

AZ EURÓPAI UNIÓ EGYES KÜLPOLITIKAI PRIORITÁSAI

Az Európai Unió (EU) Tanácsa elnökségi feladatait 2021. január 1-jétől ellátó Portugália az EU 2019–2024 közötti stratégiai menetrendjével összhangban határozta meg fő célkitűzéseit. Jelen Infojegyzet célja ezen célkitűzések egyes külpolitikai vonatkozású kérdéseinek a bemutatása.

- A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend a jövőbeni uniós feladatok általános kereteit és irányát hivatott meghatározni, irányt szabva az uniós intézmények munkájának. A következő négy kiemelt területre összpontosít:
 - a polgárok és a szabadságok védelme;
 - erős és életteli gazdasági bázis kialakítása;
 - a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása;
 - az európai érdekek és értékek előmozdítása a globális szinten.
- Az EU külkapcsolatai terén a portugál elnökség kiemelt célkitűzései az alábbiak:
 - az EU világban betöltött szerepének erősítése;
 - a multilateralizmus és a globális partnerségek alakításának támogatása;
 - az európai szomszédság, a Keleti Partnerség, Afrika, az indiai-csendes-óceáni térség és a transzatlanti térséggel fenntartott kapcsolatok erősítése.

Az elmúlt időszak változásai szükségessé tették az Unió számára saját szerepének és feladatainak átgondolását. A [2019–2024-es időszakra vonatkozó új stratégiai menetrend](#) négy pontban foglalja össze a jövőbeni feladatok meghatározó kereteit és irányait, illetve a megvalósítás módjait. A négy fő terület közül (lásd: balra a kék mezőben) a külpolitika vonatkozásában kiemelendő a **polgárok és a szabadságok**, valamint az **európai érdekek és értékek védelme**, melyek magukba foglalják a demokratikus értékek, az EU területi integritásának, biztonságának védelmét, az **autonóm fellépésre irányuló kapacitások erősítését**, a **multilateralizmus fontosságát**, valamint az **egységes és erőteljes uniós külpolitikát**.

A fentiekkel összhangban a portugál elnökség [programja](#) kiemelten kezeli többek között Európa **rezilienciájának** (rugalmas ellenállási képességének) és az EU világban betöltött szerepének a nyitottságon és a multilateralizmuson alapuló megerősítését. **Globális Európa** címszó alatt (hasonlóan a stratégia [Európa globális térnyerésének](#) céljával) a program elkötelezett az EU globális tényezővé válásában, geopolitikai helyzetének és partnerségi kapcsolatainak erősítésében. Partnerség tekintetében kiemelten kezeli a hatodik EU-Afrikai Unió csúcstalálkozót, amely elemzők szerint lehetőséget adhat Portugáliának bizonyítani a térségbeli jártasságát ([Gouveia, 2021](#)). Az elnökség munkáját nehezítheti a számos meglévő kihívás mellett, hogy hogyan egyeztetni össze atlantizmusát az elnökségi pozíciójából szükségszerűen következő Európa fókuszú politikával ([Franco, 2021](#)).

KÜLKAPCSOLATI TERÜLETEK

Az EU fontos szerepet tölt be a diplomáciában, az emberi jogok előmozdításában, a kereskedelemben, a fejlesztésben és a humanitárius segítségnyújtásban, valamint a multilaterális szervezetekkel való együttműködésben ([Európai Külügyi Szolgálat honlapja](#)). A 2009-ben hatályba lépett [Lisszaboni szerződéssel](#) és az egyes kormányzati szintek közötti hatáskörök átláthatóbb szétválasztásával az uniós külső politikák hatáskörei is körvonalazódtak. A külkapcsolati területek alatt értjük a kereskedelem-politikát, a fejlesztési együttműködést, a humanitárius segítségnyújtást, a gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködést, a bővítési folyamatot,

a társulási szerződéseket, a diplomáciai kapcsolatokat és a közös kül- és biztonságpolitikát. **Intézményi hatáskörök** szempontjából a külső politikák egyes területei az alábbiak szerint oszlanak meg:

- A **közös kül- és biztonságpolitika** (KKBP), és ezen belül a **közös biztonság- és védelempolitika** (KBVP) a Lisszaboni szerződéssel életre hívott külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő irányítása alatt áll. Munkáját a Tanács határozata ([2010/427/EU](#)) értelmében az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) segíti (erről bővebben lásd: [Európai Külügyi Szolgálat 2021/4. számú Infojegyzet](#)).
- A **kereskedelempolitika, az energiapolitika, a fejlesztéspolitika és a klímapolitika** az [Európai Bizottság](#) (EB) hatáskörébe tartozik.
- A **szomszédságpolitikát és a bővítéspolitikát** – azon belül is a Nyugat-Balkánnal folytatott kapcsolatokat – az EB Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága ([DG NEAR](#)) és az EKSZ együttesen kezelik.

A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

2016-ban Federica Mogherini, az Unió akkori külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője bemutatta az EU kifelé nyitott, jövőorientált európai kül- és biztonságpolitikájának elveit, prioritásait és érdekeit összefoglaló [Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája](#) című dokumentumot. A dokumentum értelmében az uniós külpolitikát meghatározó legfőbb értékek, mint a béke, a biztonság, a jólét, a demokrácia, a felelősség, a szabályokon alapuló globális rend előmozdítása határozzák meg a **közösségi külpolitika cselekvési irányait és prioritásait**. Ezek a stratégiai autonómia ambíciója, a multilateralizmus igénye, a transzatlanti kötelék és a [NATO](#)-val való partnerség elmélyítése és a globális kormányzás előmozdítása.

A stratégia 2019-ben készült [gyakorlati értékelésében](#) a prioritások még nagyobb hangsúlyt kaptak. Ezek összefüggéseiről Joseph [Borrell](#) jelenlegi főképviseelő értekezik egy nemrég megjelent, a 2020-as évet értékelő írásában. 2020-at Borrell több szempontból is vízváltónak tekinti. A számos politikai és gazdasági feszültség, illetve a **COVID-19 járvány** hirtelen megjelenése megkérdőjelezte az Európa számára addig megingathatatlanak vélt fogalmakat, mint a multilaterális együttműködés, az államok, generációk, egyének közötti szolidaritás, vagy akár a tények és a tudomány alapvető tisztelete (Borrell, 2021).

Az [Európai Parlament](#) közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásáról szóló 2021. január 20-i állásfoglalása ([P9_TA\(2021\)0012](#)) megismétli a globális stratégia felülvizsgálatát szorgalmazó felhívását az új geopolitikai dinamika, a jelenlegi fenyegetések, a COVID-19 járvány és a várható kihívások tanulságainak levonása, valamint a KKBP újraértékelése érdekében. Felhívja a figyelmet arra, hogy kizárólag erős, egységes, stabil KKBP-val rendelkező EU lesz képes erőteljes szerepet betölteni az új geopolitikai környezetben, amelyhez elengedhetetlen a főképviseelő egységes tagállami támogatottsága az elfogadott célok végrehajtásában.

A hatékony külpolitika további feltételeként az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy az EU-nak **fel kell gyorsítania a külpolitikai döntéshozatalt**. Ez nem újszerű felvetés: többek között elhangzott az EKSZ megalakulásának 10. évfordulója alkalmából rendezett beszélgetésen is ([The EU in a changing world – Staying on course in troubled waters, 2020](#)), ahol Borrell a **minősített többséggel elfogadott döntések** külpolitikai területeken való nagyobb alkalmazását szorgalmazta. A gyorsabban meghozott külpolitikai döntések érdekében alkalmazott minősített többségi döntéshozatal mellett és ellen számos érv felhozható ([EPRS, 2021](#)).

MULTILATERALIZMUS

Az uniós bel- és külpolitika konzisztenciájának erősítését több fórumon is hangoztatja Borrell

uniós főképviselő, aki szerint az EU külpolitikai prioritását két fő kérdés: a multilateralizmus és a stratégiai autonómia határozza meg. A főképviselő máshol is kifejti, hogy ezek sokszor és hibásan egymással ellentétes prioritásként jelennek meg, holott valójában egy éremnek a két oldala. Értelmezésében a **multilateralizmus a normák előnyben részesítése az erő felett**; nemzetközi szereplők által követett és közös elvek alapján alkalmazott szabályok és működési mechanizmusok összessége. Jelen helyzetben a multilateralizmus erodálásáról beszélhetünk, melynek okai a nagyhatalmak rivalizálásában, a versengő nacionalizmusban és a populizmusban gyökereznek. Hangsúlyozza az EU elköteleződését a multilateralizmus, így a közösen elfogadott szabályok és az erős intézmények mellett ([Borrell, 2021](#)). Kiemeli továbbá, hogy kizárólag tagállami szinten egységes EU lehet cselekvőképes és hatékony a jelen válságok kezelésében ([Borrell, 2020](#)).

Az EB és a főképviselő közös közleményében ([Brussels, 17.2.2021 JOIN\(2021\) 3 final](#)) megállapítja, hogy a multilateralizmus bár rendkívül összetett rendszert feltételez, az előnyei kézzelfoghatóak az olyan, hosszú távon fontos területeken, mint az emberi jogok és jogintézmények nemzetközi szinten, az Agenda 2030 a fenntartható fejlődésért, a Párizsi Klíma Egyezmény vagy nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés. A közlemény meghatározza az **EU céljait a multilaterális rendszerben**, a célok eléréséhez vezető utat és az EU szerepét a megvalósításban. Ennek értelmében az EU elkötelezett:

- a globális béke és biztonság előmozdításában;
- az alapvető jogok, az egyetemes értékek és a nemzetközi jog védelmében;
- az egyenlőtlenségek csökkentésében.

Ennek érdekében fel kell élénkíteni a multilateralizmust, az egyetlen rendszert, melyben a 21. századi geopolitikai kihívások kezelhetőek. Az EU ezért nagyobb támogatásról biztosítja az [ENSZ](#) főtitkár munkáját, valamint támogatja az [Egészségügyi Világszervezet](#) (WHO) és a [Kereskedelmi Világszervezet](#) (WTO) modernizációját. A célok elérése érdekében az Unió törekszik a kollektív erőre,

a partnerségei és szövetségei elmélyítésére, illetve a külső tevékenységei és a belső politikák közötti mind nagyobb konzisztenciára.

STRATÉGIAI AUTONÓMIA

[Charles Michel](#), az [Európai Tanács](#) elnöke a stratégiai autonómiát Európa jelen generációjának legfontosabb céljaként definiálta ([Recovery Plan: powering Europe's strategic autonomy, 2020. szeptember 8.](#)). A stratégiai autonómia, mint a hatékony külső fellépés másik feltétele, az elnevezéssel ellentétben nem jelent egyszemélyes működést, éppen ellenkezőleg. A fogalom **Európa cselekvési képességeinek növelésére** utal, a partnerségek, a globalizáció és a multilateralizmus melletti elköteleződés mellett.

A stratégiai autonómia **saját célok definiálását** és e célok végrehajtásához szükséges **kapacitások meglétét** feltételezi. A helyzettől függően a célok megvalósítása történhet saját erőből, illetve együttműködésben másokkal. A koronavírus és a geopolitikai feszültségek idején a stratégia autonómia **Európa rezilienciájának feltétele**. Megvalósulásának legfontosabb feltételei az EU kompetenciája, a közösségi és tagállami erőforrások, valamint a partnerekkel való együttműködés a közös célok érdekében.

Az EU egyik legnagyobb kihívása, hogyan vájon okos hatalommá (smart power) egy multipoláris, egymástól függő globális rendszerben, melyet a verseny, az együttműködés és a konfrontációk egyidejű jelenléte határoz meg ([Grevi, 2020](#)). A smart power Joseph Nye amerikai politológus szerint az erős katonai képesség (hard power) és az elkötelezett partnerségi, szövetségi és intézményekkel való kooperációs politika (soft power) együttese ([Armitage, Nye, 2020](#)). Európa számára a jövőben a legnagyobb kihívás a hard power, vagyis katonai képességeinek megerősítése ([Grevi, 2020](#)).

A stratégiai autonómia megvalósulását többek között a tagállamok közötti **véleménykülönbségek** is nehezítik ([Major, Mölling, 2020](#)).

Az EU-nak elsősorban azt kell tisztáznia, hogy milyen biztonsági és védelmi szereplő kíván

lenni globális szinten. E folyamatot hivatott segíteni többek között a [Stratégiai Iránytű](#) is, ami egy kidolgozás alatt álló, közös stratégiai irányvonalat meghatározó és konkrét célkitűzéseket tartalmazó dokumentum a biztonság és a védelem területére vonatkozóan. Végleges elfogadása 2022 elejére várható.

Transzatlanti kapcsolatok

Egy erős EU a feltétele a jövőben sikeres transzatlanti kapcsolatoknak is. Ahogyan az EB és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje fogalmaz [A globális változásra irányuló új EU-USA programjában](#): egy **egységes, cselekvőképes és önálló EU** egyaránt kedvez Európának, a transzatlanti partnerségnek és a multilaterális rendszernek. A sikeres EU–USA partnerség érdekében, mely Joe Biden megválasztásával újra lendületet kaphat ([Borrell, 2020](#)), a következő prioritásokat szükségszerű megfogalmazni:

- megfelelő politika kidolgozása egy egyre határozottabb Kínával szemben;
- a transzatlanti kereskedelmi kapcsolatok minél nagyobb kihasználása;
- a NATO-hoz és a WTO-hoz hasonló multilaterális intézményekkel fenntartott kapcsolatokból eredő előnyök fenntartása;
- a dezinformáció és más hibrid fenyegetések elleni fellépés;
- az együttműködés fellendítése a klíma-változás és globális egészségügyi problémák területén ([EP DG EXPO, 2020](#)).

John Kerry, amerikai klímavédelmi különmegbízott márciusi brüsszeli látogatása és az Európai Bizottság vezetőivel azt követően elfogadott [közös nyilatkozat](#), melyben a felek hangsúlyozzák elköteleződésüket szövetségük megújítása mellett a klímaválság kezelésében, remények szerint az első lépések egyike e sikeres transzatlanti partnerség építésében.

Források:

- [Molnár Anna: Az EU külkapcsolati rendszere és eszközei](#) – Dialóg Campus Kiadó, 2018
- Josep Borrell: Europe's Watershed Year – [Project Syndicate, 2021. január 7.](#)
- Az Európai Parlament 2021. január 20-i állásfoglalása a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásáról – 2020. évi éves jelentés ([2020/2206\(INI\)](#))
- Joseph Borell: Building multilateralism for the 21st century – [HR/VP Blog, 2021.február 17.](#)
- From self-doubt to self-assurance. The European External Action Service as the indispensable support for a geopolitical EU. Report by the Task Force 'EEAS 2.0' – [CEPS, SIEPS, FES, Brussels, 2021](#)
- Let's make the most of this new chapter in EU-US relations – [HR/VP Blog, 2020. november 9.](#)
- Joseph Borrell: Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? – [Ifri, 2020. december 11.](#)
- Implementation of the common security and defence policy – [EP, 2021. január](#)
- Dr. Giovanni Grevi: Fostering Europe's strategic autonomy: a question of purpose and action — [EPC-KAS, 2020. december 6.](#)
- [No way back: Why the transatlantic future needs a stronger EU : in-depth analysis](#), EP, Policy Department DG EXPO, 2020/02
- [2020/4. Infojegyzet](#): Európai Külügyi Szolgálat
- [2020/90. Infojegyzet](#): Európai uniós védelmi kezdeményezések és PESCO