



Brüsszel, 2014. december 9.
(OR. en)

16384/14

CO EUR-PREP 46
POLGEN 182
RELEX 1012

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Az Európai Tanács ülését követő intézkedések: Tematikus vita a stratégiai menetrendben szereplő prioritásokról – Az Unió mint erős globális szereplő

E feljegyzés vázolja az Unióra mint erős globális szereplőre – a 2014 júniusában elfogadott stratégiai menetrend ötödik prioritására – vonatkozó néhány fő irányvonallal kapcsolatos jelenlegi helyzetet. A feljegyzés célja, hogy áttekintést nyújtson a Tanács részére a vonatkozó szakpolitikák területén az új főképvisező által kiemelt célkitűzésekről, és hogy a jövőbeli teendőkről folytatandó megbeszélések kiinduló alapjául is szolgáljon.

Az Unió mint erős globális szereplő

Az Európai Tanács és a Tanács is többször rámutatott arra, hogy az elmúlt időszak eseményei az Unió stratégiai és geopolitikai környezetének gyorsan változó jellegéről tanúskodnak, nem utolsósorban az Unió keleti és déli határainak tekintetében. A tágabb szomszédságunkban példátlanul instabillá vált a helyzet. Ennek alapján továbbra is létfontosságú, hogy az Európai Unió határozottabb szerepet vállaljon a globális kérdések kezelésében.

Az Európai Tanács 2013 decemberében megbízta a főképviselőt, hogy „értékelje a globális környezetünkben zajló fejlemények hatását” és hogy 2015 folyamán nyújtson be jelentést „az Unió előtt álló kihívásokról és lehetőségekről.” Egyértelmű, hogy e környezet jelentős, gyors és drámai változáson esett át, és hogy az EU nem folytathatja meglévő szakpolitikáit mintha mi sem történt volna. A helyzet átfogó elemzésére és mérlegelésére van szükség annak biztosítása érdekében, hogy megközelítéseink relevánsak és realisták legyenek, illetve hogy közös stratégiai jövőképen alapuljanak. A főképviselő kifejezte, hogy célja széles körű és inkluzív vita ösztönzése, melyben nemcsak az uniós intézmények és a tagállami kormányok vennének részt, hanem a tágabb értelemben vett külügyi közösség is.

Az uniós intézmények – így az Európai Parlament – közötti együttműködésben már el is kezdődött az előkészítés, ami hasznos alapul szolgál majd a stratégiai vitához. A 2003-as európai biztonsági stratégia egyik tanulsága az, hogy az uniós külügyi politikáról való stratégiai és közös elmélkedési folyamat döntő fontosságú globális fellépésünk mikéntjének meghatározásához. A minket körülvevő globális és regionális körülmények gyökerestül átalakultak, és ennél fogva közös stratégiai elmélkedési folyamat vezethet el az új európai biztonsági stratégiához.

A lehető legnagyobb befolyásra kell szert tennünk.

Az Európai Tanács hangsúlyozta annak fontosságát, hogy biztosítsuk, hogy a tagállami és az uniós külpolitikák céljai összhangban legyenek, valamint hogy javítsuk az uniós külső fellépés fő területei – így a kereskedelem, az energiapolitika, a bel- és igazságügy, a fejlesztéspolitika és a gazdaságpolitika – közötti koordinációt és koherenciát. Az Európai Unió minden egyes belső prioritása külső vetülethez kapcsolódik.

Drámaian megváltozott globális környezetünkben az európai érdekek és értékek védelme és előmozdítása egyre nehezebb feladat lesz, ha az európaiak nem vonják össze erejüket és erőforrásaikat, és nem lépnek fel együttesen. Demonstrálnunk kell, hogy az uniós intézmények egységes célokra törekednek, egységes intézkedések révén, ha meg akarjuk erősíteni, hogy az EU valóban globális szereplő.

Az egyre több és nehezebb nemzetközi kihívásokkal szemben az EU csak akkor tud hatékonyan fellépni, ha az összes nemzeti és uniós szereplő kollektíven cselekszik. Alapvető fontosságú a tagállamokkal és között minden szinten és rendszeresen folytatott együttműködés. Ahhoz, hogy az uniós külügyi politika stratégiai prioritásait meghatározzuk és biztosítsuk minden tagállam részvételét, fokozott koordinációra van szükség nemcsak az uniós külső fellépés különböző eszközei között, hanem azon hozzájárulások tekintetében is, melyeket a tagállamok a saját hatáskörükbe tartozó területeken tudnak nyújtani. Ennek érdekében a Külügyi Tanács megkezdte munkamódszereinek felülvizsgálatát annak érdekében, hogy javítsa megbeszéléseinek eredményességét és döntéshozatalának hatékonyságát.

Az új Bizottság struktúrája mellett könnyebb lesz erős és koherens uniós külső menetrendet megtervezni. A külkapcsolati biztosok koordinált munkájának – melynek során szoros kapcsolatot tartanak fenn a fontos külügyi vetülettel bíró témákat kezelő egyéb szervekkel – célja szükséges stratégiai iránymutatás nyújtása a Bizottság illetékességébe tartozó területeken, közös megközelítések kidolgozása, valamint a külső és belső döntéshozatal hatékonyságának javítása.

„Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében” című közös közleményben megfogalmazott intézkedések teljes körű végrehajtása, valamint a külső és belső biztonsági aspektusok közötti koordinált megközelítés továbbra is az EU sikerének kulcsa marad. Az elhúzódó válságok Európa közvetlen szomszédságában egyértelmű jelét adják annak, hogy Európának e tekintetben is összehangoltan kell fellépnie.

A szomszédságunkban bekövetkezett precedens nélküli politikai események megmutatták, hogy az energiabiztonság Európa közös felelőssége, és ezért a közös célra és egységes fellépésre van szükség. Az európai energiabiztonsági stratégia végrehajtásának megfelelő koordinálására van szükség.

Erős partnerré kell válnunk a szomszédos országok számára

Az Európai Unió döntő fontosságú feladata, hogy előmozdítsa a stabilitást, a jólétet és a demokráciát az Unióhoz legközelebb eső országokban, az európai kontinensen, a Földközi-tenger térségében, Afrikában és a Közel-Keleten.

Ahhoz, hogy globális feladatainak eleget tehessen, az Uniónak hatékony erővé kell válnia a világnak ezen a részén, és nemcsak a közvetlen, hanem a tágabb szomszédságban is, szomszédaink szomszédait is ideértve. Mivel egymást érik a válságok, az EU-nak egyszerre több földrajzi szinten kell hatékonyan és párhuzamosan fellépnie.

Azon szomszédok számára, melyeket az uniós csatlakozás lehetősége érint, a demokrácia, a stabilitás és a gazdasági fejlődés szempontjából az uniós bővítési politika folyamatos hitelessége a legjobb, ha nem az egyetlen biztosítéka a hosszú távú átalakulásnak. Az uniós politika célja az uniós integrációban érintett országok támogatása lesz, hogy végre tudják hajtani demokratikus és gazdasági reformjaikat, meg tudják őrizni a jogállamiságot, meg tudják erősíteni a gazdasági kormányzást és a versenyképességet, ki tudják alakítani intézményi kapacitásaikat és a jól működő közigazgatást, valamint hidat tudjanak építeni a szomszédos országok felé. A folyamatra a jövőben is a Szerződés 49. cikke, a Tanácsnak a bővítésre vonatkozó, megújított konszenzusa, valamint az Európai Tanács és a Tanács által kialakított politikai iránymutatás lesz irányadó. A bővítés alapja a tisztességes és szigorú feltételrendszer, üteme pedig főként a csatlakozásra váró adott ország reformeredményeitől függ majd: minden országot saját érdemei alapján értékelnek majd. A jelenleg folyó bővítési tárgyalások olyan ütem szerint folytatódnak, mely megfelel az egyes csatlakozásra váró országok reformok – különösen a jogállamiságot érintő reformok – terén elért eredményeinek (a gyorsasággal szemben előnyt élvez a közös felelősségvállalás és a minőség), az európai érdekek figyelembevételével.

Az EU szomszédságpolitikája az EU és a déli és keleti szomszédsága közötti politikai és gazdasági kapcsolatok megerősítésére fog irányulni. Ehhez szoros együttműködésre van szükség a hatóságok és az érdekeltek között nemzeti, uniós és nemzetközi szinten egyaránt. A Bizottság és az EKSZ már megkezdte az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatát a politika továbbfejlesztése és megerősítése érdekében, hogy előmozdítsa a stabilitást Európa határainál, és segítsen a szomszédos országoknak stabil demokratikus intézmények kialakításában és támogatásában, illetve magasabb szintű jólét megteremtésében, az EU-val kötött társulási megállapodásaikban rejlő előnyöket maradéktalanul kiaknázva. A folyamatot irányító elv az, hogy minden érintett partnerország esetében testre szabott megoldásokat kell alkalmazni, az európai érdekeket (biztonság, az érintett országok állampolgárainak a jövőbe vetett hite és az EU-ra nehezedő migrációs nyomás csökkentése) kell előtérbe helyezni, rugalmasan kell tudni reagálni a fejleményekre, és egyenlő mértékben kell foglalkozni a keleti és a déli szomszédsággal.

Az EU a keleti szomszédaival különféle formákban fokozottan együttműködik majd a biztonságra, az intézményi reformokra, a politikai folyamatokra, valamint a gazdasági és az energiaügyi kihívásokra irányuló erőfeszítéseknek az előmozdításában és támogatásában. Az Uniónak emellett át kell majd értékelnie az Oroszországgal fennálló kapcsolatait is. Ugyanakkor déli irányba is egyenlő figyelmet kell fordítanunk annak érdekében, hogy az EU eredményes szerepet töltsön be a Közel-Keleten, kialakítsa az ISIL megállítását célzó közös fellépés közös kereteit, kiemelt figyelemben részesítse a hanyatló államokat, továbbá biztosítsa az ahhoz szükséges támogatást, hogy a reformtörekvések és az átmenetet célzó erőfeszítések eredményesek legyenek. Emellett a politikai, a technológiai és az éghajlatváltozással kapcsolatos fejlemények miatt a távoli északkal és az Északi-sarkvidékkel külön kell foglalkoznunk.

Annak, hogy tudatosan kezeljük a migrációval és a mobilitással kapcsolatos kihívásokat, meg kell jelennie az uniós szomszédságpolitikákban. A migrációs politikának továbbra is befolyással kell lennie az EU külső tevékenységére, különös tekintettel a közvetlen szomszédságra, a migrációs útvonalakra, valamint a származási és a tranzitországokra. Az EU külső migrációs politikájának átfogó keretét továbbra is a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés adja, középpontjában a következő négy célkitűzéssel: a jogszerű migráció jobb megszervezése és a megfelelően kezelt mobilitás elősegítése; az illegális migráció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem, valamint az emberkereskedelem felszámolása; a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása; továbbá a nemzetközi védelem előmozdítása. Az együttműködési keretek alapját ezentúl is a mobilitási partnerségek és a közös migrációs és mobilitási programok képezik, ideértve többek között a vállalt célokat, kötelezettségeket és a konkrét támogatási intézkedéseket, a mobilitási és a biztonsági kérdések kezelését és azt, hogy meg kell könnyíteni az illegális migránsok visszatérését és visszafogadását.

A biztonság mindig is ugyanilyen lényeges eleme volt és lesz a migrációs politikáknak, azok külső dimenziójában is. Az emberkereskedelem és -csempészet mára a szervezett bűnözés és a terrorista hálózatok egyik fő üzleti tevékenységévé vált, ezért a vegyes összetételű migráncsoportok beáramlásait szorosán figyelemmel kell kísérni. Noha a migrációs áramlásokhoz közvetlenül nem kapcsolódik, a külföldi harcosok kérdése olyan sajátos probléma, amelyet szintén megfelelően kell kezelni. Ezzel összefüggésben a külügy- és a belügyminisztereknek aktívabban kellene együttműködniük, különösen a rendőrségi és igazságügyi együttműködés és az információmegosztás terén. Gondoskodnunk kell arról, hogy az uniós biztonságpolitikák belső és külső vonatkozásai koherensek és egymást kiegészítő jellegűek legyenek.

Együttműködés globális stratégiai partnereinkkel

A globális stratégiai partnerekkel, különösen az Unió transzatlanti partnereivel – a kereskedelemtől és a kiberbiztonságtól kezdve az emberi jogokon át a konfliktusmegelőzésig, a nonproliferaációig és a válságkezelésig – számos kérdésben folytatott együttműködés továbbra is az egyik legfontosabb vonatkozása az EU külügyeinek, a kétoldalú kapcsolatok keretében és többoldalú fórumokon egyaránt.

A kereskedelem az uniós növekedés és munkahelyteremtés egyik fő mozgatórugója, éppen ezért saját jogon kell kezelni. Az átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodással kapcsolatos, az Egyesült Államokkal és Japánnal még folyamatban lévő, Kanadával pedig eredményesnek mondható tárgyalások e tekintetben szimbolikusak. A kereskedelempolitika egyúttal az Unió rendelkezésére álló egyik legfontosabb külpolitikai eszköz. Annak érdekében, hogy a kereskedelempolitika összhangban álljon és kiegészítse a külpolitikai célokat, a biztosok külső tevékenységgel foglalkozó csoportjának keretében már folyik egy közös megközelítés kialakítása. Ezzel összefüggésben külön figyelmet fordítanak majd az Uniónak az AKCS-országokkal fennálló kapcsolataira. A kereskedelempolitika valóban kulcsfontosságú eszköze lehet a szegénység felszámolásának és az országok gazdasága fellendítésének, továbbá a világgazdaságba való beépülésnek és az olyan értékek tiszteletben tartásának, mint az emberi jogok, a munkavállalói jogok és a környezetvédelem.

Az emberi jogok – továbbra is az Unió átfogó prioritásainak egyikeként – irányítóként szolgálnak a harmadik országokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a civil társadalommal fennálló kapcsolatokban. E célból lényeges előrelépést jelent az a vonatkozó uniós stratégiai keret és cselekvési terv, amellyel az Unió kötelezettséget vállal arra, hogy a külkapcsolatok valamennyi területén – „kivétel nélkül” – előmozdítja az emberi jogokat. Az erőfeszítéseknek most már célzottan a stratégiai keret és a cselekvési terv végrehajtására kell irányulniuk, ideértve azt is, hogy folytatni és bővíteni kell a bevált gyakorlatokat, különös tekintettel arra, hogy a tárgyalások során el kell érni, hogy az összes nemzetközi megállapodás tartalmazzon emberi jogokról szóló rendelkezéseket, a KBVP-missziók során figyelembe kell venni az emberi jogi megfontolásokat és gondoskodni kell arról, hogy az Unió terrorizmus elleni politikája megfeleljen az emberi jogi normáknak. A Bizottság arra törekszik majd, hogy az emberi jogok általánosan érvényesüljenek a szakpolitika olyan alapvető fontosságú területein, mint a migráció, a fejlesztés, a környezetvédelem, az internet irányítása, a kereskedelem, a beruházások és a technológia, valamint a vállalkozások. Ezzel összefüggésben az Unió már megkezdte a stratégiai partnerekkel és a tárgyalópartnerekkel a nemzetközi és a regionális szervezeteken belül folytatott együttműködésének elmélyítését, rendszeres párbeszédbe kezdett a nem kormányzati szervezetekkel és a civil társadalom csoportjaival, továbbá szoros koordinációba fogott a tagállamokkal. Megkezdődött az a munka is, amelynek célja a fejlesztés és a migráció közötti kapcsolat szorosabbra fonása, valamint e kapcsolatnak az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keretbe való integrálása.

A közös menekültügyi politika megvalósítására tett erőfeszítései mellett az Uniónak meg kell erősítenie a fogadó és a tranzitországok kapacitásainak támogatását célzó tevékenységét a célból, hogy az említett országoknak segítsen a nemzetközi kötelezettségeik teljesítésében.

Az Unió a válságkezelés terén kulcsfontosságú és megbízható partnerekre számíthat, elsősorban a transzatlanti partnerség keretében, amely – sokkal inkább, mint korábban bármikor – biztonsági és gazdasági szempontból egyaránt stratégiai jelentőségű. Ezenfelül folytatódik az együttműködés az olyan egyéb – regionális és világméretű – szervezetekkel is, mint az ENSZ, a NATO, az EBESZ, az Európa Tanács, az Arab Államok Ligája, az Unió a Mediterrán Térségért és az Afrikai Unió. Közös a feladatunk, és ehhez van közös programunk is. Ez az éghajlatváltozással kapcsolatos, amely a külpolitikánk része, és amelynek a külpolitikánk egyre hangsúlyosabb részévé kell válnia. Az emberi jogokkal is kapcsolatos, amelyek területén nekünk, európaiaknak különös felelősségünk van abban, hogy – többek között a belső politikáinkkal is – koherens program szülessen.

A biztonsági és védelmi együttműködés fejlesztése

A biztonsági és védelmi együttműködés fejlesztése kulcsfontosságú ahhoz, hogy az EU teljesítse vállalásait és kötelezettségeit a világban. Ez a cél a következőket foglalja magában:

- a közös biztonság- és védelempolitika megerősítése a NATO-val egymást teljes körűen kiegészítve;
- annak biztosítása, hogy a tagállamok – többek között összevonás és megosztás révén – fenntartsák és fejlesszék a szükséges polgári és katonai képességeket;
- az európai védelmi ipar tartós megerősítése.

A közös stratégiai értékelések és megközelítések újbóli alkalmazására irányuló erőfeszítések szintén elengedhetetlenek ahhoz, hogy a védelem területén feléledjenek az együttműködési törekvések. A védelmi erőfeszítések és erőforrások nagyobb mértékű összevonásának logikája kényszerítő erejű és jobbára vitathatatlan, a konkrét megvalósítás azonban folyton nehézségekbe ütközik. Az Európai Védelmi Ügynökség szerepe továbbra is értékes a tekintetben, hogy a számos érdekelt féllel elkötelezetten és konstruktívan együttműködve segítséget nyújt a tagállamoknak a saját maguk által előírt feladataik teljesítésében. Az EVÜ és a Bizottság között egyre nagyobb az együttműködés, különösen a kutatás és a technológia területén.

A tagállami vezetők az Európai Tanács keretében újból kötelezettséget vállaltak arra, hogy együttműködnek a védelmi kérdésekben; összeállították a kiemelt együttműködési projektek szűkített listáját, és jelentéseket kértek az elért eredményekről. A védelmi felszerelések valódi európai piacának megvalósítása lényeges ahhoz, hogy Európa védelmi ipari bázisa hosszú távon egészséges legyen, továbbá ahhoz, hogy fegyveres erőinket költséghatékonyan szerelhessük fel. Megkezdődött az európai védelmi együttműködésről és iparról szóló 2009-es csomag hatásának értékelésével kapcsolatos munka.

A Szerződésnek az állandó strukturált együttműködésre vonatkozó rendelkezései azonban továbbra is megmaradnak a Szerződésben rejlő kiaknázatlan lehetőségnek.