AZ EU KÜLDÖTTSÉGEI AZ EKSZ-FELÜLVIZSGÁLAT TÜKRÉBEN[1]

Gömbös Csilla[*]

1. Bevezető gondolatok

A 2009. december 1-jétől hatályos Lisszaboni Szerződés jelentős reformjai közül kétségtelenül magasan kiemelkedik az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tisztség[2] (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)* életre hívása, valamint az ezen új tisztség köré kiépülő európai diplomáciai szervezet, nevezetesen az Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service*)[3] létrehozása. A Lisszaboni Szerződés ezen reformjaival olyan feltételeket teremt az Európai Unió számára, melyek kiaknázásával lehetővé válik az EU egységesebb, s egyben hatékonyabb globális szintű fellépése a nemzetközi színtéren[4] – biztosítva ezáltal az Unió értékeinek és érdekeinek egységesebb képviseletét, érvényesülését.

Tekintettel arra, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (továbbiakban: EKSZ) egy eddig nem létező, hagyományok nélküli új uniós szervezet, valamint a szervezet megalakulását övező külső és belső kihívásokra, az EKSZ jogalapjául szolgáló tanácsi határozat a *„Záró és általános rendelkezések”* című 13. cikkében előirányozta, hogy ”[a] *főképviselőnek 2013 közepére elő kell terjesztenie az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatát...*”[5] Így a 2013-as év eléggé termékenynek mondható a szervezet felülvizsgálatára vonatkozó javaslatok, ajánlások és elemzések számát tekintve, valamint az év során számos konferenciát, ún. *think thank*- és vitafórumot és tárgyalást szerveztek az EKSZ felülvizsgálatának jegyében.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője 2013 júliusában előterjesztette az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentumát,[6] mely több vonatkozásban is nagy hangsúlyt fektet az EKSZ működésének lelkét jelentő uniós küldöttségekre, ugyanis a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése nem hagyta érintetlenül az Unió bizottsági delegációit sem: azok a főképviselő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké alakultak. Bár a korábbi funkciójuk lényegében változatlan maradt, az intézményközi térben elfoglalt jelenlegi helyzetükből adódóan sok esetben nehézségekkel kell szembenézniük feladataik megvalósítása során. Mindezen és más egyéb, küldöttségek vonatkozásában felmerülő problémák orvoslására tesz kísérletet a korábban említett főképviselői javaslat rövid- és hosszú távú javaslatok felsorakoztatásával.

---

[*] *Doktoranda, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája. Email: gombos.csilla89@gmail.com.*

[1] „A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

[2] *Európai Unióról Szóló Szerződés 18. cikk.* (továbbiakban: EUSz).

[3] *EUSz. 27. cikk 3. bek.*

[4] Ezzel a Lisszaboni Szerződés eleget kíván tenni az európai alkotmányozási folyamatot elindító Laekeni nyilatkozatban foglalt elvárásoknak Lásd: *Laeken Declaration On The Future Of The European Union*, I. fejezet. http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf.

[5] *2010/427/EU Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.* (Továbbiakban: 2010/427/EU tanácsi határozat).

[6] *European External Action Service – EEAS Review. 2013.* http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (2013.11.02.).

Jelen tanulmány elsődleges célja az, hogy az EKSZ-felülvizsgálat vonatkozásában bepillantást tegyen az egykori uniós bizottsági küldöttségeket ért változásokba, nagy figyelmet szentelve ezen uniós szintű delegációk, a főképviselő, az EKSZ, valamint a tagállami diplomáciai szervezetek közti kapcsolati hálók milyenségére és minőségére egyaránt. E téma vizsgálata során megkerülhetetlen az egykor bizottsági néven ismert állandó jellegű uniós képviseletek nagyvonalakban történő bemutatása a Lisszaboni Szerződést megelőző időszakra vonatkozóan, hiszen így szembetűnőbbek lesznek az ezen képviseleteket ért változások a Lisszaboni Szerződés nyomán.[7] Egy rövid kitekintést érdemes tenni az EKSZ és az uniós főképviselő vonatkozásában is, hiszen ezek létrehozása jelentősen érintik az uniós küldöttségek intézményközi térben betöltött helyüket és funkciójukat, feladataikat. Sor kerül az uniós küldöttségek mélyreható – szervezeti és személyügyi szempontú – elemzésére is. Az EKSZ felülvizsgálati dokumentum alapján pedig gondolatébresztőként megoldási javaslatok merülnek fel e téma kérdéseire és problémáira egyaránt.

2. A Lisszaboni Szerződés intézményi reformjai – dióhéjban az Európai Külügyi Szolgálatról és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéről

2.1. „Többkalapos”[8] Lady – Az EKSZ felállításának szükségessége

Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának (továbbiakban: KKBP) vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű, hogy a Lisszaboni Szerződés intézményi újításként létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)* tisztségét.[9] A Lisszaboni Szerződés által létrehozott új tisztséget jelenleg az olasz *Federica Mogherini* tölti be, akit a Tanács minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésével nevezett ki öt évre szóló mandátummal 2009. november 19-én.[10] Az új tisztség létrehozásának alapvető célja az EU arculatának koherensebb megjelenésének és határozottabb fellépésének biztosítása a nemzetközi színtéren.

A főképviselő személyében összevonásra került az Amszterdami Szerződéssel bevezetett második pilléres külügyekkel foglalkozó, a Tanács Főtitkára által ellátott közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő,[11] illetve az első pilléres külügyekkel foglalkozó, a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa tisztség. Így e korábbi tisztségek közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatáskörei a főképviselő kezében összpontosulnak.

Továbbá több feladat- és munkakör egyidejű ellátásával kell „megbirkóznia”, ugyanis ő a Bizottság egyik alelnöke, a Külügyek Tanácsának elnöke, az EU első számú diplomatája, valamint a személye köré kiépülő diplomáciai szolgálat vezetője. Ebből adódóan érthető feladatkörének komplex jellege is. *„Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztjét, javaslataival hozzájárul a közös kül- és*

[7] Tekintettel e tanulmány terjedelmi korlátaira, nem kerül sor a küldöttségek részletes bemutatására, csupán a téma szempontjából releváns leglényegibb elemek kerülnek ismertetésre.

[8] Számos tanulmány az angol „hat” (kalap) szót használja a főképviselő feladataira és különböző posztjaira vonatkozóan. Véleményem szerint helytelen lenne egy meghatározott számmal illetni a „kalapos” jelzőt. A szakirodalomban is megoszlanak a vélemények a „kalap-számot” illetően.

[9] Szem előtt tartva e tanulmány lényegi témakörét, e tanulmány nem tér ki az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének részletekbe menően elemezésére. E tisztség bemutatása kizárólag a leglényegibb ismeretek bemutatására, valamint a téma szempontjából releváns adatok felvázolására szorítkozik. Erről részletesebben lásd: Gömbös Csilla: Egység az átláthatatlanságban? Az EU megerősített nemzetközi szerepvállalása, különös tekintettel a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőre és az Európai Külügyi Szolgálatra. 45-60.o. In: Farkas Ádám – Németh Imre (szerk.): *Optimi Nostri, Díjnyertes Állam- és Jogtudományi Dolgozatok,* 2013./1. szám.

[10] *EUSz* 18. cikk (1) bek.

[11] *Amszterdami Szerződés utáni EUSz* 18. cikk (3) bek.

biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról."[12] *„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.*"[13] Nemcsak az Európai Tanácshoz, a Tanácshoz és a Bizottsághoz fűzik szoros szálak a főképviselőt, hanem az Európai Parlamentnek is jelentős szerepe van például a főképviselő bizottsági minőségében történő kinevezésében. Ugyanis az Európai Bizottságról, mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz, s e jóváhagyás alapján az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel az Európai Bizottságot.[14] *„A Bizottság testületileg az EP-nek tartozik felelősséggel. Az EUMSz 234. cikkében foglaltaknak megfelelően az Európai Parlament a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadhat el. Bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.*"[15]

Tehát a főképviselő kinevezéséből, az által ellátandó feladatkörökből és az általa betöltendő munkakörökből világosan látható, hogy egy olyan intézményközi tisztségről van szó, mely az EU szinte valamennyi intézményéhez egyaránt kötődik, s így lehetőség adódik a főképviselő számára, hogy az EU nemzetek feletti/szupranacionális és kormányközi struktúrái között mozogjon.[16]

2.2. Az új uniós diplomáciai szervezet legfontosabb jellemzői, sajátosságai

A főképviselő – feladatköreinek komplexitásából adódóan, illetve tekintettel azok összetettségére és sokrétűségére – tevékenysége során segítségre szorul. *„Megbízatásának ellátása során a főképviselőt 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.*"[17] A főképviselőnek nyújtott segítség elsősorban az EU külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok elkészítésében és végrehajtásában nyilvánul meg. Így e Szervezet lehetővé teszi, hogy a főképviselőnek ne a tagállamokra kelljen támaszkodnia a külügyi tevékenységeinek ellátása során.

Azon túl, hogy az EKSZ a főképviselő munkájának elvégzésében nyújt segítséget, képes egyfajta koherenciát teremteni az EU-s külkapcsolatok területén, annak érdekében, hogy az EU az uniós külpolitika eddigieknél jóval hatékonyabb megvalósításra, s egyben egységesebb, eredményesebb külső fellépésre legyen képes. Ez főként azzal támasztható alá, hogy az EKSZ felállításával egy szervezet kezében összpontosul az EU jelentősebb külpolitikájával kapcsolatos tevékenység. Bár az EU intézményrendszer bővül e Szervezet létrehozásával, azonban ez a fajta bővülés az integrációs folyamat előrehaladásának velejáróra, melynek eredményeként mára már kialakult az EU intézmények alatti szint, az uniós hivatalok, és ügynökségek diffúz rendszere.[18] Ezen intézmények alatti szintbe sorolható be az újonnan létrehozott Európai Külügyi Szolgálat.

---

[12] *EUSz. 27. cikk (1) bek.*
[13] *EUSz. 27. cikk (2) bek.*
[14] *EUSz. 17. cikk (7) bek.*
[15] *EUSz. 17. cikk (8) bek.*
[16] Gálik Zoltán: A Lisszaboni Szerződés: politikai integráció vagy integrálódó politika? *Külügyi Intézet, Gyorselemzések,* 2010. http://www.kulugyiintezet.hu/indexphp?menu=26&gyors=2038 (2013.12.01.).
[17] *EUSz. 27. cikk (3) bek.*
[18] Kálmán János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De iurisprudentia et iure publico,* 2013/3. szám.

A Lisszaboni Szerződés nem rendelkezik részletesen a főképviselő köré kiépülő apparátus szervezetéről és konkrét működéséről, hanem egyetlen cikk erejéig említi a szervezet jogalapját, s annak kimunkálását a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőre bízza: „(…) *az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.*”[19] E határozat hosszas tárgyalások és kompromisszumokban termékeny tárgyalások, viták eredményeként 2010. július 26-án meg is született. A tanácsi határozat egyértelműen kimondja, hogy egy saját költségvetéssel rendelkező, az Európai Unió *„sui generis”* szervéről van szó, mely sem a Tanács főtitkárságához, sem a Bizottsághoz nem tartozik. Az EKSZ ugyan kizárólag a főképviselő irányítása alatt működik, segíti őt megbízatásainak teljesítésében, ugyanakkor az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot is segíti a külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátásában.[20] A főképviselőhöz hasonlóan, éppen a különböző uniós intézményekhez fűződő sajátságos kapcsolata alapján mondható el az EKSZ-ről is, hogy az intézményközi térben szintén egy szabadon mozgó, új uniós szerv került létrehozásra a Lisszaboni Szerződés nyomán.[21]

2.3. Az EKSZ-felülvizsgálat

Tekintettel arra, hogy az EKSZ egy eddig nem létező, hagyományok nélküli új uniós szervezet, valamint a szervezet megalakulását övező külső és belső kihívásokra egyaránt, az EKSZ jogalapjául szolgáló 2010/427/EU tanácsi határozat a *„Záró és általános rendelkezések”* című 13. cikkében előirányozta, hogy *„a főképviselőnek 2013 közepére elő kell terjesztenie az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatát.*”

A Szolgálat létrehozását körül ölelő, kezdeti szkeptikus hangoknak akár igazolásul szolgálhatna az a kérdés, hogy ha valóban egy szükséges, az integráció és annak diplomáciai szempontjából is meghatározó jelentőségű intézmény létrehozására került sor a Szolgálat felállításával, akkor miért szükséges mégis a felülvizsgálati reform kivitelezése a Szervezet alig 3 éves fennállását követően. A „kényszerű” felülvizsgálat – és ennek keretében a szervezet több területére vonatkozó reformok megfogalmazása, előirányzása, valamint megvalósításának ütemezése – főként a szolgálat felállításakor jelentkező számos kihívásnak köszönhetően volt szükségszerű. Olyan vitapontok fogták közre az EKSZ-t, mint a kinevezéseket felölelő személyügyi kérdések, szervezeti kérdések, a költségvetés vagy a demokratikus kontroll, s az EKSZ elhelyezkedése az intézményközi térben.[22] Különösen a személyügyekkel kapcsolatban felmerülő, kezdetben nehezen megválaszolható kérdések jelentettek nagy kihívást, így nem meglepő, hogy az EKSZ-felülvizsgálat elsősorban a szervezet személyügyi aspektusaira koncentrál.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője 2013 júliusában előterjesztette az EKSZ szervezetének és működésének felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentumát, mely átfogó képet nyújt az EKSZ eddigi felépítéséről és működéséről. E dokumentumban visszatekint az EKSZ kialakulását övező problémák egyik kardinális szegmensére, a személyügyi kérdésekre, majd levezeti és feltárja, hogy a Szervezet kialakulásakor nehézségeket okozó humánpolitikai kérdések miként oldódtak meg és a jövőre vonatkozóan milyen javaslatok kívánnak megoldásul szolgálni ezen problémák összességére – annak

[19] *EUSz. 27. cikk (3) bek.*
[20] *2010/421/EU tanácsi határozat 1-3. cikkek.*
[21] Ezen intézményközi struktúrák közti szabad mozgás jelentősége vélhetően abban rejlik, hogy bizonyos esetekben lehetőség adódhat arra, hogy a közösségi érdekeket helyezzék előtérbe, s juttassák érvényre azokat.
[22] Ld. Gömbös: *i.m.* 50-54.

érdekében, hogy egy jól szervezett és koordinált bürokratikus apparátussal az EKSZ az eddigieknél is jóval hatékonyabb működésre legyen/lehessen képes.

A főképviselői felülvizsgálat tehát logikailag négy nagyobb tartalma egységre bontható: i) elsőként a szervezet felépítése kerül részletes elemzésre, ii) a második fő rész a szolgálat működésére koncentrál, melyből kiderül, hogy a szervezet milyen politikai és stratégiai vonalak mentén haladva végzi tevékenységét, valamint hogy az EU többi intézményeivel milyen munkakapcsolatban áll, külön kiemelve a küldöttségek munkáját. Ezen rész keretein belül kerül kifejtésre a küldöttségek működése során megvalósuló utasítás és irányítás, a küldöttségek költségvetési vetülete, valamint a tagállamokkal történő együttműködésük alakulása. A harmadik rész pedig iii) magára a főképviselőre helyezi a hangsúlyt, tekintettel annak helyettesíthetőségére. A felülvizsgálat további részeiben a iv) kezdeti célok vonatkozásában a szervezet eddigi teljesítményének értékelésére kerül bemutatásra, majd ezek alapján a főképviselő 26 rövid és 9 középtávú ajánlást sorakoztat fel pontokba szedve a szervezet személyzetére, szervezetére és működésére vonatkozóan egyaránt.

3. Az Európai Unió küldöttségei az EKSZ–felülvizsgálat tükrében

A fentiekből látható, hogy az EKSZ-felülvizsgálat több vonatkozásban is nagy hangsúlyt fektet az EKSZ részét képező uniós küldöttségekre. Így jogosan merülhet fel a kérdés azt illetően, hogy hogyan is kapcsolódnak az EKSZ-hez a Lisszaboni Szerződés előtt bizottsági delegációk néven ismert állandó jellegű képviseletek, az Unió küldöttségei. Azonban, mielőtt ennek tisztázására sor kerülne, érdemes egy rövid történeti kitekintést tenni a bizottsági delegációkat illetően.

3.1. Történeti áttekintés

Nem sokkal az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés hatályba lépését követően már lefektették az Európai Közösségek külső képviseletének „alapköveit". 1952-ben létrehozták az első „informális" képviseleti irodát az Egyesült Államokban, Washington D.C.-ben, majd miután 1956-ban megnyitották az első hivatalos, állandó jellegű képviseletet az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban, töretlenül bővülni kezdett a Közösségek képviseleteinek száma az integráció előrehaladtával.[23] Már az 1951-es Párizsi Szerződés jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Szén- és Acélközösséget,[24] valamint az 1957-es Római Szerződés is ugyanígy tett az Európai Gazdasági Közösséggel[25] és az Európai Atomenergia-közösséggel, ami azt vonja maga után, hogy a Közösségek a nemzetközi jog szabályaival összhangban nyithatták meg képviseleteiket. Ezen küldöttségek reprezentatív, vagyis képviseleti funkciójuk miatt szervezetileg az Európai Gazdasági Közösség, majd 1967-től – az Európai Közösségek megalakulásától – az Európai Bizottságához tartoztak, s elsődleges feladatuk volt ezen intézmény – mint a Közösségek egészének – képviselete a világban.[26]

---

[23] Spence, David: The Commission's External Service. In: Spence, David (ed.): *The European Commission*, John Harper Publishing, London, 2006. 400-401. http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/SPENCE-Commissions-External-Service.pdf (2013.12.02.).

[24] *Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, 6. cikk.*

[25] *Római Szerződések – Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 184.cikk.* http://www.magyarkollegium.hu/pdf/torveny_eu4.pdf (2013.12.01.).

[26] Az Európai Közösségek küldöttségeinek bővüléséről és korábbi feladataikról részletesebben lásd: Moran, James – Canto, Fernando Ponz: *Taking Europe to the World 50 Years of the European Commission's External Service.* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004. 3-39.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés az Európai Unió felállítását, és ezzel együtt egy sajátos hárompilléres rendszer felállítását hozta magával. Mivel a Bizottságot annak szerepe, feladatai és funkciói elsősorban (az Európai Közösség nevű, szupranacionális) első pillérhez kötötte, így a Bizottsághoz tartozó küldöttségek is főként az első pilléres, a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben és politikákban látták el a Közösség képviseletét. Azonban a hatáskörök pontos be-, és lehatárolása e sajátos hárompilléres struktúrában eléggé problematikusnak bizonyult az Európai Közösség első pillér, illetve a kormányközi együttműködésen alapuló közös kül- és biztonságpolitika mint második pillér és a bel- és igazságügyi együttműködés mint harmadik pillér között. Ez jelentős mértékben és sok esetben megnehezítette a küldöttségek által ellátandó feladatok/tevékenységek határainak konkrét lehatárolását; nem beszélve arról, hogy ez a harmadik államoknak is sokszor problémás kapcsolatfelvételt jelentett az EU-val.

3.2. Az EU küldöttségei a Lisszaboni Szerződés nyomán

A Lisszaboni Szerződés azonban véget vetett a fentebb kifejtett bonyolult pilléres rendszernek. Az Európai Közösség megszűnt, és a Lisszaboni Szerződés a korábban hatályos EK-Szerződést átnevezi az „Európai Unió működéséről szóló szerződésre", vagyis az Európai Közösség helyébe lépteti az Uniót és annak jogutódjává teszi - egységes jogi személyiséggel ruházza fel azt.[27] Így most már a küldöttségek a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitikai kérdésekben is eljárhatnak. Önmagában nem változik az Unió hatásköri terjedelme, csak a hatáskörgyakorlás módja változik. A nemzetközi jog alanyaként aktív és passzív képviseleti jog birtokában az Unió képviselőket delegálhat különböző államokba, nemzetközi szervezetekbe, s hozzá is delegálhatnak képviselőket.

Érdekes kérdéseket vethet fel, hogy a reformok következtében miként alakulhat az Unió eddig betöltött szerepe az Egyesült Nemzetek Szervezetében, miként változhatnak/változnak jogosultságai. Például, vajon élhetnek-e azon jogosultságokkal majd az Európai Tanács elnöke vagy a főképviselő, amelyeket eddig az EU soros elnök gyakorolhatott a közgyűlésben. Mindenesetre az bizonyos, hogy az Unió jogainak kiterjesztésére törekszik az ENSZ-en belül.[28] Az EU-val kialakítható partnerség lehetősége is kézenfekvőbbé és egyszerűbbé válik az Unión kívüli országok és a nemzetközi szervezetek számára egyaránt.

A Lisszaboni Szerződés a korábbiaktól eltérően már nem bizottsági delegációkról beszél, hanem az Unió küldöttségeiről, melyek elsődleges funkciói az Európai Unió képviselete harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben.[29] Bár a Lisszaboni Szerződés egyértelműen kimondja, hogy az Unió küldöttségei az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt működnek,[30] ebből még következésképpen nem lehet szükségszerűen feltételezni, hogy az uniós küldöttségek így az EKSZ részét is képeznék. Azonban a 2010. július 26-án megszületett 2010/427/EU tanácsi határozat az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról már egyértelműen kimondja, hogy „*az EKSZ-t egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő küldöttségek alkotják.*"[31] Ez már egyértelműen kimondja, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az a bizottsági delegációk a főképviselő irányítása alatt álló uniós küldöttségekké válnak, és az EKSZ szervezeti egységét képezik.

---

[27] *EUSz 1. cikk, EUSz 47. cikk.*

[28] Lásd bővebben: Gálik Zoltán: „A következő felszólaló: az Európai Unió". A közös európai külpolitika első valódi fellépései: felszólalási jog az ENSZ-ben, nagyköveti kinevezések és az új stratégiai partnerek. *Magyar Külügyi Intézet, Gyorselemzések*, 2012.

[29] *EUMSz 221. cikk (1) bek.*

[30] *EUMSz 221. cikk (2) bek.*

[31] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 1. cikk (4) bek.

3.3. EU küldöttségek az EKSZ-felülvizsgálat tükrében[32]

A főképviselő felülvizsgálati jelentéséből egyértelműen kijelenthető, hogy az Unió új diplomáciai szolgálata az EU küldöttségei, a különböző válságkezelési struktúrák és a közös biztonság- és védelempolitikai missziók világszintű hálózatán keresztül hivatott biztosítani az uniós külpolitika hatékony és kellő időben történő érvényesülését. Az EU jelenleg 139 küldöttséggel rendelkezik. E szám ellenére az EKSZ-felülvizsgálati dokumentumban a főképviselő az EU teljes körű képviseletrét hangsúlyozza, mely a központból a külföldi területek felé történő forrásátcsoportosítással és kiegészítő finanszírozással valósítható meg. Ezen törekvést támasztja alá, hogy az EKSZ létrehozása óta küldöttség nyílt Dél-Szudánban, Líbiában, Mianmarban, valamint hamarosan megkezdi működését az egyesült arab emírségekbeli küldöttség is. Azonban arról sem szabad megfeledkezni, hogy ezzel párhuzamosan sor került bezárásokra is, például Suriname-ban és Új-Kaledóniában. Fontos kiemelni, hogy mindegyik esetben a Tanács és a Bizottság egyhangú jóváhagyása szükségeltetik.

Az EU küldöttségekkel kapcsolatos vizsgálódást érdemes kisebb egységekre bontva megtenni, továbbra is sorvezetőként használva az EKSZ- felülvizsgálati dokumentum fontosabb vonatkozó elemeit. Így a továbbiakban sor kerül az uniós küldöttségek és a tagállamok együttműködésének értékelése, a küldöttségek személyi állományának összetétele, nagyobb hangsúlyt helyezve a küldöttség élén álló küldöttségvezető szerepére.

Eme elemek a következők:

1. *A tagállamok és az EU küldöttségek együttműködése*: Az EU küldöttségeinek számos kihívással kellett – és kell a mai napig – megbirkózniuk. Többek közt például, tekintettel arra, hogy az EKSZ működésének lelkét jelentő uniós küldöttségek átvették a soros elnökséget ellátó tagállam szerepét az uniós helyi képviseleteken, így ennek következtében rájuk hárul a tagállamok diplomáciai képviseleteivel való helyi koordináció, valamint az uniós külpolitika külső képviselete a harmadik országokban és a többoldalú szervezetekben. Mindezen együttműködés kialakítása a helyi elnökség szerepének átvételét követően hosszabb folyamat, melyhez időre van szükség. További kihívást jelent az is, hogy a helyi elnökség szerepét átvevő, helyszínen működő küldöttségeknek szinte egyik napról a másikra történő átalakuláson kellett keresztül menniük – új szerepkört kaptak – anélkül, hogy ahhoz kiegészítő forrásokat, illetve határozott utasításokat vagy tanácsokat biztosítottak volna számukra. Nagy kihívást jelent, hogy megnövekedett szerepük ellenére szűkös források álltak rendelkezésükre mind pénzügyek, mind személyügyi állomány tekintetében, bár a főképviselő által kiadott EKSZ–felülvizsgálati dokumentum pozitívumként könyveli el, hogy a rendelkezésre álló szűkös pénzügyi források ellenére számos küldöttségnek sikerült megvalósítania az átmenetet mindenféle kiegészítő forrás nélkül, valamint esetükben az elnökséggel kapcsolatos hatáskörök átvétele is zökkenőmentesen ment végbe – bár tagállami kapacitásokra támaszkodnak személyi állomány tekintetében.

Üdvözülendő a küldöttségek tagállamokkal történő együttműködése kapcsán, hogy a küldöttségek a tagállamok nagykövetségeivel – a kölcsönös bizalom, valamint a feladatmegosztás szellemében – együttműködve végzik tevékenységüket a harmadik országokban és a többoldalú fórumokon. E szoros együttműködés az intenzív és átfogó információcserében, beleértve a bizalmas és minősített információk áramlását is, kitűnően megmutatkozik. Azonban napjaink nehéz gazdasági helyzetére való tekintettel a főképviselő hangsúlyozza a helyi szintű együttműködés továbbfejlesztését, javítását és intenzívebbé tételét szakpolitikai és gyakorlati területeken mind a küldöttségek között, mind pedig a küldöttségek

[32] Jelen alfejezet az EU küldöttségek vizsgálatát és elemzését a 2013-as hivatalos, főképviselő által kiadott EKSZ-felülvizsgálati dokumentum alapján kívánja tárgyalni.

és a tagállamok viszonyában egyaránt. Például az EKSZ szorgalmazza az uniós küldöttségek és tagállami nagykövetségek egy helyre történő költöztetését, amely költséghatékonysági szempontokból és munkamegosztás szempontjából valóban rengeteg előnyös lehetőséget hordoz magában.

Ezen a ponton, a munkamegosztás vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy az uniós küldöttségek és a tagállamok közti együttműködése során nemcsak a küldöttségek támaszkodhatnak a tagállamokra bizonyos források tekintetében, hanem a tagállamok maguk is fordulhatnak a küldöttségekhez, hogy segítsék őket diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában, valamint azon feladatuk ellátásában, hogy forrás-semleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.[33] Azonban ahogyan azt a főképviselő is hangsúlyozza, az EKSZ kizárólag csak abban az esetben képes ezen feladat ellátására, ha a számára szükséges forrásokat és szakértelmet átcsoportosítják a tagállamokból. Fontos megemlíteni továbbá azt is, hogy az EU küldöttségei nemcsak a tagállamoknak hivatottak segítséget nyújtani, hanem a meglévő és rendelkezésre álló kapacitások függvényében más uniós intézményeknek vonatkozásában is – például az Európai Parlament felé – igyekezniük kell ennek teljesítésére.

2. *A küldöttségek személyi állománya:* A 2010/427/EU tanácsi határozat 5. cikke rendelkezik részletesen az EU küldöttségeiről, mely az EKSZ létrehozása miatt érdekes témánk vizsgálódása szempontjából, hiszen az EKSZ felállításával úgy kellett egy személyi állományt ezen új szernek kölcsönözni, hogy ne fokozódjon az EU „bürokraták" száma. Először is onnan érdemes tehát kiindulni, hogy az EKSZ személyzetének 2/3-a a Bizottság bizonyos igazgatóságainak és a tanácsi titkárság alkalmazottaiból verbuválódik, míg a maradék 1/3-a a tagállamoktól kirendelt tisztségviselők, diplomaták.[34] Így az EU küldöttségek személyzete az EKSZ személyzetéből és a megfelelő bizottsági szolgálatokból származó személyzetből áll. 1/3-a az EKSZ, 2/3-a pedig az Európai Bizottság alkalmazottai.[35] Az EKSZ személyzetére vonatkozó adatok alapján a felülvizsgálati időszakban 3417 főt foglalkoztat, amely a központ (1457 fő) és az uniós küldöttségek (1960 fő) között oszlik meg. Ezenfelül pedig az uniós küldöttségeknél körülbelül még plusz 3500 bizottsági alkalmazott dolgozik. Megoldásra váró problémaként könyvelendő el, hogy a központ és a küldöttségek között egyensúlyhiány áll fenn, mely főként annak tudható be, hogy az EKSZ számára biztosított álláshelyek jelentős részét a küldöttségek megerősítésére használták fel – figyelembe véve a korábban már említett, küldöttségek által átvett helyi elnöklési feladatokat. A jövőre vonatkozóan várakozások állnak fenn azt illetően, hogy ezen egyensúlyhiány idővel kiegyenlítődik a jelenleg kidolgozás alatt álló, az EKSZ teljes személyi állományára vonatkozó rotációs és mobilitási politikának köszönhetően.

Az uniós küldöttségek személyügyeinek tárgyalása során érdemes említést tenni a küldöttségvezetőkről, hiszen az EKSZ-felülvizsgálati dokumentum őket is górcső alá helyezi feladataik vonatkozásában. A küldöttségvezető irányítja a küldöttség teljes személyzetét – annak státusától függetlenül – és valamennyi tevékenységét. A küldöttségvezető felelősséggel tartozik a főképviselőnek a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az Unió valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért. A küldöttségvezető a főképviselőtől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért.[36] Az egyes küldöttségek működését az EKSZ ügyvezető főtitkára rendszeres időközönként értékeli; s ez az értékelés egyben pénzügyi és igazgatási ellenőrzést is magában foglal. E célból pedig az EKSZ ügyvezető főtitkára segítségül hívhatja a Bizottság megfelelő osztályainak szakértelmét.[37] A

[33] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 5. cikk (9) bek.
[34] *EUSz* 27. cikk (3) bek.
[35] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 5. cikk (2) bek.
[36] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 5. cikk (2) és (3) bekezdések.
[37] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 5. cikk (5) bek.

küldöttségvezető a küldöttség akkreditációja szerinti országban jogosult az Unió képviseletére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében.[38] Az uniós küldöttségek akkreditációs folyamatában a főképviselőnek jelentős szerepe van, ugyanis ő az, aki a szükséges megállapodásokat megköti az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal. Továbbá a főképviselő hozza meg azon szükséges intézkedéseket is, melyek különösen annak biztosítására szolgálnak, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában azon kiváltságokat és mentességeket, melyeket a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés is tartalmaz.

4. Konklúzióként – Rövid- és középtávú ajánlások

A korábbi fejezetekből, alfejezetekből egyértelműen kiviláglanak azon területek, ahol feltétlenül szükség van valamilyen reformra az EU küldöttségekkel kapcsolatosan. Ezen megfontolásból tesz rövid-és középtávú javaslatokat az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az általa 2013 júliusára elkészített, az EKSZ felülvizsgálatára vonatkozó hivatalos dokumentum – az EKSZ-felülvizsgálat – keretén belül, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződést követően az Unió küldöttségei az EKSZ szerves részét képezik, annak motorjaként működnek. Többek közt rövid távú ajánlásként emelendő ki, hogy azokon a küldöttségeken, ahol még nem valósult meg az elnökségi feladatkörök átruházása az uniós küldöttségekre, azok mielőbb menjenek végbe. Ezen küldöttségek találhatók Laoszban, Gambiában, Costa Ricában, Új-Zélandon, Trinidad és Tobagón és a Salamon-szigeteken. Továbbá annak érdekében, hogy a jövőben a küldöttségeken gördülékenyen, intenzívebben és pontosan kerüljenek megvalósításra az adott feladatok, a küldöttség élén álló küldöttségvezetőn keresztül kell érkeznie a küldöttségeknek szóló összes utasításnak, illetve azokról az EKSZ érintett földrajzi referatúrájának számára másolatot kell küldeni.

A küldöttségek elemzése során láthatóvá vált, hogy mennyire nélkülözhetetlen az együttműködés a tagállamok diplomáciai szervezetei és az a harmadik országokban működő uniós küldöttségek közti munkamegosztás, hatékony forráselosztás és költséghatékonyság szempontjából egyaránt. Mindezen együttműködés intenzitásának növelése érdekében a főképviselő a szorosabb koordináció előmozdítását szorgalmazza az uniós és a tagállami nagykövetségek között, melyet többek közt a közös jelentések gyakoribb alkalmazása, valamint a kölcsönös információ-megosztás révén lát megvalósíthatónak. Ezen információ-megosztást – beleértve különleges, bizalmas és a minősített információk cseréjét – egy kifejezetten a fenti cél érdekében kialakított rendszer teljes körű alkalmazásának biztosításában véli megvalósíthatónak.

Az uniós küldöttségek és a tagállami nagykövetségek együttműködésének helyi szintű továbbfejlesztése lenne kívánatos több szempontból is, tekintettel a jelenlegi gazdasági nehézségekre. Ez a helyi szintű együttműködést a küldöttségek munkáját segítő, különböző feladatokat ellátó szolgálatok és intézményi egységek egy helyre történő költöztetésével, valamint azok összevonásával lehetne elérni. A főképviselő, kiegészítve ezen rövid távú javaslatát, egyértelműen felhívja a figyelmet arra, hogy a helyi szintű kooperáció továbbfejlesztéséhez elengedhetetlen az uniós és tagállami küldöttségek között a különböző költségekről történő megfelelő megállapodás kialakítása.

A fenti rövidtávú javaslatok mellett az EKSZ-felülvizsgálati dokumentum keretében az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője középtávú ajánlást is megfogalmaz a küldöttségekre vonatkozóan. E javaslat a még fennmaradó hatásköri kérdések megoldását

[38] *2010/427/EU tanácsi határozat,* 5. cikk (8) bek.

helyezi előtérbe, kívánatosnak tartva ezen rendezetlen kérdések megoldását, annak érdekében, hogy az Európai Külügyi Szolgálat és annak szerves részét képező uniós küldöttségek jelentsék az Európai Unió kizárólagos képviseletét az Unió külkapcsolati kérdéseiben – ide sorolva a vegyes hatáskörbe tartozó kérdéseket is, illetve a többoldalú fórumokon való képviseletet is.

Észre kell venni, hogy a fenti küldöttségekre vonatkozó rövid-és hosszútávú ajánlások és javaslatok nem önmagában a küldöttségek eredményesebb működés ét kívánják szorgalmazni, hanem az Európai Külügyi Szolgálat eddigieknél is hatékonyabb és gördülékenyebb munkavégzésének és feladatellátásának megvalósulását hivatottak szolgálni, annak érdekében, hogy az EU az eddigieknél jóval hatékonyabb, határozottabb és egységesebb külső fellépésre legyen képes a nemzetközi színtéren.