,984,528	5,115,600	8,937,068
Dánia	2,603,511	2,881,189	3,227,083	8,711,783
Norvégia	2,221,597	2,381,444	2,886,740	7,489,781
Kanada	2,025,000	2,025,000	2,400,000	6,450,000
Belgium	776,741	818,514	909,586	2,504,841
Luxemburg	416,745	546,161	906,96	1,872,866
Irország	1,001,039	430,613	406,394	1,838,046
Ausztrália	413,05	508,08	686,16	1,607,290
Ausztria	497,438	523,04	584,88	1,605,358
Oroszország	500,000	500,000	500,000	1,500,000
Összesen	55,884,481	65,881,560	85,579,486	207,345,527
A világ mindösszesen	59,009,642	69,103,716	89,113,000	217,226,358

Forrás: UNEP Annual Report, 2008 (www.unep.org)

Az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) az Unió és tagállamai kollektíven a legnagyobb donorjai, ennek Környezetvédelmi Alapján keresztül. E mellett az EU négy tagállama (Nagy Britannia, Németország, Hollandia, Olaszország) a Környezetvédelmi Alap legnagyobb öt adományozója között foglal helyet, Hollandia, Nagy Britannia, és Németország a lista élén szerepel. A világ 20 legnagyobb adományozójának csoportjában 14 uniós tagállam foglal helyet. Ha figyelembe vesszük, hogy a Környezetvédelmi Alap adományainak 95%-a a világ mindössze 20 országától érkezik, illetve azt, hogy ezek a hozzájárulások teljesen önkéntes alapúak, az EU és tagállamai hozzájárulása példaértékű és a Program tevékenységéhez és stabilitásához elengedhetetlen. Mindezek mellett az Európai Unió és tagállamai együttesen a három legjelentősebb multilaterális környezetvédelmi megállapodás (az un. Riói Konvenciók)²⁷³ támogatásainak felét biztosítják.

Érdemes továbbá megemlíteni az Európai Unió szerepvállalását a Global Environmental Facility (GEF) elnevezésű kezdeményezésben, ami a nemzetközi finanszírozás egy innovatív formája. Ennek tevékenységéhez az EU tagállamok nemcsak anyagi járulnak hozzá jelentős

²⁷³ A Riói konvenciók (Rio conventions): 1992 UNFCCC (UN Framework Convention on Climate Change), 1992 UNCBD (UN Convention on Biological Diversity) és a 1994 UNCCD (UN Convention for Combating Desertification)

mértékben, de létrehozásában (elsősorban Franciaország és Németország) is központi szerepet vállaltak. A GEF 1994-es létrehozása óta a nemzetközi környezetvédelem egyik legnagyobb támogatási forrása, amely a fejlődő országok és a gazdasági átmenetben levő országok részére nyújt támogatást környezetvédelmi projektjeik megvalósításához, és ezáltal a nemzetközi környezetvédelmi megállapodásokhoz való csatlakozási feltételek teljesítéséhez.²⁷⁴

Fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a környezetvédelem területén egységes szerepvállalását és a globális környezetvédelem iránti elkötelezettségét az Európai Unió az utóbbi pár évben nemcsak a belső tagállami koherencia megteremtésével, illetve a tagállamok és a Bizottság hatékony együttműködésének biztosításával, hanem a külső elismertség megszerzésével is nagymértékben bizonyította. Ez utóbbi elsősorban az Európai Uniónak a Kiotói Egyezmény ratifikációs folyamata során tanúsított vezető szerepe által vált igazán láthatóvá, amely során sikeresen alkalmazta nemcsak meggyőzőerejét és lobbitevékenységét, de gazdasági és politikai súlyát is.

2.7. Következtetések

A fentiekben részletezett példák is jól mutatják, milyen változó és eltérő az Európai Unió státusza, illetve mozgásteret az egyes nemzetközi szervezetek vonatkozásában. Ahány nemzetközi szervezet, gyakorlatilag annyi eltérő együttműködési forma. A leírtak alapján elmondható, hogy ez az eltérőség az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának lehetőségeit és mozgásterét befolyásoló számos külső és belső tényező együtthatásából és kölcsönhatásából következik.

Az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának az általunk felállított – kohézió, autoritás, elismertség – kritériumhármasság vonatkozásában való vizsgálata alapján az alábbi megállapításokat tehetjük:

²⁷⁴ A GEF három végrehajtó intézménye a Világbank, az UNEP és a UNDP. Az EU tagállamok közül Franciaország, Németország, Olaszország, Nagy Britannia és Hollandia állandó képviseleti joggal rendelkezik a GEF Tanácsában, míg a Bizottság megfigyelői státusz szerzett az intézményben.

Az egységes nemzetközi fellépés mindhárom kritérium/tényező meglétét feltételezi, amint valamely kritérium teljesülése korlátokba ütközik, úgy az uniós egység kialakítása, illetve fenntartása nagyban megnehezül, vagy ellehetetlenül.

A kohézió kritériumának vizsgálata során megállapítható, hogy az Unió tagállamai közötti koherencia és összhang kialakítása és megteremtése ugyan a nemzetközi szintén való együttes megjelenés kezdeti szakaszában nehézkes és részleges volt, az ezredforduló első éveitől kezdve napjainkig jelentős pozitív elmozdulás és dinamikus fejlődés tapasztalható a közös uniós hang megteremtése irányában. Az Európai Unió keretében a 21. század első éveiben bekövetkezett változások és döntések véleményünk szerint jelentős mozgatórugói voltak a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésének, a tagállamok közötti összhang és kompromisszumkészség erősödésének. Érdemesnek tartjuk kiemelni e tekintetben az Amszterdami szerződés hatályba lépését, és ezzel a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő megjelenését az EU intézményi struktúrájában, a Nizzai szerződés 2001. februári aláírását és az azt megelőző tárgyalássorozatot, az euró 2001. szeptemberi bevezetését, továbbá az Európa Tanács által a 2001. decemberi ülésén megfogalmazott Laakeri nyilatkozat elfogadását, valamint ennek alapján elindított Európai Konvent tevékenységét. Ezek a lépések, közvetlenül, vagy épp közvetetten, mind nagyban segítették a tagállamok közötti összhang erősödését a nemzetközi kapcsolatok és külpolitikai témakörök tekintetében. Meggyőződésünk tehát, hogy az integráció bizonyos területen való mélyítése (lásd közös valuta bevezetése) befolyással bír az integráció fejlődésére, az összhang megteremtésére más területeken is. A fenti események hatására születtek meg azok a dokumentumok, amelyekben a tagállamok deklarálták nemzetközi elkötelezettségüket, így elsősorban a 2003. évi Európai Biztonsági Stratégia, vagy a 2005. évi ENSZ reform kapcsán megfogalmazott cselekvésközpontú stratégia.

Továbbra is vannak olyan témakörök, illetve olyan területei a nemzetközi kapcsolatoknak, amelyekben a tagállamok nem tudnak közös nevezőre jutni, de elmondható, hogy ezen témakörök száma évről évre csökken. Az Unió tagállamai belátták és elismerték az egységes fellépés, a közös álláspont kialakításának jelentőségét, amely nemcsak az Unió globális szerepvállalásának erősödésére, de az egyes tagállamok külpolitikai súlyának növelésére is jelentős hatással bír.

A fejezetben áttekintet ENSZ szervezetek, intézmények és programok kapcsán elmondható, hogy az autoritás kritériuma a közös fellépés kezdeti szakaszában, a „tanuló fázisban” több

nemzetközi szervezet tekintetében is számos nehézségbe ütközött. Ezek a belső hatásköri konfliktusok elsősorban a vegyes hatáskörbe tartozó kérdések tekintetében merültek fel, és a 70-es, 80-as, 90-es éveket érintették. A 21. század e tekintetben is jelentős fejlődést hozott, a korábbi évtizedeket jellemző hatáskör-megosztási harcok a tagállamok és a Bizottság között, amelyekbe több esetben az Európai Bíróság is kénytelen volt beleszólni és álláspontját kifejteni (lásd például az Európai Bíróság 1/78, 2/91 vagy 25/94 sz. véleményét), a 90-es évek végére lecsengtek. Úgy gondoljuk, hogy ez a szocializálódási folyamat természetes velejárója volt az uniós szintű együttműködés kialakulásának és fejlődésének és bár nagyban megnehezítette az egységes fellépés kialakítását a konfliktusok időszakában, nagyban hozzájárult a tapasztalatgyűjtéshez, a legjobb gyakorlatok kialakításához, a tagállamok kompromisszumkészségének a fejlődéséhez és nem utolsósorban ahhoz a felismeréshez, hogy az Unió globális aktorként csak akkor tud hitelesen fellépni, ha a tagállamok, illetve a tagállamok és az uniós intézmények közötti összhang biztosított.

Az elismertség, különösen a formális elismertség kérdésköre, mint ahogyan azt az egyes alfejezetekben leírtak is bizonyítják szintén egy nagyon összetett kérdéskör, amelynek elsősorban az ENSZ nemzetállamok részvételére épülő, második világháborút követően kialakított és az elmúlt 60 évben csak csekély mértékben módosított szervezeti és működési rendszere szab korlátot. Az Európai Unió jelenleg csak három jelentősebb nemzetközi szervezetnek teljes jogú tagja. A legtöbb általunk vizsgált ENSZ szervezet vagy intézmény kizárólag megfigyelői státuszt biztosít az Uniónak, korábban a Közösségnek. Számos példát találtunk a megerősített megfigyelői státusz, illetőleg a megerősített résztvevői státusz biztosítására is, amely a teljes jogú tagsághoz közelítő jogokkal ruházta fel a tagállamok nevében eljáró Bizottságot. Ez utóbbi formális elismertség azonban elsősorban ENSZ csúcstalálkozók, egyes nemzetközi egyezmények tárgyalási folyamata során volt biztosított. Ez utóbbi formális elismertség kivívása, ahogyan azt bizonyos nemzetközi szervezetek esetében láthattuk, hosszadalmas és egyáltalán nem problémamentes folyamat eredménye. A kezdeti időszakban harmadik államok, köztük az Egyesült Államok is fenntartásokkal szemlélték az új posztmodern entitás formálódását és több esetben vádolták meg az Uniót azzal, hogy tagállamai tagsága mellett egy további plusz szavazat megszerzéséért küzd az egyes nemzetközi szervezetekben. Az Unió harmadik államok, nemzetközi szervezetek és a civil társadalom általi informális elismertségének az erősödésével azonban ezek a negatív hangvételű megnyilvánulások is elcsitultak és háttérbe szorultak. Az Unió gazdasági és politikai súlyának erősödésével, a közös kül- és biztonságpolitika megjelenésével, a

nemzetközi közösség ügye iránti elkötelezettség és az egységes uniós fellépés erősödésével, a világ számára egyre inkább világossá vált, hogy az Európai Unióra, mint egy potenciális globális vezető szereplőre kell tekinteni. Fontos tehát megjegyezni, hogy az elismertség egy fejlődő kritérium, hiszen ahogyan növekszik az EU bilaterális, regionális, globális kölcsönhatásainak a száma és mértéke, az EU szocializációjának a mértéke is egyenes arányban növekszik, ami által az EU szerepvállalása elfogadottá és elvárttá válik és egyben az EU nemzetközi identitása is formálódik. Elmondhatjuk, hogy az Unió informális elismertsége napjainkban gyakorlatilag minden nemzetközi szervezet és fórum, nem-kormányzati szervezet és harmadik állam által biztosított. Az Uniónak (tagállamai egysége által biztosított) az elmúlt pár évben tanúsított, egyre intenzívebb szerepvállalása és közreműködése az ENSZ által felölelt ügyek tekintetében, valamint az Egyesült Államok e tekintetben való háttérbe vonulása mára a világszervezet legfontosabb együttműködő partnerévé emelte az Európai Uniót.

Azt hogy a fenti kritériumok egymással szoros kölcsönhatásban vannak, a gyakorlati tapasztalatok is jól bizonyítják. Az Unió külső elismertégének a növekedése és ennek a tagállamok általi felismerése a belső kohézió erősödését nagyban segítette. Ellenkezőleg hatott a formális elismertség hiánya az autoritás kérdéskörére, elsősorban a kizárólagos közösségi hatáskörbe, illetve vegyes hatáskörbe tartozó ügyek tekintetében, amikor az adott nemzetközi szervezet belső szabályainak korlátozásai ellehetetlenítették a Bizottságot, hogy a tagállamok nevében, a részére az Unió alapszerződesei által biztosított hatáskörében eljárjon. Az autoritás és a formális elismertség közötti konfliktus e tekintetben a leginkább problematikus ellentét, hiszen ez az Unió nehezen kivívott, az alapszerződések által biztosított hatáskörének nemzetközi szinten való korlátozását jelenti. Ez utóbbi konfliktus megoldására az egyes szervezetek tekintetében különböző ad hoc jellegű megoldási javaslatok születtek, azonban feloldását hosszú távon az Unió nemzetközi szinten való formális elismertsége jelenthetné azokban a szervezetekben, amelyek tekintetében a tagállamok nevében részben a Bizottság jogosult eljárni. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ennek egységes megoldása középtávon sem reális, az egyes nemzetközi szervezetek jellegétől, szervezeti rugalmasságától, tagjainak akaratától és számos további külső tényezőtől függ. Bizonyos szinten a kohézió és az elismertség kölcsönhatásának tulajdonítható az a kutatási eredmény is, amely alapján megállapítható, hogy az Unió tagállamai a belső kohézió megteremtése érdekében folytatott hosszadalmas egyeztető tárgyalások időigényessége következtében nem tudnak megfelelő időt fordítani a külső kommunikációra, a lokális szintű (értjük ez alatt az

egyes nemzetközi szervezetek diplomáciai képviseleti szintjét) diplomácia kapcsolatok intenzív ápolására, valamint a megfelelő lobbitevékenységre, amelyek az Unió és értékeinek elismertségét, valamint a közös fellépés eredményességét és hatékonyságát nagyban segíthetnék.

Végezetül fontos megállapítani, hogy bár többen fontos összefüggést láttak az Európai Unió jogi személyisége és az Unió nemzetközi szerepvállalásának erősödése között, kutatásunk során arra a megállapításra jutottunk, hogy ez a tényező igazából jelentéktelen szerepet játszott és a jogi személyiség hiánya nem szabott akadályt az Unió egyes nemzetközi szervezetekben való szerepvállalásának. Az Unió egyes nemzetközi szervezetekben való tagsági kérelmének elutasítása ugyanis egyetlen vizsgált esetben sem az Unió jogi személyisége hiányának, sokkal inkább annak a ténynek tulajdonítható, hogy ezen nemzetközi szervezetek kizárólag az államok teljes jogú tagságát teszik lehetővé.

Kétségtelen, hogy a Lisszaboni szerződés hatályba lépése, a pillérrendszer eltörlése és az Uniónak deklaráltan jogi személyiséggel való felruházása az Uniónak, mint globális aktornak a szerepét erősítheti, azonban az egyes nemzetközi szervezetekben való teljes jogú tagsághoz sajnos egyetlen újító rendelkezésével sem tud hozzájárulni.

Az Unió egységes fellépésének és a nemzetközi szintén az elmúlt években tapasztalt egyre több területen való nemzetközi elkötelezettségének erősödése azonban azt a tényt támassza alá, hogy a teljes jogú tagság hiánya ugyan megnehezíti az Unió egység megszervezését, azonban nem szab korlátot ennek, a tagállamok közötti kohézió és a rendelkezésre álló alternatív együttműködési formák biztosítása által ez a probléma áthidalható.

3. Az Európai Unió, mint globális vezető?

3.1. A hatékony multilateralizmus és a globális vezető szerep feltételei

John Ruggie klasszikus definíciója úgy határozza meg a multilateralizmust, mint egy intézményesített formát, amely három vagy több állam általános alapelveken, normákon és szabályokon nyugvó kapcsolatait koordinálja.²⁷⁵

Multilateralizmusként jelölik az államok egymás közötti együttműködési viszonyát, beleértve ezen államok nemzetközi szervezeteken keresztül együttműködését. A multilaterális együttműködés legfontosabb alapelve az erőszak teljes körű tilalma a célok elérése kapcsán és annak felismerése, hogy a nemzeti érdekek jobban megvalósíthatók a kooperáció, mint a nemzetállamok közötti verseny által.²⁷⁶

A hatékony, multilateralizmuson alapuló nemzetközi rendszer feltételezi egy hegemon hatalom létét, amely biztosítja a működést és a közös szabályok betartását. Korábban ezt a szerepet az Egyesült Államok töltötte be, de ahogyan Robert W. Cox megjegyezte, a Hidegháborút követően kérdéses volt, hogy az ENSZ-et mi töltötte el nagyobb aggodalommal, az a tény, hogy elveszítette az Egyesült Államok pénzügyi és politikai támogatását, vagy inkább az, hogy az USA az ENSZ-re, csupán mint saját külpolitikája egyik eszközére tekintett.²⁷⁷

Sokak szerint a nemzetközi multilaterális rendszer vezetőjében az Egyesült Államok által képzett űr betöltésére az Európai Unió a legalkalmasabb entitás a közeljövőben? Vajon alkalmas és készen áll az Unió egy ilyen szerepre? Amennyiben nem, mi szükséges ahhoz, hogy betöltse az első számú globális aktor szerepét?

Az Európai Unió nemzetközi szintén való aktívabb és látványosabb megjelenése fontosságának, illetve az ENSZ vezetéssel megvalósuló hatékony multilateralizmus elősegítésében való közreműködésének kinyilvánítását „Az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek Szervezete: a multilateralizmus lehetősége” című 2003-ban kelt bizottsági

²⁷⁵ Ruggie, John G. [1992] p. 67.

²⁷⁶ Gareis, Sven Bernhardt-Johannes Varwick [2004] p. 244

²⁷⁷ Cox, Robert W [1992] p.165.

közleménytől²⁷⁸ számítjuk. Ez utóbbi dokumentumban az Európai Unió a Közös kül-és biztonságpolitika kulcselemének nyilvánította az ENSZ-szel való, a hatékony multilateralizmus elősegítésében és a globális problémák megoldásában való együttműködést.

A közlemény szerint „*az ENSZ előtt álló egyik legnagyobb kihívás világos: a 'global governance' gyenge marad, ha a nemzetközi intézmények nem tudják biztosítani a döntéseik és szabályozásaik hatékony végrehajtását, a nemzetközi béke és biztonság területén és a szociális és gazdasági ügyek, valamint a környezetvédelem területén egyaránt. Ennek biztosításában az Európai Unió fontos éllovas szerepet tud betölteni, e mellett pedig fontos feladatának tartja azt is, hogy segítse a kisebb államokat abban, hogy multilaterális kötelezettségvállalásaikat teljesíteni tudják*”.²⁷⁹

Ahhoz, hogy az Európai Unió az ENSZ vezetéssel megvalósuló hatékony multilateralizmus éllovasa, illetve globális vezető aktor lehessen, mint ahogyan ezt az EU a fenti közleményben is deklarálta, több feltételnek kell megfelelnie.

A globális vezető szerep elsőként feltételezi az EU egységes nemzetközi fellépésre való képességének a meglétét. Az Unió ezen képességének a vizsgálata képezte az előző fejezet kutatásának tárgyát. Ahogyan az előző fejezetben igazolásra került, az Unió egységes nemzetközi szerepvállalása már a jelen valósága, igaz, további fejlődése elengedhetetlen a közeljövőben. Elmondható azonban, hogy az Unió az elmúlt években jelentős eredményeket ért el saját belső koherenciája megteremtésében és - az ENSZ Biztonsági Tanácsot leszámítva - a vizsgált ENSZ szervek, szervezetek és intézmények vonatkozásában igazolható, hogy az Unió egysége biztosított és alkalmassá teszi az Uniót arra, hogy az adott szervezetben befolyásos entitásként lépjen fel.

A legnagyobb nemzetközi segélyezőként, az emberi jogok és demokrácia iránti elkötelezettségénél, és az elmúlt években bizonyított egységes fellépésénél és elszántságánál fogva az EU tehát megfelelő entitásnak tűnik arra, hogy a nemzetközi közösség egyik meghatározó tényezője legyen. Az EU az elmúlt években nagyon sokat tett ezért, és jelentős eredményeket is ért el saját koherenciája megteremtésében. Elmondhatjuk, hogy egy-két kényes kérdést kivéve az EU egység megtörhetetlen az ENSZ Közgyűlésében és más

²⁷⁸ European Commission [2003/b]

²⁷⁹ ibid. p. 5.

szerveiben, szakosított intézményeiben. A belső koherenciával tehát, úgy véljük nincs probléma, ezt az EU-nak, óriási diplomáciai akarattal és egyeztető ülések ezreinek köszönhetően sikerült csaknem tökéletesre fejlesztenie. Most azonban az EU előtt álló további kihívás, hogy a világ más országai felé is nyisson.

Ahhoz, hogy az Európai Unió a hatékony multilateralizmus elősegítésének éllovasa, a nemzetközi közösség globális vezető szereplője legyen, elengedhetetlen, hogy

- az Unió egységesen lépjen fel, koherens közös álláspontot képviseljen;
- az Unió nemzetközi fellépésével és tevékenységével befolyással bírjon a többi ENSZ tagállamra, illetve ország csoportra is, elveit át tudja ültetni, és
- ezen tevékenységével az ENSZ rendszer megerősítéséhez, a globális biztonsági kockázatok csökkentéséhez, az emberi jogok védelmezéséhez és a fejlődés elősegítéséhez hozzá tudjon járulni.

Vizsgálataink alapján az Európai Unió számos esetben igazolta már potenciális alkalmasságát globális vezető szerepre. Az előző fejezetben feltárt esetek közül kiemelésre méltó és pozitív példaként alkalmazható elsősorban:

- Az Európai Uniónak a Kofi Annan ENSZ főtitkár által 2005-ben kezdeményezett ENSZ reform kapcsán tanúsított proaktív és eredményes szerepvállalása, ennek keretében elsősorban az Emberi Jogi Tanács és a Béketeremtő Bizottság létrehozásában való jelentős befolyása és szerepe. Ennek részeként az Európai Unió, mint az ENSZ fontos partnere, támogatója, szövetségese jelent meg
- Az ENSZ Közgyűlés keretében a halálbüntetés moratóriumára felszólító 2007 decemberében elfogadott határozat²⁸⁰ kapcsán tanúsított szerepvállalás, amelynek keretében az Európai Unió tárgyalási technikájával és lobbi-tevékenységével egy precedensteremtő koalíciót épített ki.
- A Kiotói Egyezmény ratifikációs folyamatának elősegítésében vállalt vezető szerepét, amelynek köszönhetően többek között Oroszország is az Egyezmény ratifikáló felévé vált;
- Az Európai Unió jelentős befolyása az ügyben, hogy az Emberi Jogi Tanács a darfuri emberi jogi helyzetre megfelelő képen reagáljon,

²⁸⁰ UN General Assembly [2007]

- valamint az Unió vezető szerepét a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásában, ennek ratifikációs folyamata során,

A fenti példák során az Unió igazolta azt, hogy képes és alkalmas a vezető szerep betöltésére és igazolta komoly együttműködési szándékát az ENSZ céljainak elérése érdekében. Ahhoz azonban, hogy ez a vezető szerep általánosan elfogadottá váljon, megerősödjön, és ténylegesen igazolható legyen, az Uniónak több akadályt kell még leküzdenie, valamint megfelelően kell tudnia kihasználni belső intézményi lehetőségeit.

3.2. A külső akadályok leküzdésének lehetőségei

Az Európai Unió egyre inkább egyként szavaz az ENSZ-ben, azonban a világ nem igazán követi az EU példáját. Különösképpen igaz ez az emberi jogi ügyekre. Az elmúlt években ugyanis azt tapasztaljuk, elsősorban az ENSZ Közgyűlésben, hogy azok az országok, amelyek korábban az EU oldalán álltak egy-egy emberi jogi témát illetően, ma ellentétes álláspontot képviselnek. Amíg 1997-98-as ENSZ Közgyűlés időszakában 72%-ban határozták meg a gyakoriságát annak, ahogyan más országok az EU-val egyhangúan szavaztak, addig ez a százalékarány a 2006-7-es időszakban 48%-ra csökkent és a 2007-8-as időszakban is csak 55%-ra emelkedett.²⁸¹

Az ENSZ Közgyűlés legutóbbi ülészakájának Fehéroroszországgal, Burmával, illetve Iránnal kapcsolatos emberi jogi kérdésekről való szavazásain az EU átlagban mindösszesen 80 ENSZ tagállamot tudott maga mellé állítani.²⁸² Elmondható, hogy az 1990-es évek végétől kezdve az EU mára az ENSZ tagállamok egynegyedének a támogatását veszítette el az emberi jogi kérdéseket illetően. Igaz, hogy az Egyesült Államok még nagyobb veszteségeket szenvedett, hiszen amíg az 1997-98-as időszakban 77%-os támogatottsággal büszkélkedhetett, a 2007-8-as időszakra ez a támogatás 30%-ra csökkent.²⁸³

A fenti százalékarányok is arra a változásra mutatnak rá, amely az elmúlt időszakban az egyes ENSZ tagállamok tekintetében bekövetkezett. Gondolunk itt elsősorban olyan afrikai és

²⁸¹ Gowan-Brantner [2008] p. 4

²⁸² Gowan-Brantner [2008] p.23

²⁸³ Gowan-Brantner [2008] p.4.

iszlám országokra, amelyek az elmúlt évek során államtudatukban megerősödtek és számos esetben képesek meggátolni fontos emberi jogi rendelkezések megszavazását az ENSZ Közgyűlésben, valamint az új Emberi Jogok Tanácsában is. Ez utóbbi tagösszetétele még kevésbé pozitív képet mutat, ahogyan ezt az előző fejezet vonatkozó alfejezetében részletesen bemutattuk.

Sokan kritikaként fogalmazzák meg, hogy az EU egység megteremtése céljából folytatott egyeztető tárgyalások százai annyira lekötik az európai diplomátákat, hogy egy szélesebb, más ország-csoportokra is kiterjedő lobbitevékenységre már nem marad kapacitás. Az elmúlt pár évben – bár egyáltalán nem bizonyítható, hogy a fenti ok miatt – sok olyan állam, illetve államcsoport, amely EU szövetségesnek számított korábban, napjainkban ellentétes álláspontot képvisel az esetek döntő többségében. Úgy véljük azonban, hogy ennek oka sokkal inkább az országok nemzetközi politikához való viszonyának változásában, az egyes államok öntudatra ébredésében, illetve új blokkok, csoportok kialakulásában és megerősödésében keresendő.

Az elmúlt nyolc évben az EU és az Egyesült Államok is egyre inkább eltávolodott egymástól az ENSZ-ben, köszönhetően elsősorban annak, hogy a Bush adminisztráció igyekezett mindinkább elősegíteni a nemzetközi jog befolyásának csökkentését. Kína az elmúlt időszakban egyre asszertivebbé vált, egyre több ENSZ tagállamot tud maga mellé állítani. E mellett a kínai diplomátákat tartják jelenleg a legjobban képzetteknek New Yorkban. Egyre nagyobb továbbá a feszültség az emberi jogi kérdéseket illetően az Iszlám Országok Szervezete (OIC) és az EU között. Az EU hasonlóképpen nehézségekbe ütközik stabil kapcsolatok kialakításakor az Afrikai Unió országaival, pedig ezek az ENSZ tagállamok csaknem egynegyedét teszik ki.

Tehát az EU előtt álló nagy kihívás a nemzetközi szintén, hogy az ENSZ befolyásának erősödése céljából megtörje a jelenlegi blokkokat és maga mellé állítson olyan országokat is, amelyek jelenleg nem folytatnak túlságosan proaktív nemzetközi politikát, illetve elleneznek olyan fontos határozatokat, amelyek a nemzetközi közösség előnyére válnának.

Hogyan küzdhetők le a fenti akadályok? Véleményünk szerint elsősorban az alábbi lépések megtételével tud az Unió globális vezető szerepének erősítéséhez hozzájárulni.

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának egyik legnagyobb hiányossága, ahogyan erre több alkalommal is rámutatunk az értekezés keretében, hogy az EU egység megteremtése céljából folytatott egyeztető tárgyalások százai-ezrei annyira lekötik az európai diplomatákat, hogy egy szélesebb, más ország-csoportokra is kiterjedő lobbitevékenységre, a megfelelő külső kommunikációra már nem marad kapacitás. Ez utóbbiak szerepe azonban kétségkívül jelentős lenne az Unió, mint globális vezető aktor szerepének erősítése céljából. Az Unió értékeinek, a nemzetközi közösséget érintő ügyek tekintetében vallott elképzeléseinek és együttműködési szándékának megismertetése céljából az Uniónak sokkal több időt és energiát kell szánnia a külső kommunikációra, a harmadik felekkel, nem EU tagállamokkal való egyeztetésre, a lobbitevékenységre, az Unió szélesebb körű megismertetésére. Fontos lenne, hogy az Unió a napirenden levő konkrét témákról széleskörű találkozókát szervezzon, harmadik országok és civil szervezetek bevonásával, amelyen egyrészt meggyőzőbben kifejtethné álláspontját az egyes témakörök tekintetében, másrészt ezáltal egységes jelenléte, láthatósága is erősödhetne. Ami ennél még fontosabb az intenzív lobbitevékenység, megfelelő érvrendszer és stratégia kialakítása, amely által az Unió harmadik államok támogatottságát is megnyerhetné egy-egy kényesebb ügy kapcsán.

Az Európai Unió harmadik felekkel való együttműködésének hiánya a non-profit szervezetekre is vonatkozik. Úgy gondoljuk, hogy az EU-nak a civil szervezetekkel való szorosabb együttműködése is egy proaktív módja lehet az emberi jogok védelme szempontjából fontos ügyek és határozatok széles körben való megismertetésének, és a megfelelő érvrendszer kialakításának. Nem szabad elfelejteni, hogy az ENSZ rendszer keretében tevékenykedő civil szervezetek óriási tudásbázist és szakértelmet halmoznak fel specifikus emberi jogi, humanitárius, fejlesztési, környezetvédelmi, biztonsági és béketeremtési témákat illetően, gyakorlati tapasztalatokkal, helyszínismeretekkel rendelkeznek, így a megfelelő stratégiák kialakításában jelentős segítséget nyújthatnak az Unió számára. A civil társadalommal való együttműködés és tapasztalatcsere tekintetében az Európai Parlament megfelelő platformként szolgálhatna.

A vezető globális szerep más regionális csoportosulásokkal való partneri viszony kialakításával, személyes különmegbízottak kiküldésével is nagymértékben erősödhet, fontosnak tartjuk ezért a magas szintű diplomáciai egyeztetések számának növelését. A fentiekben vázolt blokkosodási tendencia aláássa az egyes fórumok azon képességét, hogy hatékonyan, pártatlanul és tárgyilagosan kezeljék a napirendjükre kerülő eseteket.

Amennyiben az Európai Unió globális aktorként kíván fellépni, törekednie kell a más regionális blokkokkal való koordináció és együttműködés erősítésére.

Fontos megjegyezni, hogy az Európai Unió országai és azok az európai országok, amelyek az EU szövetségeseinek tekinthetők, összesen az ENSZ tagságnak mindössze 20 %-át alkotják. ENSZ megfigyelők egyben figyelmeztetnek arra, hogy minél inkább egységes, magabiztos blokkként lép fel az EU az ENSZ-ben, annál inkább legitimálja a blokkosodási stratégiát, amelyet pedig az EU az afrikai és ázsiai országok körében el akar kerülni.

Éppen ezért az EU előtt álló kihívás, hogy szövetségesi körét kiszélesítve olyan országok és országcsoportok felé is erőteljesen nyisson, amelyek az elmúlt időszakban eltávolodtak Európától.

Többen javasolják egy erőteljes nyugati blokk kialakítását, azonban ennek veszélyeire is felhívják a szakértők a figyelmet. Egy ilyen koalíció ugyanis arra ösztönözheti Kínát és Oroszországot, hogy egy rivális blokkot formáljon a többi ENSZ tagállammal közösen, ahogy ez az Emberi Jogi Tanácsban is megtörtént, kisebbségbe szorítva a nyugati csoportosulást, illetve fennáll annak a veszélye is, hogy a Biztonsági Tanács hatékony működését a jelenleginél is több vétó lehetetleníti el.

A leghatékonyabb megoldásnak tehát egy egység megteremtése tűnik az ENSZ-ben, megszüntetve a jelenlegi polarizációt, amelyben az Európai Unió egyfajta politikai híd szerepet tölthetne be, elősegítve többek között a jelenleg izolált Egyesült Államok és opponensei közeledését is.

Az ENSZ egyes szervezetei és intézményei tekintetében az EU által az elmúlt években elért sikerek jó alapot teremthetnek hasonló stratégiák folytatásához, erős blokkok megtöréséhez és új, szélesebb körű, regionális blokkokon túlmutató egység megteremtéséhez. Fontosnak tartjuk e célból olyan, az EU tagállamai és intézményei közötti párbeszéd biztosítását, amely lehetőséget nyújt a legjobb gyakorlatok megvitatására, a megfelelő stratégiák kialakítására. Hangsúlyozzuk az EU tagállamok aktív részvételének a fontosságát, ugyanis bár a Bizottság jelentős tapasztalatot és szakértelmet halmozott fel az évek során és tudásbázisa, kapcsolatai révén nélkülözhetetlen az EU külső képviselete tekintetében, azonban az egyes tagállamokra is jelentős szerep hárul, elsősorban a kapcsolatépítés tekintetében. Az EU-ban rejlő fontos potenciál ugyanis, épp ennek színes tagösszetétele, hiszen egyes tagjai nagy befolyással bírnak a világ más részein, köszönhetően a korábbi gyarmati rendszernek, illetve a történelmi

kapcsolatoknak. Franciaország számos esetben vitte sikerre befolyását a frankofón országok körében, példaként említhetjük a Környezetvédelmi Világszervezet létrehozása kapcsán tanúsított egységteremtését, Dánia, Tanzániával folytatott sikeres tárgyalásai révén járult hozzá ahhoz, hogy egy euro-afrikai csoport vezetésével megvalósulhasson az ENSZ reform keretében a Béketeremtő Bizottság, Spanyolország latin-amerikai kapcsolatai segítségével, az Egyesült Királyság a Commonwealth országaihoz fűződő kapcsolatain keresztül tud a nyitáshoz hozzájárulni és sorolhatnánk. Ebből is látszik, hogy nemcsak az EU járulhat hozzá pozitívan egyes tagjai külpolitikai szerepvállalásának erősödéséhez, hanem ez egy kölcsönös folyamat, az egyes tagok is nagyban tudják növelni az EU fellépés hatékonyságát korábbi történelmi kapcsolataik révén.

3.3. A belső lehetőségek hatékony kihasználása - a Lisszaboni szerződés adta kihívások

A 2001-ben az Unió tagállamainak vezetői által megfogalmazott Laakeri nyilatkozattól a Lisszaboni szerződés hatályba lépéséig az EU rögzös utat tett meg, de a két Tanács-ülés között eltelt csaknem egy évtized az EU egységes nemzetközi szerepvállalása tekintetében az európai Integráció történelmének talán legdinamikusabban fejlődő 10 éve volt.

A 2009. december 1-én, az Európai Unió Alkotmány ratifikációjának kudarcá után, ennek alternatívájaként hatályba lépett Lisszaboni szerződés, bár az eredeti unió alkotmány terveihez képest visszalépést jelent ugyan, jelentős lehetőségeket nyújt egyben az Unió egységes külpolitikai szerepvállalásának erősítése tekintetében.

Az új alapszerződés egyik legfontosabb újdonsága, a mellett, hogy eltörli a korábbi pillérrendszert, hogy jogi személyiséggel ruházza fel az Európai Uniót, pontot téve ezzel a több évtizede húzódozó elméleti értekezések, az unió beleértett jogi személyisége mellett és ellen érvelők vitájának végére.

Az Unió Közös kül-és biztonságpolitikájának fejlődése szempontjából e mellett a szerződés másik fontos újítása, az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikai főmegbízottjának a pozíciója, aki bizonyos szinten az Európai Unió új „külügyminisztereként” is felfogható. Ezzel egy időben a szerződés rendelkezései a soros elnökség kompetenciái közül kiemeli a külügyek irányítását és a Főmegbízott feladat – és hatásköreibe utalja azt.

Szintén jelentős újdonság, hogy a Főmegbízott munkájának segítésére a szerződés rendelkezik az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásáról.

A szerződés adta újítások az európai diplomácia egy új korszakát jelenthetik, amennyiben az unió megfelelően és hatékonyan használja ki az ebben rejlő lehetőségeket. Fontos ezért, hogy az új struktúra által nyújtott, az Unió egységes nemzetközi szerepvállalása céljából biztosított előnyök megfelelően kerüljenek kihasználásra.

Tekintve, hogy a Lisszaboni szerződés sok nyitott kérdést hagy az új rendszer gyakorlati megvalósítása kapcsán, kiemelt fontosságúnak tartjuk a szerződés rendelkezéseinek gyakorlati végrehajtását, elsősorban az új Európai Külügyi Szolgálat kiépítésének formáját.

Jelen fejezetben az új intézmény hatékony működését, valamint a közös európai nemzetközi szerepvállalás és fellépés érdekében való működését szolgáló tényezők meghatározását szeretnénk bemutatni.

Az új intézmény fontosságának hangsúlyozásakor abból a neo-institucionalista²⁸⁴ alapfeltevésből indulunk ki, hogy az intézmények képesek az egyes aktorok identitástudatát, prioritásait, érdekeit formálni és befolyásolni, továbbá képesek a politikusok elvárásait is módosítani, egyfajta „szociális tanulási folyamat” eszközeként is felfoghatóak. Abból a feltevésből indulunk tehát ki, hogy az EU tagállamok részvétele az uniós külpolitikai rendszerben befolyásolja nemzeti politikájukat és az Európai Unió további intézményi reformjához való viszonyukat is.

Visszatekintve elmondhatjuk, hogy az Európai Unió külpolitikai rendszere a 70-es éveket jellemző, írott szabályok nélküli informális „gentleman’s agreement-ből” egy írott szabályokkal és kötelezettségekkel, intézményekkel, költségvetéssel, alkalmazottakkal, állandó székhellyel rendelkező rendszerré vált napjainkra. Ezzel egy időben a tagállamok egy alkalmi stílusú együttműködésből egy problémamegoldó együttműködésre váltottak.²⁸⁵ Helen Wallace intenzív transzgovernmentalizmusnak nevezi az Unión belül tapasztalható jelenlegi folyamatok és együttműködések kölcsönhatását.²⁸⁶

²⁸⁴ Smith, M [2004] pp. 29-32

²⁸⁵ ibid.

²⁸⁶ Wallace, Helen [2005] p. 87.

Az európai integráció elmúlt pár évére visszatekintve elmondható, hogy a kül-és biztonságpolitika volt talán az elmúlt időszak legdinamikusabban fejlődő szegmense. Ennek ellenére az Unió külpolitikája továbbra is számos hiányossággal küzd, elsőként említhetjük például a folyamatosság, a vezető szereplő hiányát, továbbá sok esetben sajnos a koherencia és a proaktív döntéshozatal hiányát is, bár ez utóbbi tényezők tekintetében az Unió jelentős előrelépést könyvelhet el az elmúlt pár évben, ahogyan azt jelen értekezés második fejezetében részletesen kifejtettük és igazoltuk.

Az Unió nemzetközi súlya a külpolitika vonatkozásában azonban továbbra sincs összhangban gazdasági és politikai súlyával és nagyságával. Ennek oka egyrészt a politikai akarat hiánya, másrészt azonban a nem megfelelő intézményi háttér és struktúra. Ez utóbbi hiányosság a Lisszaboni szerződés innovációjával, ennek gyakorlatban való megfelelő végrehajtása és hatékony működtetése által nagymértékben kiküszöbölhető. E mellett az előzőekben kifejtett szociális tanulási folyamat által a politikai akarathiány is nagymértékben csökkenthető.

A Lisszabon előtti rendszer hiányosságai között tartjuk számon a Bizottság és a Tanács közötti, Yves Buchet de Neully által „rivális partnerség”²⁸⁷-nek nevezett kapcsolatból fakadóan többször tapasztalható duplicitást, elsősorban bizonyos földrajzi és tematikus témakörök tekintetében a tevékenységek pillérek közötti átfedését, például a válságmenedzsment, vagy más biztonsági és védelmi kérdések tekintetében. Bizonyos szinten itt említhetjük az ENSZ genfi és new-yorki központjához delegált bizottsági és tanácsi titkársági irodák duplicitását is.

A Közös-kül és Biztonságpolitika irányítása és a döntéshozatal e tekintetben a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőzően a Tanács hatáskörébe tartozott. A tanácsi döntés végrehajtásáért a soros elnökség és a KKBP Főmegbízott és a tagállamok felelőssége. A Tanács Titkársága, mint támogató intézmény azonban mind szakmai, mint létszámbeli hiányosságokkal küzd, hiszen a nemzetközi kapcsolatokkal mindösszesen 390 fő foglalkozik, e mellett a Titkárság két külföldi irodát tart fenn. Ezzel ellentétben a Bizottságban jelentős szakértelem összpontosul, 2260 fő Brüsszelben, további 4755 fő külföldön (123 külföldi képviselő) tevékenykedve biztosítja a külszolgálati vonatkozású közösségi politikák

²⁸⁷ partenaire-rival, Idézi: de Neully, Yves Buchet [2005] p. 64.

végrehajtását.²⁸⁸ Sok esetben tehát a Bizottság az, amely a közös-kül és biztonság politika döntéseinek a végrehajtását biztosítja, e mellett jelentős szerepet játszik a hosszútávú válságkezelésben, amely hivatalosan nem a bizottsági politika hatásköre.²⁸⁹

A Lisszabon előtti közös kül és biztonságpolitikai főképviselő e mellett szintén nagyon szűk hatáskörökkel rendelkezett, gyakorlatilag bár magasabb politikai tisztséget képviselt, mint a külügyi biztos, a rendelkezésére álló eszközök és források tekintetében jelentős mértékben alulmaradt a külügyi biztos mellett, aki széleskörű autonómiával és döntési jogkörrel rendelkezett e tekintetben. A tagállami hatáskörben levő külpolitikai pillér tehát szűkös forrásokkal és eszközökkel rendelkezett.

A Lisszabon előtti európai külpolitika másik nagy hátránya, hogy a félévente változó soros elnökség nem teremtette meg a megfelelő állandóságot és nem járult hozzá az Unió egységes arcának kialakításához harmadik államok és nem állami szereplők felé.

Kissinger elhíresült mondása az EU telefonszámával kapcsolatban tehát teljesen jogosnak mondható, hiszen harmadik felek számára az Unió rengeteg arca és hangja nagyon zavaró és nem támogatta megfelelően az EU egységes szerepvállalásának eszméjét.

A helyzet nemcsak a legmagasabb szinten, hanem az egyes nemzetközi szervezetekhez delegált képviseletek szintjén is ugyanúgy jelen van/volt.

A Lisszaboni szerződés által megerősített Főképviselő poszt, valamint az őt támogató Európai Külügyi Szolgálat megoldást jelenthet a fentiekben részletezett hiányosságokra, problémákra és az Európai Unió közös külpolitikája és egységes nemzetközi szerepvállalása tekintetében bizonyos szinten az európai integráció elmúlt 50 évének talán legnagyobb intézményi reformjaként is felfogható.

A két új intézmény mellett jelentős innovációt jelent a Lisszaboni szerződés a pillérrendszer eltörlése és az unió jogi személyiségének deklarálása által is. Ez utóbbi lezárja a hosszadalmas vitát az Unió beleértett jogi személyisége tekintetében, és lehetővé teszi az

²⁸⁸ Jonas, Paul [2008]: p. 9.

²⁸⁹ ibid

Unió, mint alapszerződéseiben deklaráltan jogi személyiséggel bíró entitás fellépését a nemzetközi szervezetekben, valamint nemzetközi megállapodások esetén.

A pillérrendszer eltörlése e mellett megteremti a lehetőséget a közösségi és uniós politikák közelítéséhez, amihez a külpolitikai rendelkezéseknek a Lisszaboni szerződésben egy összevont fejezeten belül való egységes megjelenése is hozzájárul, így ezentúl a közösségi és tagállami hatáskörben levő külkapcsolatokra ugyanazok az általános alapelvek és célok vonatkoznak majd. Az új szerződés e mellett egységesíti a nemzetközi szerződések megkötésének jogalapját is, ez ugyanis a korábbiakban, az EUSz 24. cikke alapján csak a közösségi hatáskörbe tartozó nemzetközi szerződések megkötésének a jogára vonatkozott. Ezentúl azonban az Unió is szerződő félle válhat nemzetközi szerződések vonatkozásában, amikor a 37. cikkben kimondja, hogy *„Az Unió az e fejezet által szabályozott területeken egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet.”*

A nemzetközi szerződések megkötésének döntési szabályait az új szerződés 218. cikke rögzíti. E szerint:

218. cikk

(2) A Tanács felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra és megkötö a megállapodásokat.

(3) A Bizottság, illetve – ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös külés biztonságpolitikára vonatkozik – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli – a tervezett megállapodás tárgyától függően – az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.

(4) A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és egy különbizottságot jelölhet ki, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell.

(5) A főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására.

(6) A Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el.

A kizárólag kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások kivételével a Tanács a megállapodás megkötésére vonatkozó határozatot a következőképpen fogadja el:

a) az Európai Parlament egyetértését követően a következő esetekben:

i. társulási megállapodások megkötése,

ii. az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás megkötése,

iii. együttműködési eljárások bevezetése útján külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötése,

iv. az Unióra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötése, és

v. a rendes jogalkotási eljárás, vagy a különleges, az Európai Parlament egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése.

Az Európai Parlament és a Tanács sürgős esetben megállapodhat az egyetértés megadásának határidejében.

b) az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, minden egyéb esetben. Az Európai

Parlament véleményét a Tanács által az ügy sürgősségétől függően megállapított határidőn belül közli. Ha ezen a határidőn belül nem nyilvánít véleményt, a Tanács határozhat.

(7) A megállapodás megkötésekor a Tanács – az (5), (6), illetve (9) bekezdéstől eltérve – felhatalmazhatja a főtárgyalót arra, hogy az Unió nevében módosításokat hagyjon jóvá, ha a megállapodás rendelkezése szerint a módosításokat egyszerűsített eljárással kell elfogadni, vagy

azokat a megállapodás által létrehozott szervnek kell elfogadnia. A Tanács e felhatalmazást meghatározott feltételekhez kötheti.

(8) A Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el.

Mindazonáltal a Tanács egyhangúlag jár el, ha a megállapodás olyan területre vonatkozik, ahol az uniós jogi aktusok elfogadásához egyhangúságra van szükség, valamint a társulási megállapodások és a 212. cikkben említett, a tagjelölt országokkal kötendő megállapodások esetén. A Tanács szintén egyhangúlag jár el az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodásról; a megállapodás megkötéséről szóló határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.

Az Európai Unió külügyi tevékenységének „egységesítése” kapcsán fontos újítás, hogy a Lisszaboni szerződés a Bizottság harmadik országokba és nemzetközi szervezetekhez delegált

képviselőit az Unió képviselőivé alakítja, és a Főképviseelő hatáskörébe vonja ezek felügyeletét. Ezáltal a képviselők már nem csak a Bizottságot, hanem az Unió egészét képviselik, ezáltal is hozzájárulva az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának erősítéséhez, valamint az Unió láthatóságához. Tekintettel arra, hogy a Lisszaboni szerződés nem rendelkezik arról, hogy az új uniós képviselők az Európai Külügyi Szolgálat részét képezzék e vagy sem, ennek eldöntése az Európai Tanács 2009. október 30-i ülésére hárult, amely az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásának főbb irányvonalairól²⁹⁰ szóló feljegyzésében úgy határozott, hogy az uniós képviselők az Európai Külügyi Szolgálat részévé válnak.

A Lisszaboni szerződés e mellett az Unió telefonszáma körüli kérdéseket is megoldja, az Európai Tanács állandó elnöke posztjának²⁹¹, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő megerősített posztjának létrehozásával²⁹², valamint a Bizottság elnökének deklarált külső képviselői hatáskörének bevezetésével, amely azonban nem érinti a KKBP és az Euró területét.²⁹³

Az innováció tehát mind az államfők, mind az alsóbb, miniszteri szinten állandósítja az Unió nevében eljáró képviselő személyét egyszerűsítve ezáltal az Unió harmadik felek számára való láthatóságát.

Az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának erősítése szemszögéből kétségtelenül a Külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő megerősített és kiterjesztett hatáskörű tisztsége a legjelentősebb intézményi újítás, illetve az őt támogató, bizonyos szinten egy uniós külügyminisztérium elődjeként is felfogható Európai Külügyi Szolgálat létrehozása.

²⁹⁰ EU Elnökség [2009]

²⁹¹ Lisszaboni szerződés EUSz. 15.cikk (5)-(6)

²⁹² ibid. 18. cikk

²⁹³ ibid. 17. cikk (1)

Mivel a Lisszaboni szerződés nem rendelkezi ez utóbbi felépítéséről és működési elveiről, lehetőséget hagy ennek formálására, így véleményünk szerint az intézmény hatékonysága és az Unió egységes fellépésének és globális szerepe erősítésének elősegítése céljából folytatott tevékenységes elsősorban annak a függvénye, milyen hatékony struktúrát sikerül kiépíteni.

Az új szerződések jelentős hatáskörökkel ruházzák fel a Főképviseelő tisztségét betöltő személyt, ami által biztosítható, hogy a Főképviseelő az Unió külképviselete tekintetében egy befolyásos szerepet vívjon ki és hozzájáruljon az Unió globális aktor szerepéhez méltó egységes képviseletéhez a nemzetközi szinten. A Főképviseelőnek tehát számos lehetősége lesz arra, hogy az unió külképviseletében irányító és kezdeményező szerepet vállaljon és ezáltal alakítsa az Unió külső tevékenységét. A lehetőség elsőként, mint a Külügyek Tanácsának elnöke tiszteből²⁹⁴ adódik, amellyel párhuzamosan a soros elnökség elveszíti a közös kül- és biztonságpolitika tekintetében betöltött eddigi szerepét.²⁹⁵

A Főképviseelő tehát, mint a Külügyek Tanácsának elnöke előkészíti a Tanács üléseit, javaslatot tehet rendkívüli ülés összehívására, továbbá a közös- kül és biztonságpolitikai tekintetében, beleértve a katonai és védelmi területet is, kezdeményező szerepkörrel is rendelkezik. Ezzel párhuzamosan a Bizottság elveszíti javaslattevő hatáskörét a közös kül- és biztonságpolitikát érintő témakörökben. Természetesen a nem a KKBP területhez tartozó külügyi tevékenység vonatkozásában továbbra is a Bizottság marad a javaslattevő szerv.²⁹⁶

A főképviseelő, a Szerződés 15. cikke alapján részt vesz továbbá az Európai Tanács tevékenységében is, ami által szintén lehetősége nyílik az Unió külpolitikai agendájának a formálására.

Szintén fontos hatásköre az új főképviseelőnek a különleges megbízottak kijelölése, valamint a nemzetközi szerződések megkötése. A különleges megbízottak kijelölése ugyan végső soron a Tanács hatáskörébe tartozik, azonban a Tanács ez ügyben a Főképviseelő javaslata és kezdeményezése alapján jár el. Ugyanígy, a szerződés 218. cikke szerint, a nemzetközi szerződések megkötésének kezdeményezése is a főképviseelő kezdeményezési joga a közös-

²⁹⁴ Lisszaboni Szerződés EUSz. 18. cikk (3) bek.

²⁹⁵ A Lisszaboni szerződés kettéválasztja az eddig Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát (General Affairs and External Relations Council – GAEC) . Az új Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét a Főképviseelő számára biztosítja, míg az Általános Ügyek Tanácsának elnöki tisztségét továbbra is a soros elnökség tölti be. EUSz. 16. cikk

²⁹⁶ ibid. 17. cikk és 30. cikk

kül és biztonságpolitika területén, a közösségi hatáskör tekintetében természetesen ez a jog továbbra is a Bizottságot illeti meg.

Fontos megemlíteni, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén a végső döntés továbbra is a Tanács kezében marad, azonban ha a főképviselő a rendelkezésére álló eszközöket megfelelően alkalmazza és kezdeményező hatáskörével is hatékonyan él, vezető szerepet vívhat ki az unió külső tevékenysége vonatkozásában és nagymértékben hozzájárulhat a Tanács végső döntésének megformálásához.

A főképviselő állandósult tisztsége megoldja a soros elnökség létéből adódó korábbi negatívumokat, elsősorban a folyamatosság hiányát, hosszútávú stratégiát alakíthat ki, kiépítheti a megfelelő csatornákat a harmadik felekkel és a tagállamok bizalmát is kivívhatja. Ez utóbbi tekintetben, tevékenységének hatékony ellátása szempontjából kiemelten fontos, hogy jó kapcsolatokat ápoljon a tagállamokkal, különösen a tagállamok külügyminisztereivel, ez ugyanis valamilyen szinten az előfeltétele a tevékenysége végrehajtásának. Szintén érdeke kell hogy legyen továbbá, a Szerződés 36. cikkében foglaltak teljesítése szempontjából az Európai Parlamenttel való kapcsolatok ápolása és megfelelő tájékoztatása. E tekintetben úgy gondoljuk, hogy a Parlament is nagyban hozzájárulhat a külügyi tevékenység fejlesztéséhez, hiszen az általa létrehozott munkacsoportok jelentős szakértelmet halmoznak fel az egyes kül- és biztonságpolitikai témákat illetően, amelynek részeként a szakterület nem kormányzati szerveivel való aktív kapcsolattartást is fontos kihangsúlyozni.

Kiemelt fontosságú továbbá, hogy a főképviselő a Bizottság elnökével, valamint a Tanács elnökével egyaránt jó kapcsolatokat ápoljon. Amennyiben megfelelő kapcsolat alakul ki az „új trojka” között, ez az unió egységes nemzetközi szerepvállalásának erősödését nagymértékben segítheti. Tekintve azonban, hogy a főképviselő a Bizottság egyik alelnöke lesz ugyan, azonban a Tanács által kerül megválasztásra és a Külügyek Tanácsának tartozik beszámolóval, nem lesz egyszerű helyzetben a főképviselő, hogy minden tisztségében megfeleljen, így nagy diplomáciai érzékkel és még inkább konszenzusteremtő képességgel kell rendelkeznie, hogy a trojka léte az Unió erősítéséhez és ne az egység gyengüléséhez járuljon hozzá.

Az új főképviselő tehát véleményünk szerint nagyban hozzájárulhat az Unió globális szerepének a növeléséhez, amennyiben tisztségéből adódó lehetőségeit megfelelően

alkalmazza. Ugyan a Lisszaboni szerződés nem alkalmazta az alkotmánytervezet által életre hívott Európai Unió Külügyminisztere megnevezést, elmondhatjuk, hogy a főképviselő gyakorlatilag mégis egy ilyen szerepet tölt majd be, hiszen a Szerződés őt hatalmazza fel, miniszteri szinten egyedüliként az Unió külső képviselőjére. Magasabb szinten, az államfők szintjén, a Tanács valamint a Bizottság elnöke is felhatalmazást kap az EU külső képviselőjére, miniszteri szint alatt ezt a feladatot pedig a főképviselő irányítása alatt működő Európai Külügyi Szolgálat, az ezen belül működő képviselők, valamint a különleges megbízottak töltik be. A főképviselő lesz azonban az a személy aki az Uniót a külpolitika mint olyan terén képviselheti.²⁹⁷

A Főképviselő lesz az a személy, aki politikai párbeszédet folytathat harmadik felekkel az Unió nevében, illetve képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekbe és nemzetközi fórumokon²⁹⁸, az ő feladata lesz, hogy a tagállamok álláspontjait és tevékenységét e tekintetben összehangolja.

A korábbi fejezetben már megemlítettük, hogy a Lisszaboni szerződés a Biztonsági Tanács vonatkozásában is erősíti az Unió szerepvállalásának lehetőségét, amikor ajánlás jellegű rendelkezések helyett kötelezővé teszi a BT tag EU tagállamok számára a Főképviselő meghallgatásának kezdeményezését, amennyiben a napirenden szereplő ügyben közös álláspont került megfogalmazásra, a 34. cikk (2) bekezdése szerint:

„Ha az Unió az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.”

A Lisszaboni szerződés ezen kötelező rendelkezése hozzájárulhat ahhoz, hogy az Unió egységes hangja a Biztonsági Tanácsban is megerősödjön.

Az új pozíció az unió válságkezelési és katonai tevékenységének megerősítéséhez is nagyban hozzájárulhat, az új szerződés 34. cikkében foglalt rendelkezés adta lehetőségek alapján,

²⁹⁷ Lisszaboni szerződés EUSz. 17. cikk (1), 18. cikk (4), 27.cikk (2)

²⁹⁸ ibid 27.cikk (2)

amely kimondja, hogy „Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője – a Tanács irányításával és a Politikai és Biztonsági Bizottsággal szoros és állandó kapcsolatot tartva – gondoskodik e missziók polgári és katonai vonatkozásainak összehangolásáról.”

A Főképviseelő tevékenységét az Európai Külügyi Szolgálat segíti. Az új intézmény létrehozásával kapcsolatban a Lisszaboni szerződés egy bekezdés erejéig foglalkozik, számos tekintetben nyitva hagyva az új szolgálat működési kereteit. A szerződés 27. cikkének 3. bekezdése úgy rendelkezik, hogy :

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

A Lisszaboni szerződéshez csatolt 15. számú nyilatkozatban rögzítésre kerül továbbá, hogy „A Konferencia kijelenti, hogy közvetlenül a Lisszaboni Szerződés aláírását követően a Tanács főtitkára, a közös kül- és biztonságpolitika főképviseelője, a Bizottság, valamint a tagállamok megkezdik az európai külügyi szolgálat létrehozásának előkészítő munkálatait.”

Már az alkotmányozó európai konvent időszakában több lehetőség merült fel az európai külügyi szolgálat jogállását tekintve. A Giuliano Amato, Elmar Brok és Andrew Duff által fémjelzett javaslat szerint az új diplomáciai szolgálat a Bizottság integráns részeként tevékenykedett volna, a Tanács által biztosított mandátum alapján. Több tagállam fejtette ki azonban véleményét a javaslat ellen, tekintve hogy ebben az EU külkapcsolatainak közösségiesítését látták.²⁹⁹

Az Európai Tanács 2009. október 30-i ülésén határozott az Európai Külügyi Szolgálat kialakításának főbb irányvonalairól. Ennek keretében rögzítette, hogy az új szolgálat mind a Tanácstól, mind a Bizottságtól független intézmény lesz, saját munkatársakkal és költségvetéssel, amelynek személyzete három forrásból, a Tanács Főtitkársága, a Bizottság

²⁹⁹ European Convention [2002/b]

megfelelő osztályai, valamint a tagállamok által küldött személyzetből tevődik majd össze. Ez a megoldás Javier Solana és Barosso 2005-ben megfogalmazott közös jelentésében foglaltakat tükrözte, amelyben a két politikus egy független, *sui generis* intézmény létrehozása mellett foglalt állást, amely nem egy új intézmény, hanem a külügyminiszter hatáskörébe tartozó, mind a Tanácshoz, mind pedig a Bizottsághoz közeli szálakkal kapcsolódó szolgálat. Ennek több előnye is van, egyrészt megakadályozza az esetleges tematikus és területi duplicitást, másrészt a külügyminiszter számára megfelelő intézményi és szakmai háttérrel biztosít.³⁰⁰

A dokumentum az egyes nemzetközi szervezetekhez delegált küldöttségekre vonatkozóan nem határozott meg irányelveket, ezek részleteinek kidolgozásához további munkát irányoz elő.³⁰¹

Ugyan az új szolgálat nem rendelkezik még működési tapasztalatokkal és felépítése eljárásrendje sem ismert még, véleményünk szerint fontos előrelépést jelen majd az Unió koherens és hatékonyabb nemzetközi szerepvállalása tekintetében, és komoly szakértelem központjává válhat. Az intézmény részletes működési elveinek kidolgozása 2010 áprilisáig várható.

Az a tény, hogy a szolgálat egyrészt a korábbi közösségi hatáskörbe tartozó, a Bizottság által felügyelt DG RELEX-et, a bizottsági külképviselőket, valamint a tagállami hatáskörben levő közös-kül és biztonságpolitika területét is magába olvasztja, nagyban hozzájárulhat az EU külügyi tevékenységének egységesítéséhez, amely a pillérrendszer léte által mindeddig külön kezelés alá esett. E mellett az eddig a Tanács és a Bizottság által kezelt területek (például a tanácsi és bizottsági ENSZ képviselők/irodák) esetleges átfedéseit is megfelelően orvosolni tudja és hozzájárulhat az időigényes intézményközi koordinációk szükségességének csökkentéséhez, az EU külügyi tevékenységének egységesítéséhez.

Igaz ugyan, hogy a megosztottság a hatásköri különbözőségek miatt továbbra is fennáll és valószínűleg továbbra is felmerülnek majd olyan témakörök amelyek tekintetében nem minden tagállam kívánja feladni esetleges nemzeti érdekeit, így a főképviselő mozgástere is korlátozott bizonyos tekintetben, fontos azonban kiemelni, hogy a Lisszaboni szerződés

³⁰⁰ Council of the European Union [2005] para. 5.

³⁰¹ EU Elnökség [2009]

kétségkívül megadja legalább a lehetőségét annak, hogy a főképviselő az EU külpolitikai tevékenységének hiteles vezetőjévé váljon.

Ugyan jelenleg nem teljesen világos még, hogyan valósul meg a gyakorlatban az Unió képviselete az egyes nemzetközi szervezeteknél és fórumokon, annyi azonban biztos, hogy egy egységes külügyi szolgálat Mivel megszűnik a soros elnökségek folyamatos váltakozásából adódó szerepcsere, az Uniót minden egyes nemzetközi szervezetnél és minden harmadik országban egy egységes és állandó EU képviselet képviseli majd, a főképviselő és az Európai Külügyi Szolgálat intézményi hátterének támogatásával.

Nem szabad azonban megfeledkezni a tagállamokról sem, illetve arról, hogyan viszonyulnak majd egy ilyen közös külügyi szolgálat létehez. A tagállamok fenntartásait tükrözi véleményünk szerint a Lisszaboni szerződéshez csatolt 13. és 14. számú nyilatkozat is, amelyben a tagállamok kinyilatkozzák, hogy:

13. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról

A Konferencia hangsúlyozza, hogy az Európai Unióról szóló szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései, köztük az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hivatalának és a külügyi szolgálatnak a létrehozására vonatkozó rendelkezései nem érintik a tagállamok jelenleg fennálló, a külpolitikájuk kialakítására és folytatására vonatkozó hatáskörét, valamint a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletüket sem.

A Konferencia továbbá emlékeztet arra, hogy a közös biztonság- és védelempolitikát szabályozó rendelkezések nem sértik a tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

A Konferencia hangsúlyozza, hogy az Európai Uniót és tagállamait továbbra is kötelezik az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt rendelkezések, különös tekintettel a Biztonsági Tanácsnak és tagjainak a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában vállalt elsődleges felelősségére.

14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról

Az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikkének (1) bekezdésében említett különös szabályokon és eljárásokon túl a Konferencia hangsúlyozza, hogy a közös kül- és

biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, beleértve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjével, valamint a külügyi szolgálattal kapcsolatos rendelkezéseket is, nem érintik az egyes tagállamoknak a saját külpolitikájuk, nemzeti diplomáciai szolgálatuk, harmadik országokkal fennálló kapcsolataik, valamint nemzetközi szervezetekben való részvételük kialakításával és folytatásával kapcsolatos jogalapját, feladatait és hatásköreit, beleértve a tagállamoknak az ENSZ Biztonsági Tanácsában való tagságát is.

A Konferencia megállapítja továbbá, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések nem ruházzák fel a Bizottságot új hatáskörrel határozat meghozatalának kezdeményezésére vonatkozóan, és az Európai Parlament szerepét sem növelik.

A Konferencia emlékeztet arra is, hogy a közös európai biztonság- és védelempolitikát szabályozó rendelkezések nem sértik a tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

A nyilatkozatokban alkalmazott protekcionista tünő megfogalmazás ellenére Duke kiemeli, hogy a külügyi szolgálatot a tagállamok, elsősorban a kisebb tagállamok külügyi képviseletük erősítésének, valamint diplomáciai kiadásaik csökkentésének lehetőségeként is felfoghatják.³⁰² Középtávon valószínűleg a szolgálat konzuli és diplomáciai szolgálatot is betölthet akár az egyes tagállamok vonatkozásában is, és amennyiben például egy kisebb tagállam nem akar egy adott harmadik országba nagykövetet vagy diplomatát küldeni, megteheti ezt a nélkül, hogy az adott országba látogató állampolgárai számára ez bármilyen hátránnyal járna, hiszen az uniós képviselet ugyanúgy ellátja diplomáciai képviseletüket és védelmüket, mint ahogyan ezt egy nemzeti diplomáciai szolgálat tenné. Ebből kiindulva a kisebb tagállamok kiadásaik csökkentéseként is tekinthetnek majd az új intézményre.

Más a helyzet természetesen a nagyhatalmak szemszögéből szemlélve a témát, azonban meggyőződésünk, hogy egy ilyen külügyi szolgálat a nagyobb tagállamok diplomatái számára is egyfajta karrierlehetőséget jelenthet majd.

Fontosnak véljük fenti problémák elkerülése végett az új külügyi szolgálat tagállamok felé való megfelelő kommunikálását. Hiszen másként reagálnak a tagállamok, ha egy európai diplomáciai testület kialakulását látják az új intézményben, amely nemzeti diplomáciájuk hatásköreiből von el, és más a helyzet, ha úgy tekintenek az új uniós külügyi szolgálatra, mint egy intézményre, amelynek egyik fontos célja a tagállamok aktív bevonása egy európai szintű diplomáciába. Ez utóbbi esetben az új külügyi szolgálat ténylegesen pozitív fejlődést jelenthet

³⁰² Duke, Simon [2008] p. 15.

a tagállamok számára is, hiszen lehetővé teszi, hogy saját nemzeti diplomáciai hagyományait és tapasztalatait megosszák európai tagtársaikkal.

Az Európai Külügyi Szolgálat, amely a Tanács, a Bizottság és a tagállamok diplomatáit és szakértőit is egybegyűjti majd, a mellett hogy egy jelentős gyakorlati tudásbázist és szakértelmet összpontosít, közép és hosszútávon a korábban már említett szociális tanulási folyamathoz is hozzájárul. Hiszen azon diplomaták, akik 5-10 évnyi uniós szerepvállalás és EU külügyi szolgálat tapasztalataival felvértezve visszatérnek nemzeti diplomáciai szolgálatukba, egy nagy adag összeurópai gondolkodásmódot és európai egység gondolatot is magukkal visznek, ami az egyes tagállamoknak az Unió közös nemzetközi szerepvállalásáról alkotott képét is pozitívan átalakíthatja.

Amit azonban az új külügyi gépezet kialakítása szempontjából fontosnak tartunk, az a fokozatosság elve, azaz sokkal pozitív kép alakul ki az új intézmény kapcsán az egyes tagállamokban, ha nem egyik pillanatról a másikra történnek a mélyreható, nemzeti diplomáciájukat és külpolitikájukat is befolyásoló folyamatok, hanem fokozatosan mélyül az integráció e téren is.

A Lisszaboni szerződés tehát jelentős lehetőségeket biztosít az Európai Unió számára, hogy kereskedelmi és politikai nagyhatalom pozícióját a nemzetközi szinten való egységes és vezető fellépés által is bizonyítsa. Mind az Unió új „külügyminisztere”, mind az Európai Külügyi Szolgálat által képviselt újonnan kialakuló diplomáciai szolgálata alapjaiban változtathatja meg az Unió külképviseleti rendszerét. Amennyiben az Unió, és tagállamai megfelelően élnek a lehetőséggel, megvalósulhat az Európai egység gondolat külpolitikai ága is.

Az Unió nemzetközi szervezetekben való képviselete kapcsán fontos kérdést vet föl az új külügyi szolgálat és a Bizottság jelenlegi külképviseletei közötti átmenet és jogutódlás kérdése is. A Bizottság jelenleg 133 külügyi képviselettel rendelkezik, amelyből 127 nem EU-s országokba, további 6 pedig nemzetközi szervezetekhez delegált.

A Lisszaboni szerződés 35. cikke kimondja, hogy:

„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy

álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.”

Az új rendszerben logikusnak tűnik, hogy a tanács és a bizottság genfi és new yorki irodái összeolvadnak. Több kérdést vet föl azonban a nemzeti képviselvek léte.

Hosszútávon elképzelhető, hogy az Európai Unió, elsősorban diplomáciai és gazdasági szempontból kevésbé jelenős, távoli kisebb méretű országokban, amelyekben jelenleg sem működtet minden tagállam külképviseletet, átveszi a tagállamoktól a konzuli funkciókat az EU állampolgárok vonatkozásában, illetve biztosítja a Schengeni vízumok kiadását ezen ország állampolgárai számára, amennyiben az Unió területére látogatnak. Egy ilyen, az Európai Külügyi Szolgálatba integrálódott európai konzuli szolgálat kialakulása véleményünk szerint egy természetes folyamat eredménye lehet, amely egyik pozitív mellékhatása, vagy épp célja, hogy a tagállamok konzuli képviseleteinek fenntartásához szükséges költségeket, így az EU adózó állampolgárok pénzét takarítsa meg.

A nemzeti diplomáciai szolgálatok felváltása egy uniós diplomáciai szolgálattal egy sokkal összetettebb és sokkal inkább a nemzeti érdekekhez kötött kérdéskört vet föl. Véleményünk szerint a nemzeti diplomáciai szolgálatok integrálása egy EU-szolgálattá hosszú távon is csak korlátozott mértékben alkalmazható. Az egyes országokhoz delegált nemzeti nagykövetségek sok esetben történelmi gyökerekkel rendelkező kapcsolatokra, komoly gazdasági vagy kulturális együttműködésekre épülnek, így kicsi a valószínűsége, és nem is indokolt, hogy ezek teljes mértékben uniós diplomáciai szolgálatokká alakuljanak. Elképzelhetetlennek tartjuk például hosszú távon is, hogy egy EU tagállam feladja washingtoni, vagy diplomáciai képviseletét az EU javára.

Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy az új Európai Külügyi Szolgálat rengeteg potenciált rejt magában a közös kül-és biztonságpolitika fejlődése, valamint a nagyobb koherencia megteremtése szempontjából. Az új intézmény sikere nagyban függ majd attól, hogyan az egyes tagállamok felismerik-e a fontosságát az egyre inkább szükségessé váló európai szintű külpolitika és az unió egységes szerepvállalásának növelése szempontjából.

Fontos, hogy az új intézmény elkerülje azt, hogy mindjárt kezdeti működésekor háttérbe szoruljon és csak egy provizórikus intézménnyé váljon. Véleményünk szerint ez több eszközzel is elkerülhető. Elsőként fontosnak tartjuk a fokozatosság elvének alkalmazását, egy

kevesebb közös funkciót ellátó intézményből fokozatosan egy szélesebb feladatkörrel és hatáskörrel rendelkező intézménnyé való fejlődés biztosítását. E mellett fontosnak tartjuk továbbá a tagállamok aktív bevonását az új intézmény kialakításába és működtetésébe, hogy az EKSz-re ne úgy tekintsenek, mint nemzeti diplomáciájukat veszélyeztető intézményre, sokkal inkább egy lehetőségre, hogy az uniós szintű közös kül- és biztonságpolitikát befolyásolni tudják és nemzetközi tapasztalatokat gyűjtsenek, amelyeket hazai diplomáciai tevékenységükben is hatékonyan alkalmazni tudnak majd. További fontos elem az EKSz és a tagállamok nemzeti diplomáciai szolgálatai közötti kapcsolat és feladatmegosztás tisztázása és részletes kialakítása.

Meggyőződésünk tehát, hogy amennyiben az Európai Unió, a Lisszaboni szerződés adta lehetőségekkel hatékonyan él és a fenti javaslatok részben vagy egészben a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek, az intézményrendszer fejlődése nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy az Európai Unió az elkövetkező években betöltse méltó helyét a nemzetközi szinten.

Összefoglalásként elmondhatjuk tehát, hogy az Unió az elmúlt 10 évben elért eredményeire, amelynek a tetejére a Lisszaboni szerződés hatályba lépése tette fel a koronát, méltán büszke lehet. Ez az intézményfejlesztési állomás azonban semmiképpen sem az Unió globális vezető szerepe felé vezető út vége, sokkal inkább annak igazi kezdete. Amennyiben a fokozatosság elvének alkalmazása mellett az elkövetkező évek a Lisszaboni szerződés továbbfejlesztése által a közös- kül és biztonságpolitika megerősítését, az integráció ezen a területen való elmélyítését is lehetővé teszik, mindezt az Unió állampolgárainak támogatása mellett³⁰³, az Unió, mint a nemzetközi közösség eddigi legegységesebb multilateralizmusa vonulhat be a nemzetközi kapcsolatok történelemkönyvébe.

³⁰³ Az Eurobarometer által 2008 őszén végzett közvélemény kutatás alapján az európai állampolgárok 64%-a támogatná a kül- és védelempolitikai döntések uniós szinten való meghozatalát. Forrás European Commission- Eurobarometer [2008]

Konklúziók

„A hatékony multilateralizmus iránti elkötelezettség többet jelent egy retorikai hitvallásnál. Egyet jelent a globális szabályok komolyan vételével, függetlenül attól, hogy ezek a béke fenntartására vagy a széndioxid kibocsátás korlátozására vonatkoznak. Egyet jelent más országok támogatásával, hogy ezen szabályokat végrehajtsák és elkötelezzék magukat ezek betartására. Egyet jelent a multilaterális fórumokon való aktív elkötelezettséggel egy olyan előre mutató stratégia támogatása iránt, amely nem korlátozódik a nemzeti érdekek öncélú védelmére.„Ezekkel a szavakkal fogalmazta meg az Európai Bizottság 2003. évi közleményében a hatékony multilateralizmus iránti elkötelezettség lényegét. Vajon az Európai Unió nemzetközi szerepvállalása ezen elképzelés mentén alakult?

Jelen doktori értekezés keretében egyrészt arra a kérdésre kerestük a választ, hogy vajon létezik-e egységes uniós nemzetközi szerepvállalás? Vajon az Unió tagállamai törekednek-e arra, hogy összehangolják tevékenységüket a nemzetközi fórumokon és egységes hangon képviseljék közös érdekeiket? Hogyan mérhető az egységes szerepvállalás mértéke és hogyan növelhető ennek hatékonysága? Vajon az Európai Unió hatékony multilateralizmus iránti aktív elkötelezettsége csak egy papírra vetett jól hangzó frázis, vagy ténylegesen igazolható gyakorlat? Amennyiben az utóbbi, mennyiben járul hozzá a fentebb megfogalmazott hitvallás gyakorlatban való megvalósulásához? Magyarán, mennyiben járul hozzá az Európai Unió, mint tagállamai egysége, a nemzetközi közösség egészét érintő globális problémák megoldásához, az ENSZ rendszer tevékenységének támogatásához és nem utolsósorban globális vezető szerepet tölt –e be a nemzetközi szinten? Hogyan erősíthető az Unió egysége és globális szerepe?

Ahhoz, hogy az Unió hozzá tudjon járulni az ENSZ rendszer megerősítéséhez, elsősorban képesnek kell lennie arra, hogy egységes hangon szólaljon fel a nemzetközi szinten. A disszertáció ezért elsőként az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának a fokát és mértékét vizsgálta, mégpedig az ENSZ rendszer egyes kiválasztott, az emberi jogok, a béke, biztonság és fejlődés, valamint a környezetvédelem területein tevékenykedő szervezeteiben és intézményeiben.

A kutatás azon feltételezésre építve, mi szerint az Unió nemzetközi szerepvállalásának mértékét elsősorban a tagállamok közötti belső koherencia szintje, az egységes fellépésre feljogosító hatáskör megléte, valamint a formális, illetve informális külső elismertség határozza meg, a kutatás a koherencia, autoritás és elismertség kritériumhármasság alapján vizsgálta az Unió egysége fejlődését és jelenlegi szintjét, az azt befolyásoló, illetve akadályozó tényezőket a kiválasztott ENSZ szervezetek, szakosított intézmények és programok tekintetében.

A kutatás eredményei alapján arra a megállapításra jutottunk, hogy a 70-es, 90-es évek közötti időszakot jellemző külső és belső nehézségek, hatásköri problémák, konszenzus-és együttműködési akarathiány, továbbá az egyes nemzetközi szervezetek eltérő tagsági és eljárásrendjéből adódó problémákból levont tapasztalatokat követően a 21. század elejét az egységes uniós nemzetközi fellépés tekintetében dinamikus fejlődés jellemezte. A 2001. decemberi Laakeri nyilatkozat aláírása, az alkotmányozó konvent tevékenységének megkezdése, a közös kül- és biztonságpolitika szerepének és tevékenységének kibővülése, a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia mind fontos mozgatórugói voltak a tagállamok közötti konszenzuskészség és az egységes nemzetközi szerepvállalás iránti elkötelezettség erősödésének. A tagállamok belátták, hogy közösen erősebbek, és nagyobb súllyal tudnak fellépni a nemzetközi szinten, miközben az Unió aktívabb nemzetközi szerepvállalása a tagállamok számára is többletet jelent, kisméretű tagállamok számára is lehetővé teszi, hogy az Unió részeként láthatóvá váljanak a nemzetközi porondon.

A koherencia megteremtése azonban továbbra is időigényes, napi szintű egyeztetéseket igényel a tagállamok egyes nemzetközi szervezetekhez delegált képviselőitől, illetve a brüsszeli munkatársaktól. Az évi több mint ezer genfi és New York-i egyeztető ülés a koherencia megteremtését az esetek döntő többségében biztosítja, ezek időigényessége miatt azonban nem jut megfelelő idő a harmadik felekkel való egyeztetésre, illetve a lobbitevékenységre.

A fejezetben áttekintett ENSZ szervezetek, intézmények és programok kapcsán elmondható, hogy az autoritás kritériuma a közös fellépés kezdeti szakaszában, a „tanuló fázisban” több nemzetközi szervezet tekintetében is számos nehézségbe ütközött. Ezek a belső hatásköri konfliktusok elsősorban a vegyes hatáskörbe tartozó kérdések tekintetében merültek fel, és a 70-es, 80-as, 90-es éveket érintették. A 21. század e tekintetben is jelentős fejlődést hozott, a

korábbi évtizedeket jellemző hatáskör-megosztási harcok a tagállamok és a Bizottság között, amelyekbe több esetben az Európai Bíróság is kénytelen volt beleszólni és álláspontját kifejteni (lásd például az Európai Bíróság 1/78, 2/91 vagy 25/94 sz. véleményét), a 90-es évek végére lecsengtek. Úgy gondoljuk, hogy ez a szocializálódási folyamat természetes velejárója volt az uniós szintű együttműködés kialakulásának és fejlődésének és bár nagyban megnehezítette az egységes fellépés kialakítását a konfliktusok időszakában, nagyban hozzájárult a tapasztalatgyűjtéshez, a legjobb gyakorlatok kialakításához, a tagállamok kompromisszumkészségének a fejlődéséhez és nem utolsósorban ahhoz a felismeréshez, hogy az Unió globális aktorként csak akkor tud hitelesen fellépni, ha a tagállamok, illetve a tagállamok és az uniós intézmények közötti összhang biztosított.

Az egységes nemzetközi szerepvállalás további fontos kritériuma, sőt bizonyos szinten előfeltétele a külső felek általi elismertség megléte. Az ENSZ nemzetállamok részvételére épülő, második világháborút követően kialakított és az elmúlt 60 évben csak csekély mértékben módosított szervezeti és működési rendszere jelentős korlátokat szab a regionális integrációk teljes jogú tagságának. Ennek következtében az Európai Unió jelenleg csupán három jelentősebb nemzetközi szervezet teljes jogú tagja. Az Unió teljes jogú tagsága, ahogyan azt az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetével foglalkozó fejezetben is láthattuk számos nehézséggel szembesítheti az uniós együttműködést, és elsősorban a vegyes hatáskörbe tartozó ügyek tekintetében komoly koordinációt és kompromisszumkészséget igényel a tagállamok és a Bizottság részéről egyaránt. A vegyes hatáskörbe tartozó ügyek tekintetében azonban ennél komolyabb problémákat vet föl a tagság hiánya, hiszen bizonyos esetekben az adott nemzetközi szervezet működési eljárásrendje nem engedi meg, hogy az Unió (Bizottság) az uniós alapszerződések által biztosított hatáskörében a tagállamok nevében eljárjon. Az egységes nemzetközi szerepvállalás kétségkívül jelének tekinthető azonban ezen probléma áthidalása céljából alkalmazott gyakorlat, amely szerint a tagállamok egységesen összefogva jártak el az adott nemzetközi szervezetnél annak érdekében, hogy a Bizottság számára tárgyalási mandátumért folyamodjanak. Ennek köszönhetően számos esetben sikerült a Közösség (Unió) számára megerősített megfigyelői, megerősített résztvevői státuszt kivívni több nemzetközi szervezet, fórum, nemzetközi egyezmény tárgyalási fázisában.

Ez utóbbi formális elismertség kivívása, ahogyan azt bizonyos nemzetközi szervezetek esetében láthattuk, hosszadalmas és egyáltalán nem problémamentes folyamat eredménye. A kezdeti időszakban harmadik államok, köztük az Egyesült Államok is fenntartásokkal

szemlélték az új posztmodern entitás formálódását és több esetben vádolták meg az Uniót azzal, hogy tagállamai tagsága mellett egy további plusz szavazat megszerzéséért küzd az egyes nemzetközi szervezetekben. Az Unió harmadik államok, nemzetközi szervezetek és a civil társadalom általi informális elismertségének az erősödésével azonban ezek a negatív hangvételű megnyilvánulások is elcsitultak és háttérbe szorultak. Az Unió gazdasági és politikai súlyának erősödésével, a közös kül- és biztonságpolitika megjelenésével, a nemzetközi közösség ügye iránti elkötelezettség és az egységes uniós fellépés erősödésével, a világ számára egyre inkább világossá vált, hogy az Európai Unióra, mint egy potenciális globális vezető szereplőre kell tekinteni. Fontos tehát megjegyezni, hogy az elismertség egy fejlődő kritérium, hiszen ahogyan növekszik az EU bilaterális, regionális, globális kölcsönhatásainak a száma és mértéke, az EU szocializációjának a mértéke is egyenes arányban növekszik, ami által az EU szerepvállalása elfogadottá és elvárttá válik és egyben az EU nemzetközi identitása is formálódik.

Fontos továbbá megállapítani, hogy bár többen fontos összefüggést láttak az Európai Unió jogi személyisége és az Unió nemzetközi szerepvállalásának erősödése között, kutatásunk során arra a megállapításra jutottunk, hogy ez a tényező igazából jelentéktelen szerepet játszott és a jogi személyiség hiánya nem szabott akadályt az Unió egyes nemzetközi szervezetekben való szerepvállalásának. Az Unió egyes nemzetközi szervezetekben való tagsági kérelmének elutasítása ugyanis egyetlen vizsgált esetben sem az Unió jogi személyisége hiányának, sokkal inkább annak a ténynek tulajdonítható, hogy ezen nemzetközi szervezetek kizárólag az államok teljes jogú tagságát teszik lehetővé.

Az autoritás és a formális elismertség közötti konfliktus jelenti tehát az egységes uniós fellépés gyakorlati megvalósulása előtti legnagyobb akadályt, hiszen ez az Unió nehezen kivívott, az alapszerződések által biztosított hatáskörének nemzetközi szintén való korlátozását jelentheti. Ez utóbbi konfliktus megoldására az egyes szervezetek tekintetében különböző ad hoc jellegű megoldási javaslatok születtek, azonban feloldását hosszú távon az Unió nemzetközi szinten való formális elismertsége jelenthetné azokban a szervezetekben, amelyek tekintetében a tagállamok nevében részben a Bizottság jogosult eljárni. A gyakorlat azt mutatja, hogy ennek egységes megoldása középtávon sem reális, az egyes nemzetközi szervezetek jellegétől, szervezeti rugalmasságától, tagjainak akaratától és számos további külső tényezőtől függ. A teljes jogú tagság hiánya ugyan megnehezíti az Unió egység

megszervezését, azonban a tagállamok közötti kohézió és a rendelkezésre álló alternatív együttműködési formák biztosítása által ez a probléma áthidalható.

Az együttműködés fekete bárányaként is tekinthetünk azonban az ENSZ Biztonsági Tanácsára, amely az egyetlen olyan ENSZ szerv, ahol tagállami koherenciáról sajnos csak korlátozott tekintetben beszélhetünk. Fontos azonban hozzátenni, hogy a közös kül-és biztonságpolitikának a 21. század elején tapasztalható fejlődése az ENSZ BT-ben való „együttműködés” megerősödését is hozta. Jelenleg rendszeres heti szintű konzultációra kerül sor az EU tag BT tagok és a többi uniós tagállam diplomatái között New Yorkban, továbbá egyre több az Európai Unió nevében történő felszólalás, amelyet 2009. december 1-től már a Főképviseelő, illetve apparátusának képviselői terjesztenek a BT tagjai elé. A Lisszaboni szerződés további előrelépése e téren, hogy az eddigi ajánlás jellegű rendelkezések helyett kötelezővé teszi a Biztonsági Tanács EU tagállam tagjai számára a Főképviseelő meghallgatásának kezdeményezését, amennyiben a napirenden szereplő ügyben közös uniós álláspont került megfogalmazásra.

A több évtizede napirenden levő, azonban a nemzeti és regionális érdekek ütközése miatt folyamatosan meghiúsuló és elhúzódó Biztonsági Tanács reform utóbbi éveinek javaslatai között itt-ott felmerült egy közös Uniós tagság lehetősége is. Kutatási eredményeink alapján azonban kijelenthetjük, hogy ennek belátható időn belül való megvalósulása több szempontból is irreálisnak tűnik, ahogy ez az értekezésben részletesen kifejtésre került. Ezért az Európai Uniónak inkább arra kell törekednie, hogy a jelenlegi státusból és helyzetből adódó minden lehetőséget kihasználjon a BT keretében való nemzetközi szerepvállalása és fellépése erősítése céljából. Ebben a Lisszaboni szerződés újításai, megfelelő politikai akarat mellett számos lehetőséget biztosítanak.

Az Unió biztonsági stratégiájában azonban nem csak az egységes fellépést, hanem az ENSZ rendszer vezetésével megvalósuló globális multilateralizmus hatékonyabbá tételét is célul tűzte ki. Az Unió gazdasági súlya, földrajzi nagysága, a nemzetközi segélyezés iránti elkötelezettsége egyaránt feltételezi, hogy az elkövetkező időszak vezető globális szereplőjévé váljon. Ennek tényleges megvalósulása azonban számos további tényező meglétét feltételezi.

A doktori disszertáció fentiek alapján a kutatás tárgyává tűzte ki annak vizsgálatát, hogy vajon az Unió rendelkezik-e, illetve alkalmas-e arra, hogy a hatékony multilateralizmus egyik vezetőjeként hatást gyakoroljon, például járjon és befolyásolja harmadik országok nemzetközi viselkedését és szerepvállalását?

A kutatás keretében vizsgált esetek alapján elmondhatjuk, hogy az Unió számos esetben bizonyította globális vezetői szerepre való alkalmasságát. E tekintetben különösen három példaértékű esetet emelünk ki: az Uniónak a Kofi Annan ENSZ főtitkár által 2005-ben kezdeményezett ENSZ reform kapcsán tanúsított proaktív és eredményes szerepvállalást, ennek keretében elsősorban az Emberi Jogok Tanácsa és a Béketeremtő Bizottság létrehozásában való jelentős befolyását és szerepét; a Kiotói Egyezmény ratifikációs folyamatának elősegítésében vállalt vezető szerepét, amelynek köszönhetően többek között Oroszország is az Egyezmény ratifikáló felévé vált; valamint az Unió vezető szerepét a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásában, ennek ratifikációs folyamata során, továbbá rendelkezéseinek végrehajtása kapcsán az erre igényt tartó harmadik országok részére nyújtott szakmai, anyagi segítségnyújtás, illetve információ-szolgáltatás által.

A fenti esetek során az Unió bizonyította, hogy alkalmas globális vezető aktor szerepet betölteni. Mindhárom eset közös ismérve, hogy a tagállamok közötti koherencia, az autoritás megléte és a külső elismertség (formális vagy informális) kritériuma, mint minimum feltétel biztosított, e mellett az Unió a külső kommunikációt és lobbizást is megfelelően alkalmazta, továbbá politikai és gazdasági súlyában rejlő erejét az „összekapcsolási politika” hatékony alkalmazásával is biztosította. Ez utóbbi „összekapcsolási politika” alatt az Uniónak azon képességét jelöljük, amely által gazdasági súlyából adódó lehetőségeit használja fel feltételként ahhoz, hogy az adott, befolyásolni kívánt állam vagy régió támogatottságát megszerezze egyes, a nemzetközi közösség egészét segítő célok eléréséhez.

A doktori értekezés keretében vizsgált, pozitív esetek tehát megerősítették azon hipotézisünket, hogy az Európai Unió, a legnagyobb nemzetközi segélyezőként, az emberi jogok és demokrácia iránti elkötelezettségénél, és az elmúlt években bizonyított egységes fellépésénél és elszántságánál fogva megfelelő entitásnak tűnik arra, hogy a nemzetközi közösség egyik meghatározó globális vezetője legyen. Ahhoz, hogy ezt a tényt középtávon ne csak egy-egy kisebb pozitív példával lehessen alátámasztani, hanem az Unió nemzetközi vezető szerepe harmadik országok, szervezetek által is általánosan elfogadottá váljon, véleményünk szerint az alábbi területeken szükséges az Uniónak fejlődnie:

Külső kommunikáció és lobbitevékenység erősítése:

Ahogy azt az értekezésben több alkalommal is megerősítettük és igazoltuk, az EU az elmúlt években nagyon sokat tett és jelentős eredményeket is ért el saját koherenciája megteremtésében. Elmondhatjuk, hogy egy-két kényes kérdést kivéve az EU egység megtörhetetlen az ENSZ Közgyűlésében és más szerveiben, szakosított intézményeiben. A belső koherenciával tehát, úgy véljük nincs probléma, ezt az EU-nak, óriási diplomáciai akarattal és egyeztető ülések ezreinek köszönhetően sikerült csaknem tökéletesre fejlesztenie. Most azonban az EU előtt álló további kihívás, hogy a világ más országai felé is nyisson.

A kutatás keretében megszólított genfi diplomaták kritikaként fogalmazzák meg, hogy az EU egység megteremtése céljából folytatott egyeztető tárgyalások százai-ezrei annyira lekötik az európai diplomatákat, hogy egy szélesebb, más ország-csoportokra is kiterjedő lobbitevékenységre, a megfelelő külső kommunikációra már nem marad kapacitás. Ez utóbbiak szerepe azonban kétségkívül jelentős lenne az Unió, mint globális vezető aktor szerepének erősítése céljából.

Az Unió értékeinek, a nemzetközi közösséget érintő ügyek tekintetében vallott elképzeléseinek és együttműködési szándékának megismertetése céljából az Uniónak sokkal több időt és energiát kell szánnia a külső kommunikációra, a harmadik felekkel, nem EU tagállamokkal való egyeztetésre, a lobbitevékenységre, az Unió szélesebb körű megismertetésére. Fontos lenne, hogy az Unió a napirenden levő konkrét témákról széleskörű találkozókat szervezzon, harmadik országok és civil szervezetek bevonásával, amelyen egyrészt meggyőzőbben kifejthetné álláspontját az egyes témakörök tekintetében, másrészt ezáltal egységes jelenléte, láthatósága is erősödhetne.

Az Európai Unió harmadik felekkel való együttműködésének hiánya a non-profit szervezetekre is vonatkozik. Úgy gondoljuk, hogy az EU-nak a civil szervezetekkel való szorosabb együttműködése is egy proaktív módja lehet az emberi jogok védelme szempontjából fontos ügyek és határozatok széles körben való megismertetésének, és a megfelelő érvrendszer kialakításának. Nem szabad elfelejteni, hogy az ENSZ rendszer keretében tevékenykedő civil szervezetek óriási tudásbázist és szakértelmet halmoznak fel specifikus emberi jogi, humanitárius, fejlesztési, környezetvédelmi, biztonsági és béketeremtési témákat illetően, gyakorlati tapasztalatokkal, helyszínismeretekkel rendelkeznek, így a megfelelő stratégiák kialakításában jelentős segítséget nyújthatnak az

Unió számára. A civil társadalommal való együttműködés és tapasztalatcsere tekintetében az Európai Parlament megfelelő platformként szolgálhatna.

A vezető globális szerep más regionális csoportosulásokkal való partneri viszony kialakításával, személyes különmegbízottak kiküldésével is nagymértékben erősödhet, fontosnak tartjuk ezért a magas szintű diplomáciai egyeztetések számának növelését. A kutatás rámutatott arra a tényre, hogy, különösen az emberi jogi fórumokat egyre inkább a blokkosodás jellemzi, a blokkok közötti összhang és együttműködés hiánya mellett. Ez a fajta "tömbösödési mentalitás" aláássa az egyes fórumok azon képességét, hogy hatékonyan, pártatlanul és tárgyilagosan kezeljék a napirendjükre kerülő eseteket. Amennyiben az Európai Unió globális aktorként kíván fellépni, törekednie kell a más regionális blokkokkal való koordináció és együttműködés erősítésére.

Az Unió gazdasági súlyából adódó lehetőségek kihasználása

Az Európai Unió jelenleg vezető gazdasági és kereskedelmi nagyhatalom, a fejlesztési és humanitárius segélyek legnagyobb adományozója a világon. Az Unió azonban, a kutatás eredményei alapján, nem használja ki megfelelően a gazdasági erejében rejlő potenciált más államok pozitív ügyek érdekében való befolyásolása céljából. Kiemelkedően fontosnak tartjuk ezért az Unió belső gazdasági és politikai eszközeinek felhasználását egy olyan „összekapcsolási politika” alkalmazásához, amelynek keretében az Unió gazdasági és politikai súlyából adódó lehetőségeit feltételül szabja más területeken való sikerek eléréséhez. Példaként említjük meg a fejlesztési segélyek nyújtásának bizonyos feltételekhez való kapcsolását (pl. emberi jogsértések megszüntetése), az emberi jogok komoly megsértése esetén esetlegesen kereskedelmi korlátozások bevezetését, egy adott ország támogatását bizonyos ügyben amennyiben egy más területen eleget tesz kötelezettségeinek, stb.

Pozitív gyakorlati példaként említhető az Unió által alkalmazott összekapcsolási politika a Nemzetközi Büntetőbíróságot létrehozó Római Egyezménynek harmadik országok általi ratifikációja, illetve rendelkezéseinek végrehajtása tekintetében, vagy Oroszország WTO tagságának EU általi támogatása a Kiotói Egyezmény Oroszország általi ratifikációja esetén. Kevés ehhez hasonló példát találunk azonban az egyes nemzetközi szervezetek vonatkozásában, így ennek továbbfejlesztése elengedhetetlen ahhoz, hogy az Unió más országokra és országcsoportokra befolyással bíró entitásként jelenjen meg a nemzetközi szinten.

Az intézményi reform adta lehetőségek megfelelő kihasználása:

A Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőző európai külpolitika nagy hátránya, hogy a félévente változó soros elnökség nem teremtette meg a megfelelő állandóságot és folyamatosságot és nem járult hozzá az Unió egységes arcának kialakításához. Az Unió elismertségét negatívan befolyásolt, hogy harmadik felek számára zavaróvá vált az Unió nevében felszólaló személyek sokasága. Ezt a problémát a 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni szerződés megfelelően orvosolhatja.

Az Európai Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának erősítése és az Unió egységes arcának kialakítása szemszögéből kétségtől a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő megerősített és kiterjesztett hatáskörű tisztsége illetve az őt támogató, bizonyos szinten egy uniós külügyminisztérium elődjeként is felfogható Európai Külügyi Szolgálat létrehozása a Lisszaboni szerződés legjelentősebb, bizonyos szinten az európai integráció elmúlt 50 évének talán legnagyobb intézményi reformjaként is felfogható újítása.

A Lisszaboni szerződés adta újítások az európai diplomácia egy új korszakát jelenthetik, amennyiben az Unió megfelelően és hatékonyan használja ki az ebben rejlő lehetőségeket.

A főképviseelő állandósult tisztsége megoldja a soros elnökség létéből adódó korábbi negatívumokat, elsősorban a folyamatosság hiányát, biztosíthatja a hosszútávú külügyi és biztonságpolitikai stratégia kialakítását, kiépítheti a megfelelő csatornákat a harmadik felekkel és a tagállamok bizalmát is kivívhatja. A főképviseelőt támogató Európai Külügyi Szolgálat pedig megfelelő uniós intézményi háttérrel és szakértelmet biztosíthat az Unió nemzetközi szerepvállalásának szempontjából.

Mivel a Lisszaboni szerződés nem rendelkezik ez utóbbi felépítéséről és működési elveiről, lehetőséget hagy ennek formálására, így véleményünk szerint az intézmény hatékonysága és az Unió egységes fellépésének és globális szerepe erősítésének elősegítése céljából folytatott tevékenysége elsősorban annak a függvénye, milyen hatékony struktúrát sikerül kiépíteni. Fontosnak tartjuk, hogy az új intézmény elkerülje azt, hogy mindjárt kezdeti működésekor háttérbe szoruljon és csak egy provizórikus intézménnyé váljon. Véleményünk szerint ez több eszközzel is elkerülhető. Elsőként fontosnak tartjuk a fokozatosság elvének alkalmazását, egy kevesebb közös funkciót ellátó intézményből fokozatosan egy szélesebb feladatkörrel és

hatáskörrel rendelkező intézménnyé való fejlődés biztosítását. E mellett fontosnak tartjuk továbbá a tagállamok aktív bevonását az új intézmény kialakításába és működtetésébe, hogy az Európai Külügyi Szolgálatra ne úgy tekintsenek, mint nemzeti diplomáciájukat veszélyeztető intézményre, sokkal inkább egy lehetőségre, hogy az uniós szintű közös kül- és biztonságpolitikát befolyásolni tudják és nemzetközi tapasztalatokat gyűjtsenek, amelyeket hazai diplomáciai tevékenységükben is hatékonyan alkalmazni tudnak majd.

Az Európai Külügyi Szolgálat, amely a Tanács, a Bizottság és a tagállamok diplomatáit és szakértőit is egybegyűjti majd, jelentős gyakorlati tudásbázist és szakértelmet összpontosít. Amennyiben abból a neo-institucionalista alapfeltevésekből indulunk ki, amely szerint az intézmények képesek az egyes aktorok identitástudatát, prioritásait, érdekeit formálni és befolyásolni, továbbá képesek a politikusok elvárásait is módosítani, az új „Unió Külügyminisztériumot” egyfajta „szociális tanulási folyamat” eszközeként is felfoghatjuk, hiszen azon diplomaták, akik 5-10 évnyi uniós szerepvállalás és EU külügyi szolgálat tapasztalataival felvértezve visszatérnek nemzeti diplomáciai szolgálatukba, egy nagy adag európai egység gondolatot is magukkal visznek, ami az egyes tagállamoknak az Unió közös nemzetközi szerepvállalásáról alkotott képét és az Európai Unió további intézményi reformjához való viszonyukat is pozitívan átalakíthatja.

Az Uniónak az egyes ENSZ szervezetekben és intézményekben való szerepvállalása tekintetében az intézményi fejlődés további fontos eleme és nagy kihívása az uniós szintű diplomáciai képviselők és a tagállamok nemzeti diplomáciai szolgálatai közötti kapcsolat és feladatmegosztás tisztázása és részletes kialakítása, a célból, hogy a kohézió fenntartsa és megerősítse mellett az Unió megfelelő kapacitásokkal rendelkezzen a külső kommunikáció és érdekérvényesítés, harmadik országokkal, szervezetekkel való bilaterális kapcsolatok megerősítésére is.

Visszaulva a disszertáció címére, összefoglalásként elmondható, hogy az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásáról, mint a jelen valóságáról beszélhetünk, azonban a jövő nagy kihívása az egység kiterjesztése a nemzetközi kapcsolatok azon területeire is, amelyeknél ez jelenleg nem valósul meg megfelelően. A jövő még ennél is nagyobb kihívása, hogy az Unió betöltse méltó globális vezető aktor szerepét a nemzetközi szinten, az ENSZ kiemelt és a hatékony multilateralizmus megteremtéséért elkötelezett szövetségeseiként. Meggyőződésünk, hogy a Lisszaboni szerződés nyújtotta intézményi reformok, illetve jelen

disszertáció által megfogalmazott javaslatok és ajánlások ennek a szerepnek a megerősítéséhez és sikeréhez megfelelő alapot teremthetnek, természetesen amennyiben ehhez a megfelelő tagállami politikai akarat rendelkezésre áll. A kutatás eredményei ugyanis megerősítik és igazolják azt az állítását, mely szerint az EU nemzetközi szerepvállalása legalább annyira tetteinek, mint jogi képességének a következménye.

Ha azt vesszük figyelembe, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikája nem több mint 10 éves múltra tekint vissza, minden hiányossága és hibája ellenére mindenképpen elismeréssel kell szólni az ez idő alatt elért eredményekről. Tíz év nagyon rövid idő ahhoz, hogy az évszázados gyökerekkel rendelkező, a nemzetállamok szuverenitásán alapuló rendszert egy azt alapjaiban megváltoztató, az egyéni nemzeti érdekek helyett az összeurópai és globális nemzetközi érdekeket előtérbe helyező, szoros együttműködésen, ha úgy tetszik együttélésen nyugvó interdependens rendszer váltsa fel. Úgy véljük azonban, hogy a legnehezebb és a legtöbb belső konfliktust előidéző akadályt az Unió tagállamai ez idő alatt már sikerrel vették, így az előttünk álló évek az egységes nemzetközi szerepvállalás és az Unió vezető globális szerepének formálódása tekintetében dinamikus fejlődést hozhatnak. Meggyőződésünk, hogy a Jean Monnet és Robert Schumann által megálmodott európai egység gondolat szellemében létrehozott Unió alkalmas arra, hogy betöltse a jelenlegi világpolitika globális vezető aktor szerepét és a globális béke és biztonság, fejlődés és konfliktuskezelés, környezetvédelem és jogállamiság elsőszámú zászlóvivőjévé váljon. Ezt egyrészt az eddig elért, részben jelen disszertációban is bemutatott közös eredmények, másrészt az Unió alapszerződéseiben deklarált célok és elvek, harmadrészt az integráció más területein elért sikerek és nem utolsósorban az Unióban, mint a nemzetközi kapcsolatok egy különleges és egyedi entitásban rejlő potenciál is előfeltételezik.

Irodalom és forrásjegyzék

Könyvek, tanulmányok, cikkek:

- Amalric, Franck-Stocchetti, Marikki** [2000]: *Exploring EU's Powers in a Global Society*. Society for International Development, Occasional Paper, Rome
- Allen, David-Smith, Mihael** [2008]: *Relations with the Rest of the World*. In: Journal of Common Market Studies. Volume 46 pp.165-182
- Balázs Péter** [2003]: *Az Európai Unió külpolitikája*. KJK Kerszöv, Budapest
- Barbé, Esther-Costa, Oriol-Herranz, Anna** [2009]: *Which Rules Shape EU External Governance? Patterns of Rule Selection in Foreign and Security Policies*. In: Journal of European Public Policy. September 2009. pp. 834-852
- Björkdahl, A.** [2002] *From Idea to Norm. Promoting Conflict Prevention*. Lund Political Studies
- Blahó András- Prandler Ákos** [2005]: *Nemzetközi Szervezetek és Intézmények*. Aula Kiadó, Budapest
- Blahó András** [2004]: *Európai Integrációs Alapismeretek*. Aula Kiadó, Budapest
- Bokorné Sz. Hanna** [2004]: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest
- Bretherton, C.- Vogler, J.** [1999]: *The European Union as a Global Actor*. Routledge, London-New York 1999
- Brown, Mark Malloch** [2006]: *A Sincere Critique of America's U.N. Policy*. In: Foreign Service Journal. September 2006
- Brok, Elmar** [2005]: *The EU as a Global Player in the 21st Century. Perspectives for the Common Foreign and Security Policy*. In: European View. Volume 2 pp. 19-25
- Buchan, D.** [1993]: *Europe. the strange superpower*. Aldershot, Dartmouth
- Buergenthal, Thomas** [2001]: *Nemzetközi Emberi Jogok*. Helikon Kiadó
- Cameron, Fraser** [2005]: *The EU and Global Governance*. European View, Volume 2, Autumn 2006 pp. 27-32
- Chaban, N-Elgström, O.-Holland, M:** [2006]: *The European Union As Others See It*. European Foreign Affairs Review. Vol. 11. pp.245-262.
- Conway, G.** [2003]: *Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States*. In: The European Journal of International Law. Volume 13 no.3 pp. 679-695.

- Cooper, Andrew**[1993]: *Relocating Middle Powers: Australia and New Zealand in a Changing World Order*. UBC Press, Vancouver
- Cox, Robert W** [1992] *Multilateralism and World Order*. Review of International Studies, Vol 18., No.2.
- Daley, Tad- Lionel, David** [2006]: *Reinventing the United Nations*. In: Foreign Service Journal. September 2006
- Demri, E-and Vlioras, E:** [2004]: *The Greek Contribution to CFSP and Civilian Crisis Management*. Paper for FORNET, Sofia 1-2 Oktober
- Department on Public Information** [2000]: Basic Facts about the United Nations. United Nations, New York
- Duke, Simon**[2008]: *The European Commission: Inside and Out. Administering EU Foreign Policy after Lisbon: The Case of the EEAS*. EU-Consent Workshop Paper, Edinburgh 2008, European Institute of Public Administration, Maastricht
- Eeckhout, Piet** [2004]: *External Relations of The European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press, Oxford
- Eeckhout, Piet** [2005]: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press
- Egeberg, Morten** [2007]: *The Nordic Countries and the EU: How European Integration Integrates and Disintegrates States Domestically*. ARENA Working Papers WP 11/03. **The European Institute** [2004]: *United Nations Reform: U.S. and EU Perspectives*. A Report of the European Institute's June 2005 Conference, Washington
www.arena.uio.no (2009.04.15.)
- Fassbender, B.** [2004]: *The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations*. In: The European Journal of International Law. Volume 15 no.5, pp.857-884
- The Federal Trust**[2009]: *A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*. A Federal Trust Report
- Friedrich Ebert Stiftung** [2009]: *The European External Action Service. The Nucleus of Strong European Foreign Policy*. International Policy Analysis, European Intergation Working Group, May 2009
- Gareth, E.** [2007]: *What difference would the Peacebuilding Commission make: the case of Burundi*. APC-Royal Institute of International Relations. Workshop on Peacebuliding, Brussels In: Miall, H. *The EU and the Peacebuilding Commission*, Cambridge Rewiev of International Affairs, Volume 20, 2007. Mach

- Gareis, Sven Bernhardt-Johannes Varwick** [2004]: *The United Nations: An Introduction*. Basingstoke. Palgrave
- Gautier, Paul** [2000]: *The Reparation for Injuries Case Revisited*. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law
- Gazdag Ferenc** [2005]: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó, Budapest
- Govarer, Inge-Capiau Jeroen-Vernersch, An** [2004]: *In between seats: The Participation of the European Union in International Organizations*. In: European Foreign Affairs Review 2004/9 pp. 155-187.
- Gowan R.-Brantner F.** [2008]: *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*. European Council on Foreign Relations, September 2008.
- Groenleer, Martjin-Van Schvank, Louise** [2007]: *United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*. Journal of Common Market Studies. Volume 45. No. 5. pp. 969-998
- Halmi G.-Tóth G.A.** [2003]: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest
- Hansen, Peter** [1991]: *Nordic Influence in the United Nations*, The Nordic UN Project Report 17, Stockholm.
- Hátori, B.** [2001]: *Európai Unió Fogalomtár*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest
- Jakobsen, Peter** [2007]: *Small States, Big Influence The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*. Journal of Common Market Studies, Volume 47. No.1 pp.81-102.
- Jonas, Paul** [2008]: *EU Foreign Policy After Lisbon*. CAP Policy Analysis No.2. June 2008
- Johnstone, I.** [2003]: *Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument*. In: The European Journal of International Law. Volume 14 no.3. pp. 437-480.
- Jupille, Joseph-Caporaso, James** [1998]: *States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics*. In: Rhodes, Caroline [1998]: *The EU in World community*, Lynne Rienner Publishers, Inc., London
- Kecskés, László Dr.** [2009]: *EU jog és jogharmonizáció*. HVG-Orac, Budapest
- Keohane, Robert-Macedo, Robert-Moravcsik, Andrew** [2009]: *Democracy-Enhancing Multilateralism*. In: International Organisation 63, Winter 2009 pp.1-31
- Spiers, Ronald** [2006]: *U.N. Reform: Thinking Big*. In: Foreign Service Journal. September 2006
- Krämer, L.** [1995]: *E.C. Treaty and Environmental Law*. Sweet and Maxwell, London

- Kugel, Alischa** [2009]: *Reform of the Security Council-A New Approach?* Friedrich Ebert Stiftung, FES Briefing Paper 12, September 2009, New York
- Lamm, V.** [1995]: *A Nemzetközi Bíróság Ítéletei és tanácsadó véleményei. 1945-1993*, KJK Kerszöv, Budapest
- Lőrincné Istvánffy Hajna** [2001]: *Pénzügyi Integráció Európában*. KJK Kerszöv, Budapest
- de Neully, Yves Buchet** [2005]: *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica
- Mc Goldick, D.**[1997]: *International Relations Law of the European Union*. Longan, London and New York
- McKinnon, Don** [2005]: *The Commonwealth and the European Union*. European View. Volume 2, Autumn 2005 pp.103-106.
- Miall, Hugh**[2007]: *The EU and the Peacebuilding Commission*. Cambridge Review of International Affairs, Volume 20, No. 11. March 2007 pp. 29-45.
- Moller Stig Peter**[2005]: *Working Ever Closer: The EU, the United Nations and the reform of the Security Council*. European View. Volume 2, Autumn 2005, pp. 113-117
- Palánkai Tibor** [2003]: *Az Európai integráció gazdaságtana*. Aula Kiadó, Budapest
- Paul Jonas** [2008] *EU Foreign Policy After Lisbon*, CAP Policy Analysis No.2., June 2008
- Piening, Robert** [1992] : *Global Europe*. Lynne Reiner, Boulder Co.
- Prodi, Romano**[2004]: *Climate Change, the real threat to global peace*. Speech at San Rossore 15 July 2004.
- http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/prodi/index_en.htm (2009.06.04)
- Reh, Christine**[2009]:*The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?* In: Journal of Common Market Studies. Volume 47. Number 3. pp.625-650
- Rhinard, M.-Kaeding, M.** [2006]: *The International Bargaining Power of the European Union in "Mixed" Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety*. Journal on Common Market Studies. Vol. 44. No.5.pp.1023-050
- Riddervold, Marianne** [2008]: *Interest sor Principles: EU foreign policy int he ILO*. Arena Working Papers. Centre for European Studies, University of Oslo
- Ruggie, John G.** [1992]: *Multilateralism? The Anatomy of an Institution*. International Organisation, Vol. 46. No.3.
- Sigg, Alain** [2003]: *International Human Rights Law, International Humanitarian Law, Refugee Law: Geneva from early origins to the 21st century*. Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Berne

- Smith Karen** [2006]: *Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations*. Journal for Common Market Studies, 2006/1 pp. 113-137
- Smith, M** [2004]: *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge
- Stanley Foundation** [2006]: *United Nations Reform in Context*. February 2006
- Stie, Anne E.** [2008]: *Decision-making Void of Democratic Qualities? An Evaluation of the EU's Foreign and Security Policy*. Arena Working Papers. Centre for European Studies, University of Oslo
- Várnay, E.- Papp M** [2003]: *Az Európai Unió joga*. KJK Kerszöv, Budapest
- Verlin Laatikainen, Kathlin. –Smith E., Karen** [2006]: *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*. Palgrave. Macmillan 2006
- Verlin Laatikainen, Kathlin** [2006]: *Pushing Soft Power: Middle Power Diplomacy at the UN*. In Verlin Laatikainen, K. – E.Smith, K [2006]: *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*. Palgrave, Macmillan pp.70-91
- Vogler, J.** [2005]: *The European Contribution to the Global Environmental Governance*. International Affairs. Vol. 81. No.4.pp.835-850.
- Voorhoeve, Joris**[1979]: *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*. Martinus Nijhoff, The Hague
- Wallace, Helen** [2005]: *An Institutional Anatomy and Five Policy Models*. In: Helen Wallace-William Wallace-Mark Pollack [2005]: *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 5th ed., p. 87.
- Wessel, R.**[1992]: *The International Legal Status of the European Union*. In: European Foreign Affairs Review 1992/3
- Wessel, R.**[2000]: *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*. CMRL 37, pp. 1148-89.
- Winkelmann, Ingo**[1997]: *Bringing the Security Council into a New Era: Recent Developments in the Discussion on the Reform of the Security Council*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 1.
- Wouters, Jan- Ruys, Tom** [2006]: *UN-EU Cooperation in Crisis Management*.pp 229-265
In: Wouters, Jan et al.[2006]: *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague

Wouters, Jan et al.[2006]: *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague

Young, Helen-Rees, Nicholas [2005]: *EU Voting Behaviour in the UN General Assembly, 1990-2002: the EU's Europeanising Tendencies*. Irish Studies in International Affairs, Volume 16 pp. 193-207.

Young, A. [2003]: *What game? By Which Rules? Adaptation and Flexibility in the EC's Foreign Economic Policy*. In: Knodt, M-Princen, S. [2003]: *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge, London pp.55-71.

Cikkek

Associated Press Newswire [2004]: *EU Supports WTO membership for Russia*. 21 May 2004.

Catherine Ashton [2009]: *Cathrine Ashton első hivatalban töltött napján adott nyilatkozata*, 2009. december 1. ,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ca-091201Ashton_start_of_mandate.pdf
(2010.01.06.)

Financial Times [2002]: *Quentin Peel, 'A Breach in the Entente Cordiale'* 30 Oct. 2002

The Heritage Foundation, [2007]: *Statement made by Brett D. Schaefer at the Subcommittee on International Operations and Organizations, Democracy and Human Rights of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate* on July 26, 2007.

Human Rights Watch [2007/a]: *Statement made by Peggy Hicks at the Subcommittee on International Operations and Organizations, Democracy and Human Rights of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate* on July 26, 2007.

Human Rights Watch [2007/b]: *Roth K: Filling the Leadership Void: Where is the EU?* In: Human Rights Watch World Report 2007., pp. 1-32.

Bush [2001]: *Letter from President Bush to three US Senators*, March 6 2001,
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>. (2007.04.04.)

Európai Unió, nemzetközi szervezetek dokumentumai:

British Foreign and Commonwealth Office [2004]: *The UK's International Priorities*,

Center for UN Reform Education [2009]: *Second Round of Security Council Reform Talks Ends*". <http://www.centerforunreform.org/node/401> (2009.11.06)

Council of the European Union [2001/a]: *Council Common Position 2001/443/CFSP on the International Criminal Court.*

Council of the European Union [2001/b]: Presidency Conclusions SN 200/1/01 REV 1, 2001 June 15-16.

Council of the European Union [2002/a]: *Statement of the European Union on the position of the United States towards the International Criminal Court.* 8864/02, 14 May 2002, Brussels

Council of the European Union [2002/b]: Council Joint Action 2002/210/CFSP OJ L-70, 13 March 2002.

Council of the European Union [2003/a]: *EU Annual Report on Human Rights 2008.* 14146/2/08. 27 November 2008, Brussels

Council of the European Union [2003/b]: *Council Common Position 2003/444/CFSP* of June 16 2003 on the International Criminal Court. Official Journal L150 p. 67-69.

Council of the European Union[2003/c]: *Council Joint Action 2003/92/CFSP.* OJ L-34,11 February 2003

Council of the European Union [2003/d]: *Council Joint Action 2003/423/CFSP.* OJ L-143,11 June 2003

Council of the European Union [2004/a] *Action Plan to follow-up on the common position on the International Criminal Court*

Council of the European Union [2004/b]: *Council Joint Action 2004/523/CFSP* OJ L-234 (03.07 2004)

Council of the European Union [2004/c]: *Council Joint Action 2004/570/CFSP* OJ L-252 (28.07. 2004)

Council of the European Union [2005]: *European External Action Service. Joint Progress Report to the European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission,* 9956/05, 9 June 2005. para. 5. Brussels

Council of the European Union [2006]: *Council Decision of 10 April 2006 concerning the conclusion of the Agreement between the International Criminal Court and the European Union on cooperation and assistance.* 2006/313/CFSP, Official Journal L- 115 of 28.04.2006

Council of the European Union [2007/a]: *EU Strategy for Central Asia,* Doc 10113/07

Council of the European Union [2007/b]: *Joint Africa-EU Strategy.* DOC 16344/07

Council of the European Union [2007/c]: *Presidency Conclusions 7224/07,* 2007 March 9.

Council of the European Union [2009]: *The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/The European External Action Service*. Press-release. November 2009

Court of Justice of the EU [1971] 22/70 *Case Commission vs. Council* ERTA 1971

Court of Justice of the EU [1977]: *Opinion of the Court of 26 April 1977*. Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty. Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels. Opinion No. 1/78. EUR-Lex-61976V0001. European Court reports 1977 Page 00741

Court of Justice of the EU [1979]: *Opinion of the Court of 4 October 1979*. Opinion given pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty – International Agreement on Natural Rubber - Opinion No. 1/78. EUR-Lex-61978V0001-EN. European Court reports 1979 Page 02871

Court of Justice of the EU [1993]: *Opinion of the Court of 19 March 1993*. Opinion delivered to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty – Convention No 170 of the International Labour Organisation concerning safety in the use of chemicals at work. Opinion No. 2/91. EUR-Lex-61991V0002-EN, European Court reports 1993 Page I-01061

Court of Justice of the EU [1996]: *Judgement of the Court of 19 March 1996*. Commission of the European Communities v Council of the European Union. FAO- Fishery Agreement. Right to vote. Member States. Community. Case No. 25/94. EUR-Lex-61994J0025. European Court reports 1996 Page I-01469

Egyesült Nemzetek Szervezete [2000]: *Alapvető tények az ENSZ-ről*, New York

Európai Bizottság [2004/d]: *A Millenniumi Célok megvalósításának felgyorsítása: Az Európai Unió hozzájárulása*, COM (2005)132 végleges

Európai Bizottság [2008]: *2008. évi jelentés az Európai Közösség 2007. évi fejlesztéspolitikájáról és a külső segítségnyújtás végrehajtásáról*. Euromaid Co-operation Office, Brussels

Euratom Commission [1962]: *Exchange of letters between the President of the Euratom Commission and the Director-General of the FAO*, signed on 9 and 14 December 1961. 21961A1209(01) / OJ 043 07.06.1962 P. 1356 - 1359 /

European Convention [2002]: *Final report of Working Group VII on External Action*. Document 459/02 2002, 16 December 2002

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00459.en02.pdf> (2007.05.03)

European Convention [2002/b]: *Proposal by Mr. Juliano Amato, Mr. Elmar Brok, and Mr. Andrew Duff. Declaration on the Creation of a European External Action Service.*

<http://europeanconvention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/873/Art%20III%20225a%Amato%20EN.pdf>
(2008.05.20.)

European Commission [1982]: *Exchange of letters between the European Communities and the World Health Organization laying down the procedure for cooperation between the two organizations.* Official Journal, 28 October 1982

European Commission [2001/a]: *Exchange of letters between the World Health Organization and the Commission of the European Communities concerning the consolidation and intensification of cooperation,* Official Journal C-I/7, 4 January 2001

European Commission [2001/b]: *European Commission, Building an Effective Partnership with the UN in the Field of Development and Humanitarian Affairs.* 20 May 2001
COM(2001)231 final

European Commission [2001/c]: *Exchange of letters of 21 Dec. 1989 and 22 Dec. 1989 between the European Commission and the International Labour Organization,* O.J. 1989, C 24/8, renewed by an exchange of letters of 14 May 2001, O.J. 2001, C 165/23.

European Commission [2001/d]: *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development.* Commission's proposal to the Gothenburg European Council, Brussels, 15.5.2001, COM(2001)264 final

European Commission [2003/a]: *Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community and the United Nations,* 29 April 2003

http://europa.eu.int/comm/europaid/tender/gestion/cont_typ/onu/index_en.htm (2007.04.02.)

European Commission [2003/b]: *The European Union and the United Nations: the Choice of Multilateralism.* 10 September 2003, COM (2003) 526 final

European Commission [2003/c]: *The World Summit on Sustainable Development one year on: implementing our commitments.* Brussels, 23.12.2003, COM(2003) 829 final

European Commission [2004/a]: *The Enlarging European Union at the United Nations: Making Multilateralism Matter.* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

European Commission [2004/b]: *Recommendation from the Commission to the Council to authorize the Commission to participate on behalf of the Community in the negotiations within UNESCO on the convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions,* SEC (2004)1062 final.

European Commission [2004/c]: *Taking Europe to the World. 50 Years of the European Commission's External Service*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

European Commission [2004/d]: *Global Efforts for the Environment: Commission and UNEP to Reinforce Co-operation*, Press Release, IP/04/1115, Brussels, 20 September

European Commission [2005/a]: *Accelerating Progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and Aid Effectiveness*. COM (2005) 133

European Commission [2005/b]: *Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*. COM (2005) 134

European Commission [2005/c]: *European Community statement by Dr. Benita Ferrero-Waldner*. UN High Level Meeting, 16 September 2005.

European Commission [2005/d]: *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals*. The European Union's Contribution. COM (2005) 132 final.

European Commission [2005/e]: *Commission adopts Strategy for Successful 2005 UN Summit*. Press Release, IP/05/738. Brussels 15 June

Európai Bizottság [2005]: *A 2005-ös ENSZ csúcstalálkozó – Szembenézni a globális kihívásokkal és sikerre vinni a megújult Egyesült Nemzetek Szervezetét*. COM (2005) 259 végleges

European Commission [2008/a]: *Humanitarian Aid. Financial Report 2008*. DG for Humanitarian Aid, Brussels

European Commission [2008/b]: *European Commission and United Nations Environmental Programme. Working Together for the Environment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

European Commission-Eurobarometer [2008]: 70, *Public Opinion in the European Union*, First Results, Autumn 2008,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf. (2009.12.01.)

European Council [2003]: *A More Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy. 12 December 2003, Brussels

European Parliament [2008]: *The Role of the European Union in the Human Rights Council*. November 2008, Brussels

Európai Parlament [2009]: *Az Európai Parlament 2009. január 14-i állásfoglalása az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának fejlődéséről, beleértve az EU szerepét* (2008/2201(INI))
<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:294E:0020:0027:HU:PDF>

EU Presidency [1990]: *Memorandum on the Activities of the Twelve in the Field of Human Rights*. 90/190, 15 May. European Political Co-operation Documentation Bulletin, Vol 6. 1990, Luxembourg

EU Presidency [1991]: *Letter to the President of the European Parliament: Memorandum on EPC and Human Rights*. No. 89/141. European Political Co-operation Documentation Bulletin, Vol. 5. No.1., Luxembourg

EU Presidency [2003/a]: *Statement by the Representative of Luxembourg to the United Nations, Formal Plenary Session of the UN General Assembly*, PRES05-032EN, 6 April 2005

EU Presidency [2003/b]: *Statement by the Representative of the United Kingdom, General Assembly*, PRES05-249EN, 11 October 2005.

EU Presidency [2005/a]: *Statement by the EU Presidency. Peacebuilding Commission*, 20 December 2005, New York

http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_5512_en.htm (2007.05.04.)

EU Presidency [2006]: *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the establishment of the UN Human Rights Council*. 16 March 2006, Brussels

EU Elnökség [2009]: *Az elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az Európai Külügyi Szolgálatról*. 14930/2009 számú feljegyzés

General Secretariat of the Council [2008]: *The European Union and the International Criminal Court*, Brussels

Az Európai Unió Tanácsa [2007]: *A Tanács határozata (2005. június 21.) a Cotonouban 2000. június 23-án, egyrésről az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok Csoportjának tagjai, másrésről az Európai Közösség és tagállamai között aláírt partnerségi megállapodás módosításáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség és tagállamai nevében történő aláírásáról* OJ L209, 2005.11.08, p-27-64

Az Európai Unió Tanácsa [2009]: *Az EU prioritásai az Egyesült Nemzetek Szervezete 64. Közgyűlésére*. 10809/09, 2009. június 9, Brüsszel

Food And Agriculture Organization [2006]: *Basic texts of the Food and Agriculture Organization*

<http://www.fao.org/docrep/009/j8038e/j8038e00.htm> (2007.02.12.)

General Secretariat of the Council [2008]: *The European Union and the International Criminal Court*, Brussels

International Criminal Court [1998]: *Rome Statute of the International Criminal Court*.
http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/EA9AEFF7-5752-4F84-BE94-0A655EB30E16/0/Rome_Statute_English.pdf (2007.02.12.)

International Criminal Court [2004]: *Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations*.
http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/916FC6A2-7846-4177-A5EA-5AA9B6D1E96C/0/ICCASP3Res1_English.pdf (2007.02.12.)

International Labour Organization [1997]: *Constitution of the ILO*
<http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm> (2007.02.12.)

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. C 306/01, 2007. 12. 13.

Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and certain related acts. Official Journal C 80 , 10 March 2001

United Nations [2006/a]: *Improving lives: Results from the Partnership of the United Nations and The European Commission in 2006*. United Nations Regional Information Centre in Brussels, Brussel

United Nations [2006/b]: *Renewing Hopes, Rebuilding Lives. Partnership between the United Nations and the European Commission in Post-Conflict Recovery*. United Nations Office in Brussels, Brussels

United Nations [2007]: *The Partnership Between the UN and the EU. The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. United Nations Office in Brussels, Brussels

UN Commission on Human Rights [2004]: *Statement by the Minister for Foreign Affairs of Switzerland*. Sixtieth Session, Summary Record of the 4th meeting, 16 March 2004, E/CN.4/2004/SR.4,

UN General Assembly [1987]: *Report of the World Commission on Environment and Development*. Resolution A/RES/42/187

United Nations General Assembly [2005/a]: *Resolution Adopted by the General Assembly 60/180. The Peacebuilding Commission*. A/RES/60/180, 30 December 2005

United Nations General Assembly [2005/b]: *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary General*. A/59/2005, 21 March 2005

United Nations General Assembly [2005/c]: *2005 World Summit Outcome*. A/60/L.1, 15 September 2005.

United Nations General Assembly [2006/a]: *EU Explanation of vote on the Draft Resolution on the Human Rights Council*, 15 March 2006.

United Nations General Assembly [2006/b]: *Resolution Adopted by the General Assembly 60/251. Human Rights Council*. A/RES/60/251, 3 April 2006

United Nations General Assembly [2006/c]: *Letter dated 30 November 2006 from the Permanent Representative of Finland to the United Nations Office at Geneva, addressed to the President of the Human Rights Council*. A/HRC/S-4/1, 4 December 2006.

United Nations General Assembly [2007]: *Resolution on the moratorium on the death penalty*, GA/10678, Dec 18, 2007.

United Nations Human Rights Council [2007/a]: *Report On The Fourth Special Session Of The Human Rights Council*. A/HRC/S-4/5, 22 January 2007

United Nations Human Rights Council [2007/b]: *Situation of human rights in Darfur*. Decision S-4/101.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/4/index.htm>

United Nations Human Rights Council [2006]: *Report of the High-Level Mission on the situation of human rights in Darfur pursuant to Human Rights Council decision*. A/HRC/S-4/1 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/4/index.htm> (2009.07.21.)

UN Secretary General [2004]: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations Department of Public Information

UN Secretary-General [2007]: *Secretary General Ban Ki-moon on the creation of Peacebuilding Commission*, 27 June 2007 .

<http://157.150.195.10/peace/peacebuilding/> (2009.11.23.)

UN Security Council [2005]: *Security Council refers situation in Darfur, Sudan, to prosecutor of International Criminal Court*. UNSC Resolution no. 1593.

UNESCO [2005]: *Summary records of the 171st session of the Executive Board*. UNESCO Doc. 171 EX/SR.1-10, 18-28 April 2005

World Health Organization [1946]: *Constitution of the World Health Organization*. <http://www.searo.who.int/EN/Section898/Section1441.htm>

World Health Organization [2004]: *WHO Framework Convention on Tobacco Control* Adopted by 32004D0513 02/06/200422004A0615(01) / OJ L 213 15.6.2004, P. 9-11 /

UNESCO: *Constitution of the UNESCO*: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNHCR Statute. <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (2007.02.12.)

A kutatás során felhasznált Internetes források:

Európai Unió: <http://europa.eu/>

Az EU-ENSZ együttműködés honlapja: <http://www.europa-eu-un.org/>

Egyesült Nemzetek Szervezete: www.un.org

ENSZ Közgyűlés: <http://www.un.org/ga/>

ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete: <http://www.fao.org/>

ENSZ Biztonsági Tanácsa: <http://www.un.org/Docs/sc/>

ENSZ Béketeremtő Bizottsága: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/>

ENSZ Emberi Jogi Tanácsa: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/index.htm>

Nemzetközi Büntetőbíróság: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC>

ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága: http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_index.shtml

ENSZ Környezetvédelmi Alapja: <http://www.unep.org/>

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

Egészségügyi Világszervezet: <http://www.who.int/en/>

ENSZ nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete: <http://www.unesco.org/>

ENSZ Menekültügyi Főbiztossága: <http://www.unhcr.org/>