



## Az Európai Unió külügyi főképviseelőjének kálváriája, azaz egy kudarc anatómiája

*Dr. Navracsics Tibor*

**Ritkán látni olyan látványos kudarcot diplomáciai eseményeken, mint aminek Josep Borrell, az Európai Unió külügyi főképviseelője volt részese 2021. február 5-én Moszkvában. Valójában azonban maga a vereség csak részben tulajdonítható a politikus rossz szereplésének. Legalább akkora szerepet játszott ebben pozíciójának bonyolultsága is, amely éles fényt vet az Európai Unió mint globális szereplő szerkezeti és politikai problémáira.**

2021. február 5-e, péntek valószínűleg hosszú évekig emlékezetes napja lesz nemcsak Josep Borrell egykori spanyol külügyminiszternek, aki jelenleg az Európai Unió külügyi főképviseelője, de az egész Európai Uniónak is. Nem egyszerű személyes kudarcról van ugyanis szó, hanem olyan intézményi problémáról, amelynek megoldatlansága szinte szükségszerűen termel ki olyan helyzeteket, amelyek nemhogy növelnék, de valójában rombolják az Európai Unió globális ambícióit.

A történet még a [Navalnij-ügyhöz](#) kötődik. Február másodikán Alekszej Navalnij orosz ellenzéki aktivista büntetését, megváltoztatva egy előző ügyben kiszabott felfüggesztett ítéletét, első fokon két és fél év munkatáborra változtatta az orosz bíróság. Az ítélet nemzetközi felháborodást váltott ki. Talán ez indította Josep Borrell külügyi főképviseelőt, hogy Moszkvába utazzon, és tárgyalást kezdeményezzen az orosz kormánnyal. A Szergej Lavrovval folytatott tárgyalás már önmagában nem kecsegtetett sikerrel. Az oroszok semmi engedményre való hajlandóságot nem árultak el, sőt a tárgyalások időpontjára időzítették három európai uniós tagállam - Lengyelország, Németország és Svédország - egy-egy diplomatájának kiutasítását az országból.

A baljóslatú látogatás a sajtótájékoztatón teljesedett be. A szemmel láthatóan indiszponált Borrell először egy újságírói kérdésen akadt fenn, amelyen az Európai Unió Kubához fűződő viszonyára kérdeztek rá, majd következett a [mélypont](#): Szergej Lavrov egy hosszabb gondolatmenet részeként kijelentette, hogy az Európai Unió nem megbízható partner, amely megjegyzést az Európai Unió jelenlévő külügyi főképviseelője érdemi reakció nélkül hagyott.

Alig ért véget a sajtótájékoztató, kitört a botrány Brüsszelben, amelynek lecsillapításában nem segített, hogy a Bizottság hivatalos szóvivői sem tudtak kézzelfogható magyarázatot adni a moszkvai látogatás értelméről és céljáról. Az idő múlásával egyre egyértelműbbé vált, hogy a külügyi főképviseelő személyes kudarc valójában az egész Európai Unió tekintélyvesztését is jelenti.

A botrány innentől már intézményközi dimenziót is öltött. Egy észet képviselő [indítványára](#) ma már több mint hetven európai parlamenti képviselő írta alá azt a levelet, amely

lemondásra szólítja fel Josep Borrellt. Bár Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke támogatásáról biztosította a viharvert külügyi főképviselőt, nagyon nehéz lesz kivédeniük a további politikai támadásokat. Az igazi veszély az Európai Bizottság – és az Európai Unió egésze – számára azonban nem is a napi aktuálpolitikai kritika, hanem a moszkvai kudarc hosszabb távú hatása, amely alapvetően hiteltelenítheti a von der Leyen által „geopolitikai Bizottságnak” elnevezett testület globális szerepvállalással kapcsolatos álmait.

Kétségtelen, Borrell akciója átgondolatlan volt, és ráadásul a főképviselő maga sem állt a helyzet magaslatán a nála lényegesen tapasztaltabbnak, dörzsöltebbnek és ügyesebbnek bizonyuló orosz külügyminiszter mellett. Valójában azonban a kudarc a saját pozíciójának rossz meghatározásával már kódolva volt. Borrell ugyanis úgy ment ki Oroszországba, mintha egy ország külügyminisztere lenne. Ezzel szemben viszont a valóság az, hogy ő csak egy – bármennyire szoros együttműködést felmutató – multilaterális nemzetközi szervezet külügyi hivatalnok. Egy olyan tisztviselő, aki nem vezet, hanem követi Európa külpolitikai irányait, amit a tagállamok határoznak meg.

Az Európai Unió külügyi főképviselőjének pozícióját a lisszaboni szerződés teremtette meg. Egyfajta szomorú utódja lett annak a sokkal ambiciózusabb tervnek, amely a – később megíúsult – alkotmányos szerződésben létrehozta volna az Unió külügyminiszteri hivatalát. A szerződés értelmében a külügyi főképviselőt – hasonlóan a Bizottság elnökéhez – a tagállamok minősített többséggel nevezik ki. Bár a kinevezéshez meg kell szerezni a Bizottság elnökének jóváhagyását is, mégis ez a kinevezési eljárás sokkal inkább az elnökhöz, semmint a biztosokhoz teszi hasonlóvá a pozíciót.

A kiemelt jelentőség azonban nem jár együtt erős hatáskörökkel. Tekintettel arra, hogy a külügyek továbbra is az európai integráció kormányközi részéhez tartoznak, szerepe inkább kiegészítő és koordináló jellegű. A kinevezési eljárás megkülönböztetett jelentősége és a rendelkezésre álló eszközök szegényessége szükségszerűen konfliktust szül ugyanazon szerepen belül, amely – személyiségjegyeiktől függően – minden eddigi főképviselő számára nagy kihívást jelent.

Josep Borrell ebbe a csapdába esett bele. Ambíciói elhitették vele, hogy jelentős és önálló szereplőjévé tud válni a nemzetközi politikának. Szerencsétlenségére azonban egy olyan konfliktusos helyzetet választott ki magának saját fontosságának bizonyítására, ahol ellenfele egy, a nemzetközi – sokszor álszent – illemszabályokra fittyet hányó, annak fenntartásában nem érdekelt egykor volt, ma már inkább csak frusztrált nagyhatalom.

A személyes kudarc így válik intézményi kudarccá. A geopolitikai Bizottságnak ez a diplomáciai veresége keserű tanulság lehet mindenkinek, aki az Európai Unió globális nagyhatalmi szerepéről álmodik. A moszkvai sajtótájékoztató most megmutatta, hogy erről szó sincs. Sőt, a balti államok most már abban is csak reménykedni tudnak, hogy legalább a regionális nagyhatalmi szerepet fel tudják építeni.

2021.02.11.