

A 2024-es magyar EU-elnökség lehetőségei az európai biztonság- és védelempolitika keretében

2024 második félévében ismét Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának elnökségét, 2011 után a második alkalommal. A tanulmány röviden összegzi a 2011-es magyar EU-elnökség biztonság- és védelempolitikai tapasztalatait, rámutatva a „szerepből” adódó hasonlóságokra a jelenlegi felkészülési időszakban. Egyúttal a biztonsági környezet és az európai védelempolitikai folyamatok rövid értékelésével bemutatja, hogy mely területek fejlődtek tovább, és hol tehetünk többet a közös biztonság és védelem fenntartásáért a magyar érdekek mentén. A várható feladatok között szerepelni fog a katonai képességfejlesztési folyamatok továbbvitele, így a 2024-es Koordinált Éves Védelmi Szemle elkészítése terén az Európai Védelmi Ügynökség támogatása és a 2024-ben elfogadásra váró EU Védelmi Ipari Stratégia rendelkezéseinek végrehajtása. Mivel Magyarország az európai stratégiai autonómia „szűk értelmezése” mentén elsősorban a válságkezeléshez kapcsolódó pragmatikus cselekvőképesség megteremtésében érdekelt, az EU civil válságkezelő tevékenységének támogatása a déli szomszédságban azért is releváns lehet, mert a 2024-es magyar elnökség várhatóan hasonlóan turbulens időszakra esik, mint a 2011-es.

Bevezetés

2024 második félévében ismét Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának elnökségét, 2011 után a második alkalommal. Egy olyan korban, amikor Európa biztonságát már nem vehetjük adottságnak, ezért a védelmi kérdések a korábbiaknál nagyobb jelentőségre és egyben láthatóságra tesznek szert, egyúttal nagyobb erőforrásigény is társul hozzájuk. Miközben a kontinens biztonságát és stabilitását egyetlen ország sem képes egyedül fenntartani, az EU közös biztonság- és védelempolitikáját (KBVP) az európai integráció kormányközi döntéshozatali körében tartották a tagállamok, így látva feloldhatónak az együttműködési kényszer és az érzékeny nemzeti, nemzetbiztonsági érdekek közötti feszültségeket. A tanulmány röviden összegzi a 2011-es magyar EU-elnökség biztonság- és védelempolitikai tapasztalatait, rámutatva a „szerepből” adódó hasonlóságokra a jelenlegi felkészülési időszakban. Egyúttal bemutatja, hogy mely területek fejlődtek tovább, és hol tehetünk többet a közös biztonság és védelem fenntartásáért a magyar érdekek mentén.

Két uniós elnökség keretei: hasonlóságok és különbségek 2011 és 2024 között

A 2011-es magyar EU-elnökség funkcionális újdonságát az adta, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán az Európai Unió Tanácsának elnökségét adó ország szerepe a korábbihoz képest jelentős mértékben lecsökkent, és ennek az új szerepkörnek a „tesztüzeme” éppen

a spanyol–belga–magyar trió elnökségi időszakában zajlott. A szerepkör csökkenése egyrészt abban öltött testet, hogy az EU Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozásával az állam- és kormányfők tanácskozásait már nem a soros elnökséget adó ország vezetője elnököli; másrészt pedig abban, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői poszt létrehozásával a főképviselő – egyben a Bizottság alelnöke, a Külkapcsolatok Tanácsának elnöke és az Európai Külügyi Szolgálat politikai vezetője – bizonyos mértékig átvette az EU külképviseleti feladatait. Azaz bejelentkezett egy újabb szereplő a „nagy láthatóságú” szerepkörökre, miközben számos „ügyviteli”, koordinációs és kormányközi politikai kérdésben az elnökség konszenzuskereső szerepe megmaradt.

Az „Erős Európa” mottóval zajló magyar elnökség négy programpontja közül a negyedik fogalmazott meg kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseket a „globális felelősségvállalás” jegyében.¹ Ez elsősorban Horvátország EU-csatlakozásának lezárását, a Keleti Partnerség továbbvitelét, illetve az Európai Külügyi Szolgálat működésének gyakorlati támogatását jelentette, de megjelentek kereskedelempolitikai ügyek is (az EU–Dél-Korea és az EU–Japán közötti szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalásai).

A nyugat-balkáni bővítés nem csupán magyar stratégiai cél, hanem presztízs kérdés is volt – és hét tárgyalási fejezet lezárásával az elnökség utolsó napjának, 2011. június 30-ának délutánján sikerrel zárult. (A bővítés további lehetőségei Izland és Törökország esetében nem hoztak ilyen lendületes sikert: ugyan Izlanddal négy tárgyalási fejezetet megnyitottak, és kettőt le is zártak, Ankarával nem történt érdemi előrelépés.) A Keleti Partnerség továbbvitelének kulcseleme egy állam- és kormányfői szintű csúcstalálkozó lett volna, azonban ezt a 2011. őszen következő lengyel elnökség idejére „csúszttatták át” a felek, és Magyarország a találkozó „társházigazdájaként” szerepelt. A Külügyi Szolgálat munkájának támogatása végül – mint az annyira jellemző is a soros elnökségi munkára – kényszerből több „válságkezelési” elemet is magában foglalt: a fukusimai atomerőmű-baleset (2011. március 11.), majd a líbiai polgárháború eszkalációja (2011. februártól) is koordinált fellépést, ezen belül a magyar szakdiplomácia és polgári válságkezelési szakértők bevonását tették szükségessé.²

A 2024-es magyar elnökség hasonlóan turbulens időszekekre esik – még akkor is, ha most előre nem jelezhető újabb válságra nem kerülne sor. 2011-ben az arab tavasz a déli szomszédságot, 2024-ben a folytatódó orosz–ukrán háború a keletet dűlja fel, miközben a déli kihívások sem tűntek el. Nem véletlen, hogy a spanyol–belga–magyar trió közös célkitűzései között a nemzetközi partnerség, a multilaterális együttműködés, átfogó megközelítésben az unió biztonsága, az EU érdekeinek értékalapú védelme, valamint a biztonság és védelem terén a közös cselekvés eszközeinek erősítése szerepel.³

Ugyanakkor több tényező is csökkenti az elnökség cselekvési szabadságát az év második felében: a júniusi európai parlamenti választásokat követően a frissen felálló Parlament, majd a várhatóan novembertől megűjűlő Bizottság kevésbé lesz cselekvőkész, az unió vezető tisztségviselőinek váltása lassítani fogja az ügyvitelt, a tárgyalások

¹ Magyarország Kormánya 2011.

² GAZDAG 2011: 79–81.

³ Council of the European Union 2023.

pedig felszínre hozzák a politikai érték- és érdekkonfliktusokat, ami más szakpolitikai területeken is éreztetheti hatását.

A magyar elnökségi program prioritásaiként az előzetes kommunikáció és a trió közös programja alapján a versenyképesség javítása, a kohéziós politika folytatása, a demográfiai kihívások kezelése, a bővítési folyamat továbbvitele (különös tekintettel a nyugat-balkáni országokra), az illegális migráció elleni fellépés és a határok védelme, valamint a védelempolitika erősítése fog szerepelni.

Európa biztonsági környezetében számos nem (vagy csak kis részben) katonai választ igénylő, transznacionális, „puha” biztonsági kihívás és fenyegetés is jelen van, amelyekre azonban jellegükből és a válaszadás kompetenciaigényeiből adódóan elsősorban nem a közös biztonság- és védelempolitika fog válaszokat adni, hanem a bel- és igazságügyi együttműködés (*homegrown* terrorizmus, szervezett bűnözés), a bevándorláspolitikai (tömeges migráció, menekültpolitika) vagy a kereskedelem- és iparpolitika (gazdasági szuverenitás, *de-risking*). Bár összkormányzati megközelítésben ezek is kapcsolódnak a KBVP-hez, sőt a külső szereplőkkel fenntartott viszonyrendszer az „európai”/EU külpolitika eszköztárában a biztonsági és katonai eszközöket is magában foglalja, specifikusan ezekre az elemekre nem térünk ki, hanem az EU cselekvőképességének kérdéseit és az ezt alátámasztó biztonság- és védelempolitikai eszközrendszert tekintjük át a továbbiakban, kiemelve azokat a releváns folyamatokat, megnevezve azokat a súlypontokat, amelyek a 2024-es magyar EU-elnökség időszakában is relevánsak lesznek, és azt határozzák meg, hogyan képesek az EU27-ek képviselni érdekeiket a válságoktól sújtott biztonsági környezetünkben.

A két elnökség közötti időszak meghatározó védelempolitikai folyamatai

Annak ellenére, hogy az EU Biztonsági Stratégia felülvizsgálata (2008) és a Lisszaboni Szerződés életbelépése (2009) lehetőséget teremtett volna az európai védelempolitikai együttműködés fejlesztésére, a 2008–2009-es pénzügyi-gazdasági válság még az arab tavasz eseményei ellenére is évekre „levette” a KBVP-t a politikai napirendről, és csak 2013-ban tért vissza az Európai Tanács a kérdéshez.⁴ A gazdasági helyzet javulása és a 2014-es, 2015-ös stratégiai sokkok (Oroszország katonai agressziója Ukrajna ellen, az „Iszlám Állam” felemelkedése, illetve a migrációs és menekültválság) adták meg az érdemi politikai lökést a többnemzeti cselekvéshez, aminek eredménye az EU Globális Stratégiája (2015) lett. A stratégiai ambíció újradefiniálása – a brexit ellenére – lehetővé tette, hogy a KBVP fejlődése dinamikusabbá váljon, „szokás szerint” az intézményi-eljárási keretek kialakításával, amelyeket a következő években kezdtek el a tagállamok megtölteni tartalommal.

Az EU elkezdte megalapozni a közös képességfejlesztéshez, illetve a képesség-hiányok pótlásához szükséges uniós szintű kereteket és mechanizmusokat. A közös döntés az Állandó Strukturált Együttműködés (PESCO), ezen belül kiemelt jelentőséggel

⁴ CSIKI 2014: 48–53.

a Válságkezelési Műveleti Központ (EUFOR CROC) kialakításáról, a tagállamok védelmi tervezési folyamatainak összehangolását kezdeményező első projektek a Koordinált Éves Védelmi Szemle (CARD) eredményei alapján és a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) támogatásával, valamint az Európai Bizottság által dedikáltan védelmi célokra biztosított források (Európai Védelmi Alap, EDF) mind ebbe az irányba mutattak. Ezek az elemek kiteljesedésük esetén (a releváns politikai döntéshozattal és katonai tervezési, vezetés-irányítási támogatással együtt) valóban funkcionálhatnak a jövőben úgy, mint egy nemzeti szereplő védelmi tervezési és műveleti végrehajtási folyamata. Nem véletlen, hogy számos alkalommal kerül elő az európai politikai közbeszédben – francia, német, sőt magyar részről is – az „európai haderő” létrehozásának javaslata, és kibontakozott az európai stratégiai autonómia megteremtésével kapcsolatos szakértői és politikai vita is.

A 2020-as PESCO stratégiai felülvizsgálat a 2021–2025-ös időszakra részben a már futó PESCO-projektek, részben pedig az újonnan létrehozandó rövid és középtávú képességfejlesztési kezdeményezések hatékonyságát növelő ajánlásokat fogalmazott meg. A PESCO a továbbiakban is annak eszköze lesz, hogy a tagállamok teljesíteni tudják az EU biztonság- és védelempolitikai ambíciószintjét, beleértve a legmagasabb intenzitású és komplexitású műveletekhez szükséges katonai képességek biztosítását. A 2025-ig tartó következő szakaszban e koherens, teljes spektrumú haderőcsomag létrehozására kell koncentrálnia a PESCO-projekteknek. A felülvizsgálat számos ajánlást fogalmazott meg a képességfejlesztéssel és a strukturált védelmi együttműködést elmélyítő közös kötelezettségekkel kapcsolatban.⁵ A felülvizsgálat hatásai a 2024-es magyar EU-elnökség időszakában is velünk fognak élni. Miután a Stratégiai Iránymutatás a francia elnökség (2022) alatt célt ért, az azonosított katonai képességek követelmények biztosítására vonatkozó döntések, új kezdeményezések a magyar elnökség egyik témáját adhatják.

Ezzel párhuzamosan a 2020 novemberében első alkalommal nyilvánosságra hozott CARD-jelentés 55 olyan konkrét képességfejlesztési területet azonosított, ahol érdemi előrelépést tehetnének a tagállamok. Ebből 17 szárazföldi, 14 légi, 12 haditengerészeti, öt összhaderőnemi és stratégiai, négy űr- és három kiberhadszíntéri képességet fedett. Emellett 56 védelmi kutatás-fejlesztési lehetőséget, valamint a képességfejlesztés mellett műveleti együttműködési lehetőségeket is azonosítottak az erőket, a nem kinetikus szerepvállalás és az erők megóvása terén. Az 55 területet hat klaszterbe rendezték, amelyek iránymutatásként szolgálnak a nemzeti képességfejlesztési és védelmi kutatás-fejlesztési tervek összehangolásához – például a PESCO keretében és az EDF támogatásával. Az azonosított hat kulcsfontosságú klaszterterület: általános célú harcokcsítípus; az egyéni katonai felszerelések; egy felszíni járőrhajótípus; drónok elleni fegyverrendszerek és hozzáférést gátló, területmegtagadó eszközök; űrképességek; katonai mobilitás. E területeket a védelmi ipari kutatás-fejlesztés a mesterséges intelligencia, a kibervédelem, az új szenzortechnológiák, az új típusú alapanyagok, valamint az energiahatékony meghajtási rendszerek, illetve a pilóta nélküli eszközök és robotika terén szükséges, hogy támogassa.⁶ A 2022-es CARD-ciklus értékelése során az Európai Védelmi Ügynökség

⁵ Council of the European Union 2020.

⁶ European Defence Agency 2020.

a védelemre fordított erőforrás-hiányosságok és az orosz–ukrán háború tapasztalatai alapján megfogalmazott képességekvetelmények tekintetében lényegében ugyanezeket a fejlesztési területeket azonosította, kiemelve, hogy az európai védelmi iparnak kell meghatározó szerepet játszania a gyártásban és a kutatás-fejlesztésben egyaránt.⁷ Mindez azért fontos, mert ezek a területek képezik az európai képességfejlesztési tárgyalások elsődleges elemeit a 2024-es magyar elnökség időszaka alatt is.

Az unió eszköztárának bővülése fokozatosan növelte a területen rendelkezésre álló forrásokat is. E tekintetben ráadásul nemcsak az Európai Védelmi Alap forrásai (körülbelül hétmilliárd euró) jelentek meg, hanem további kutatási és iparpolitikai források is, amelyek védelmi vagy képességfejlesztési relevanciával is bírnak (például a Digitális Európa program – körülbelül 6,7 milliárd euró, az Európai Horizont program – körülbelül 76 milliárd euró, az űrprogram – körülbelül 13 milliárd euró).⁸ Feltételezhetjük tehát, hogy e forrásbővülés hosszú távon alapvetően inkább ösztönző lesz a tagállamok számára a tekintetben, hogy fokozzák részvételüket az európai képességfejlesztési projekteken. A forrásbővülés pedig az orosz–ukrán háború hatására dinamikussá vált: 2025-ig további 70 milliárd eurós bővülést várnak a tagállamok részéről.⁹

Végül, de nem utolsósorban a 2022-ben elfogadott Stratégiai Iránytű a Globális Stratégia operacionalizálását jelentette, ami korábban hiányzott, és ami alapján meghatározták az EU katonai műveleti elképzeléseinek képességigényeit az új Képességkatalógus (Headline Goal) számára. Az Iránytű a következő tízéves időszakra, azaz stratégiai időtávra szól, amelynek a magyar EU-elnökség szinte a közepén lesz.

Ami az európai képességfejlesztési célkitűzéseket illeti, nagyjából felmérhető, hogy egyes logisztikai és szárazföldi képességeket szükség – vagy az európai ambíciószint megvalósításához szükséges képességek megteremtése – esetén az EU-tagállamok is létre tudnak hozni vagy meg tudnak vásárolni. Azonban továbbra is vannak olyan stratégiai képességek, amelyek csak a legnagyobb szövetséges országoknak, vagy csupán az Egyesült Államoknak állnak rendelkezésre, és ezért a többi szövetségesnek rendkívüli nehézséget jelentene ezek pótlása vagy helyettesítése. A kritikus függőségek között továbbra is számolni kell a stratégiai felderítő, megfigyelő, hírszerző és célmegjelölő képességekkel; a vezetés-irányítási és kommunikációs rendszerekkel, beleértve mindkét kategóriába az üreszközöket; szárazföldi hadosztály szint feletti telepíthető műveleti parancsnokságokkal; telepíthető légierő-parancsnokságokkal; hadszíntéri légvédelemmel és rakétavédelemmel, beleértve a korai előrejelző rendszereket; a nagy hatótávolságú bombázó erőkkel és a jelentős létszámban rendelkezésre álló ötödik generációs vadászpilótákkal. Ugyancsak korlátozott az európai államok képessége a nagy hatótávolságú precíziós csapásmérés, beleértve a föld-föld cirkulórakétákat; a légi utántöltés; a stratégiai és harcászati légi szállítás; valamint a különleges műveletekre alkalmas légi járművek terén. Egy regionális nagyhatalommal szembeni konfliktus komolyan próbára tenné az európai haditengerészeti erők képességeit, és egy válságkezelő műveletben a hadszíntérre érkező

⁷ European Commission 2022.

⁸ NÁDUDVARI 2020: 8.

⁹ European Defence Agency 2022: 2.

belépő erők (mondjuk egy EU-harccsoport) partra szállító képessége is kérdéses lenne. Szimulációk és modellezés alapján úgy becsülhetjük, hogy az EU-tagállamok önállóan egy rövid távú mentő és evakuációs művelet, valamint egy humanitárius művelet végrehajtására rendelkeznek a szükséges képességekkel, amennyiben minden rendelkezésükre álló eszközt mozgósítanak. Azonban a brexit után az EU27-ek haditengerészeti képességei már hiányokat mutatnak a humanitárius művelet esetében is. Ha pedig ezek párhuzamosan vagy hosszú távon fennálló követelmények, az már meghaladja az európai műveleti képességeket.¹⁰

Még 2023-ban is azt látjuk, hogy az EU stratégiai cselekvőképessége a műveleti spektrum alacsony intenzitású felére korlátozott a rendelkezésre álló katonai képességek tekintetében. Magasabb intenzitású műveleti képességek biztosításához így két lehetőség áll rendelkezésünkre: vagy továbbra is a NATO-ra, ezen belül is meghatározó mértékben az Egyesült Államok katonai képességeire támaszkodunk, vagy dinamizáljuk az EU keretében zajló képességfejlesztést a fent bemutatott területeken, illetve az európai nemzeti képességek fejlesztését, amelyből a tagállamok többet tesznek elérhetővé az EU számára.

Az európai stratégiai autonómia megerősítése: ambíciók és a közös cselekvőképesség korlátai

Az önálló európai (EU) cselekvőképesség, avagy stratégiai autonómia kialakításának, megerősítésének igénye immár évek óta a politikai (és szakértői) napirend egyik kiindulópontja, amikor Európának a változó nemzetközi rendben betöltött szerepéről van szó. A francia eredetű elképzelés széles spektrumon értelmezhető egy önálló nemzetközi hatalmi pólus kialakításának (így az Egyesült Államoktól való független cselekvési képesség megerősítésének) – nem reális – igényétől az egyes stratégiai kérdésekre és intézményi értelemben szakpolitikai területekre vonatkozó koherensebb és eredményesebb közös európai fellépésig. A teljes stratégiai autonómia Európa számára csak hosszú távon, húsz-huszonöt éven belül lenne elérhető, ezt az ambiciózus célt azonban Párizson kívül kevesen osztják, és a nemzetközi hatalmi képességek változása sem ebbe az irányba mutat. Ehhez számos tényező együttállása szükséges: a megfelelő finanszírozás mellett minden tagállam politikai támogatását, nemzeti szuverenitáselemek megosztásának hajlandóságát igényelné annak érdekében, hogy az Európai Unió önállóbbá váljon, egyebek mellett katonai téren is. A jelenleginél nagyobb mértékű stratégiai autonómia megteremtése ugyanakkor reális cél lehetne középtávon (tíz-tizenöt év), és korlátozott szuverenitásmegosztással is elérhető, de azt követelné meg, hogy az európai államok pontosan meg tudják fogalmazni nemzetközi ambícióikat, céljaik között meg tudják határozni a prioritásokat, és valóban következetesen végre is hajtásuk a maguk számára kitűzött célokat. Ebben kulcsfontosságú az is, hogy az EU és a NATO egymás feladatait kiegészítve, egymással együttműködve és ne egymással szemben cselekedjenek.

¹⁰ SABATINO et al. 2020.

Az egyértelmű, hogy rövid távon még a stratégiai folyamatokat felismerve sem helyettesíthető az Egyesült Államok központi szerepe az európai biztonság számos dimenziójának fenntartásában. Az európai képességek középtávú megerősítésének azonban kettős haszna lenne. Egyrészt növelné Európa önálló cselekvőképességét, a NATO-n kívüli keretben történő cselekvés esetére is. Másrészt fokozná Washington szemében Európa mint partner értékét, mivel nagyobb arányú európai szerepvállalást tenne lehetővé a transzatlanti tehermegosztásban, és ez jelentős előrelépést jelentene a jelenleg egyáltalán nem kiegyensúlyozott kapcsolatban – egyúttal csökkentve a hadművelleti tervezési, cselekvési és hadiipari technológiai függést.

Éppen ezért a stratégiai autonómiát övező viták egyik központi eleme az Európai Unió azon képessége, hogy tagállamai meg tudják védeni magukat, illetve képesek legyenek alakítani biztonsági környezetüket, például a szomszédos térségekben kialakuló válságok kezelésével. A unió nemzetközi ambíciószintjének van egy politikai és egy katonai dimenziója. A politikai dimenzió az iránymutatás arra vonatkozóan, hogy az egyes szereplők mit kívánnak elérni a kül- és biztonságpolitika terén a nemzetközi térben; a katonai dimenzió pedig azt határozza meg, hogy ezt a rendelkezésre álló eszközök közül milyen katonai eszközökkel tudják megvalósítani. Több olyan iránymutatás is létezik, amely az EU és a tagállamok nemzetközi ambíciószintjéről szól. Ezek közül a legfontosabbak a már említett Globális Stratégia, a Stratégiai Iránytű, a petersbergi feladatok, a katonai művelti forgatókönyvek (*illustrative scenarios*) és a képességfejlesztési célkitűzések (*headline goal*). Továbbra is a Globális Stratégia határozza meg a legáltalánosabb szinten a politikai célkitűzést három konkrét cél formájában:

- válaszadási képesség a külső konfliktusokra és válságokra;
- a külső partnerek képességeinek fejlesztése és azok támogatása;
- az EU és tagállamainak védelme.

Ezt a politikai ambíciószintet fordították le az elmúlt években katonai feladatokra, meghatározva azokat a művelettípusokat, amelyeket az EU-nak végre kell tudnia hajtani. A hatályos katonai ambíciószint továbbra is az, amelyet 2009-ben a Lisszaboni Szerződés – lényegében az egykori petersbergi feladatok nyomán, azokat kiegészítve – meghatározott: konfliktusmegelőzés és békefenntartás; a válságkezelés katonai feladatai (beleértve a békekikényszerítést is); lefegyverzési műveletek; katonai támogatás és tanácsadás; konfliktus utáni stabilizáció; valamint humanitárius és mentő műveletek. Az EU a KBVP keretében az alábbi művelti forgatókönyvekre tervezi képességeit:

- békekikényszerítés (Brüsszeltől 4000 kilométer sugarú körben);
- konfliktusmegelőzés (Brüsszeltől 6000 kilométer sugarú körben);
- stabilizációs és kapacitásfejlesztő műveletek (Brüsszeltől 8000 kilométer sugarú körben);
- mentő és evakuációs műveletek (Brüsszeltől 10 000 kilométer sugarú körben);
- humanitárius műveletek (Brüsszeltől 15 000 kilométer sugarú körben).¹¹

¹¹ BARRIE et al. 2018: 6–7.

Egyértelmű, hogy az ezek megvalósításához szükséges védelmi tervezési, műveleti vezetés-irányítási, illetve maguk a katonai képességek is hiányosak, és erősen egyenlőtlenek az európai országok körében. A magyar EU-elnökség időszakában a katonai képességfejlesztési folyamatok továbbvitele – elsősorban a 2024-es Koordinált Éves Védelmi Szemle előkészítése terén az Európai Védelmi Ügynökség támogatása – is a feladatkör része lesz.

Magyarország a stratégiai autonómia szűk értelmezése mentén kialakított politikai vitában, elsősorban a válságkezeléshez kapcsolódó pragmatikus cselekvőképesség megteremtésében érdekelt. Kis országgént meg kell teremtenie és fenn kell tartania a nemzeti önerőre támaszkodás eszközeit, és ezekre is építve erősítenie a kollektív védelmi és szolidaritási kereteket mind a NATO, mind az EU vonatkozásában. A két szervezet jelenléte, döntéshozatali és cselekvési képessége, valamint feladatmegosztáson alapuló együttműködése az ideális intézményi környezet a közép-európai államokhoz hasonlóan Magyarország számára is. Ugyanakkor a sokszínű és párhuzamosan működő védelmi együttműködési kezdeményezések és a jelentős szereplők – az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország – olykor egymásnak is ellentmondó törekvései, valamint az európai stratégiai bizonytalanság arra késztetik a kis szereplőket, hogy az európai stratégiai autonómiáról szóló tárgyalásokat is komolyan vegyék. Ennek során tekintettel kell lenniük a döntéshozatalban a nemzeti szuverenitás egyes elemeinek esetleges átadására (politikai integráció), a védelmi együttműködésben a hosszú távú, stratégiai elköteleződésre (a haderő-modernizáció és közös képességfejlesztés technológiai függősége, közös műveleti tervezés és részvétel) és a megfelelő erőforrások biztosítására (védelmi költségvetés, eszközbeszerzés, fenntartás, logisztika, humán erőforrás).

Civil válságkezelés a déli szomszédságban

Az EU KBVP szerves részét képezik a civil válságkezelési képességek is, még ha kevesebb láthatóságot és politikai figyelmet is kapnak, mint a katonai ambíciószint és képességhiányok. Az EU biztonsági környezete, ezen belül is kiemelten a déli szomszédság fokozatosan romló tendenciát mutat: az éghajlatváltozás és a konfliktusok hatására szűkülő megélhetési lehetőségek (ivóvíz- és élelmiszer-ellátás), a szélsőséges időjárási viszonyok (szárazságok) már a polgárháborúk nélkül is megnövelték az EU civil válságkezelő tevékenysége iránti igényt, és ez minden jel szerint csak fokozódni fog. A nem katonai kihívások elleni eredményesebb fellépés érdekében az EU bel- és igazságügyi szakpolitikai szereplői, intézményei is nagyobb szerepet kell hogy kapjanak, így olyan ügynökségeknek, mint a szervezett bűnözés és csempészet ellen fellépő Europol, a határellenőrzésért és a migrációs folyamatok ellenőrzéséért felelős Frontex vagy a Büntető Igazságügyi Együttműködés Ügynöksége (Eurojust), még inkább ki kell egészíteniük és támogatniuk kell a KBVP egyes tevékenységi területeit a transznacionális kihívások kezelésében.

A KBVP civil dimenziójának cselekvőképességét azáltal fokozzák a tagállamok, hogy több erőforrást – szakembereket, kiképzést, felszerelést – biztosítanak, és egyszerűsítik, valamint gyorsítják a nemzeti műveleti döntéshozatali folyamatokat. Igyekeznek

a 2018 novemberében elfogadott Civil Kompakt nyomán hatékonyabbá, rugalmasabbá és reagálóképesebbé tenni ezt a folyamatot azáltal, hogy moduláris és eseti jelleggel méretezhető feladatokat és mandátumokat határoznak meg, valamint egyszerűsítik és gyorsítják a műveletek tervezését, és növelik költségvetésüket is.

Mindennek nyomán a magyar elnökségnek érdemes felkészülnie arra is, hogy szükség esetén segíteni tudja a folyamatban lévő műveleteket, és esetleg új(ak) tervezését, indítását is. A civil válságkezelési képességek további erősítése ugyanis a magyar biztonság- és védelempolitika érdekeivel is egybeesik több kulcsterületen (Nyugat-Balkán, Észak-Afrika, Közel-Kelet), és több kihívással kapcsolatban (migráció, határellenőrzés, szervezett bűnözés stb.).

Az orosz–ukrán háború hatása a magyar elnökségre

Változó biztonságpolitikai és stratégiai környezetünkben az Európai Unió továbbra is meghatározó szereplő kíván maradni, még annak ellenére is, hogy hatalmi képességei – így érdekérvényesítő képessége – az elmúlt évtizedben romló tendenciát mutattak. Az unió gazdasági és kereskedelmi ereje, relatív fejlettsége, diplomáciai és puha hatalmi képességei, kiegészülve a tagállamok katonai képességeivel, ugyanakkor továbbra is jelentős erőt jelentenek a közösség kezében. A kérdés csupán az, hogy az Európai Unió milyen mértékben lesz képes kihasználni mindezeket úgy, hogy közben számos külső és belső tényező hátráltatja, amelyek gyakran az unió egészét érintő válságjelenségekben csúcsosodnak ki.

Ehhez a korántsem könnyű helyzethez járult hozzá Oroszország Ukrajna elleni háborújának 2022-es eszkalációja, amely több területen döntő változásokat idézett elő: térségünk számos államának fenyegetésszempéciójában előtérbe került az orosz katonai agresszió és a nukleáris elrettentés; erre reagálva fokozott fegyverkezésbe, szélesebb értelemben haderőfejlesztésbe fogtak; Finnország és Svédország (tervezett) NATO-tagsága növeli az átfedést a NATO- és az EU-tagok köre között, az európai államok csatlakoztak egy széles körű gazdasági-pénzügyi, kereskedelmi és technológiai szankciós rezsimhez Oroszországgal szemben; ezzel együtt pedig nagymértékben leváltak az orosz energia-hordozók importjáról. Ezeknek a lépéseknek a hatásai hosszabb távon is érzékelhetők lesznek az európai biztonság és védelem különböző területein.

Ugyancsak új minőséget képez az Ukrajnának biztosított humanitárius és katonai támogatás, amihez olykor uniós eszközöket is újszerűen alkalmaztak. Miközben korábban gazdasági eszközökkel széles körben, humanitárius segéllyel bőségesen támogatta az EU a szomszédos térségek egy-egy válság sújtotta országát, a közvetlen katonai támogatás – haditechnikai eszközökkel, hadianyaggal, kiképzéssel és információ-megosztással – precedens nélküli. Olyan újszerű megoldásokat láttunk, mint például az Európai Békeeszköz forrásainak hadianyag-vásárlásra történő felhasználása vagy uniós kiképző misszió lefolytatása.

Bár arra vonatkozóan széles spektrumon olvashatunk véleményeket, hogy milyen formában és intenzitással folyhat majd 2024-ben a háború, és ebben a nyugati államok támogatása milyen szerepet játszhat; az azonban biztosra vehető, hogy rendezett, stabil

békére a magyar elnökség idején sem számíthatunk. Ennek megfelelően mind az uniós szerepvállalás politikai napirendjének alakításában és menedzselésében, mind a magas szintű EU–Ukrajna- (vagy más multilaterális) találkozók kialakításában lehetőségek kínálkozhatnak Magyarországnak, hogy érdekeit magas szinten képviselje.

Felhasznált irodalom

- BARRIE, Douglas et al. (2018): *Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit*. IISS–DGAP. Online: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/protecting_europe.pdf
- CSIKI Tamás (2014): Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményeinek értékelése. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7(1), 48–63. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=524
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011-es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- NÁDUDVARI Anna (2020): Az európai védelmi kezdeményezések törésvonalai. *SVKI Elemzések*, (2). Online: [https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemz%C3%A9sek_2020_2_Az%20eur%C3%B3pai%20v%C3%A9delmi%20kezdem%C3%A9nyez%C3%A9sek%20t%C3%B6rt%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s_vonalai_\(N%C3%A1dudvari_A%20\).pdf](https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemz%C3%A9sek_2020_2_Az%20eur%C3%B3pai%20v%C3%A9delmi%20kezdem%C3%A9nyez%C3%A9sek%20t%C3%B6rt%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s_vonalai_(N%C3%A1dudvari_A%20).pdf)
- SABATINO, Ester et al. (2020): *The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection*. Instituto Affari Internazionali. Online: www.iai.it/sites/default/files/iai2022.pdf

Egyéb források

- Council of the European Union (2020): *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020*. Online: <https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>
- Council of the European Union (2023): *Taking forward the Strategic Agenda*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- European Commission (2022): *Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join_2022_24_1_en_annexe_autre_acte_conjoint_cp_part1_v1.pdf
- European Defence Agency (2020): *2020 CARD Report – Executive Summary*. Online: www.eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf
- European Defence Agency (2022): *2022 Coordinated Annual Review on Defence Report*. Online: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>
- Magyarország Kormánya (2011): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d/1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B3k%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s_priorit%C3%A1sai.pdf

Ördögh Tibor

Bővítéspolitika, különös tekintettel a balkáni bővítésre

Az Európai Unió bővítéspolitikája az elmúlt évtizedekben folyamatos változáson ment keresztül, aminek következtében egyre részletesebb szabályokat vezettek be, amelyeket a tagjelölt országoknak teljesíteniük kellett a sikeres csatlakozás érdekében. Ezen kritériumok azonban továbbra sem egyértelműek, így számos vitás kérdést tisztázni szükséges. Tanulmányomban először a bővítéspolitika fejlődéstörténetét mutatom be, kitérve a szerződéses és egyéb uniós szabályok változásaira, aminek köszönhetően ma 27 tagú együttműködésről beszélünk. A Közösség sikeresen egyensúlyozott a gazdasági és politikai indokok között a bővítés során. A továbbiakban a 2011-es magyar elnökség által elért eredményeket mutatom be a szakpolitikában, amelyeknek köszönhetően Horvátország sikeresen csatlakozott az Európai Unióhoz, illetve több ország esetében is a tárgyalások felgyorsulásának lehettünk tanúi. Ezt követi az elmúlt évtized változásainak ismertetése, amelyben viszonylag lassú előrehaladást láthatunk a csatlakozó országok és az Európai Unió hibájából egyaránt. A tanulmányt a 2024-es elnökség prioritásaként megjelenő nyugat-balkáni bővítés relevanciájának és Magyarország érdekeinek felvázolásával zárom.

Bevezetés

Az európai integrációhoz történő csatlakozás elsősorban annak gazdasági előnyei miatt volt mindig is cél az európai államok számára, másrészt geopolitikai érvek is megjelentek. Az egyre bővülő szakpolitikai együttműködések a gazdasági kooperációból politikai egységet hoztak létre, amely mára számos területre kiterjed. A bővítéspolitika változása az elmúlt fél évszázadban új eljárások és egyre pontosabb elvárások megfogalmazásához vezetett, azonban máig vannak tisztázatlan fogalmak a csatlakozás menetében.

Tanulmányomban a bővítéspolitika mint szakpolitika fejlődését mutatom be először, majd a 2011-es magyar soros elnökség témában elért sikereit vázolom fel. A továbbiakban az elnökséget követő időszak szakpolitikai újításait elemzem napjainkig, majd Magyarország érdekét kívánom bemutatni a nyugat-balkáni bővítés kapcsán. Munkám alapjául a témában megjelent két korábbi cikkem szolgál.¹

A bővítéspolitika fejlődéstörténete²

Az európai integráció már létrehozatalától kezdődően vonzó együttműködési formának számított, így az 1960-as években az első csatlakozni kívánók már jelezték szándékukat a teljes jogú tagságra. 1961 nyarán az Egyesült Királyság, Írország és Dánia,

¹ ÖRDÖGH 2022; 2023.

² ÖRDÖGH 2022.

majd 1962-ben Norvégia is benyújtotta csatlakozási kérelmét, így a bővítési klauzulát élesíteni kellett. Igaz, a tagállamok belső feszültsége nyomán (Franciaország folyamatos brit vétója) erre csak 1970-től kellett a gyakorlatban is felkészülni, de már ekkor körvonalazódtak a szakpolitika alapvető elemei. A tagok számának bővülésével olyan szilárd alapokon nyugvó azonos értékrendet valló együttműködést kívántak létrehozni, amelynek egyidejűleg a politikai és gazdasági azonosulás a központi eleme. A bővítés első hullámába azon országok csatlakozását soroljuk, amelyek közös jellemzője a demokratikus berendezkedés, a működő piacgazdaság, illetve mindegyik ország részesült a Marshall-segélyből.

Mivel az európai integrációhoz folyamatosan csatlakoztak új tagok, így egy állandóan változó összetételű együttműködésről beszélünk, amelyben folyamatosan változott és szigorodott a bővítési normarendszer. A fő stratégia kialakítása azonban már az első csatlakozási hullám idején létrejött, amely az elmúlt ötven évben folyamatos kiegészítéssel ment keresztül, mígnem 22 ország belépése megtörtént. A bővítés jogi hátterét a szerződések határozták meg, ami három fokozatban valósult meg:

1. Az 1951-ben aláírt Európai Szén- és Acélközösség Párizsi Szerződésének 98. cikke szerint bármely európai állam csatlakozhat a szervezethez, s a végrehajtást teljes egészében a „Tanácsra” bízta.³
2. A szabályozás 1957-ben kiegészült az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) Római Szerződésének 237. és az Euratom⁴ 205. cikkével. A három szabályozóra azért volt szükség ekkor, mert a tagjelöltnek mindhárom szervezethez egyidejűleg, de külön-külön kellett csatlakoznia. A Római Szerződés 237. cikke szerint: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottság véleményének kikérését követően arról egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és a szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételt kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”⁵ 1958-tól megfigyelhetők azon alapvető keretek, amelyek napjainkig meghatározóak: 1. az európai államiság léte, 2. a tagállamok döntő szava a Tanácsban, 3. a Bizottság véleményezi a felkészültséget, 4. a teljes jogú tagsághoz egyhangúságra van szükség, 5. egy megállapodásban kell rendezni a belépést, 6. a megállapodást a belépő és régi tagállamoknak is meg kell erősíteniük. A szerződések tartalmát az első bővítési kör idején fogják a gyakorlati elemekkel kitölteni, így szokásjogi elemekkel bővül a bővítéspolitiká.
3. Az Egységes Európai Okmány 1986-os elfogadásával módosult a Római Szerződés, amelynek 237. cikke (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, mely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai

³ Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés, 98. cikk.

⁴ Euratom Szerződés.

⁵ Európai Gazdasági Közösség Római Szerződés, 237. cikk.

Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzászólását követően arról egyhangúlag határoz.”⁶ Mint látható, az Európai Parlament hatásköre bővült, immáron a bővítéspolitika területén is beleszólása van a tagság összetételébe, illetve a parlament is elkezdte nyomon követni a tagjelölt országok felkészültségét.

A bővítéssel kapcsolatos szerződési részek meglehetősen tömören fogalmaztak, és inkább eljárási kérdéseket taglaltak. A valódi kritériumokat, alapelveket a kodifikált jog és a szokásjog együttesen tartalmazta: európaiság, államiság, demokratikus jogok, ami kiegészült az Európa Tanácshoz történő csatlakozás íratlan elvárásával. A bővítés alapelveként már az első csatlakozási hullámban megfogalmazódtak a következők:

1. A tagjelölttel a csatlakozási tárgyalások abban az esetben kezdődhetnek meg, ha elfogadja a szerződéseket és a közösség által megfogalmazott politikai célokat. Ez számít az elsődleges sarokpontnak, amelyhez az idő folyamán egyre inkább ragaszkodtak. Az elemi elvárást az 1969. december 1–2. között Hágában megtartott Európai Tanács-ülésein fogadták el. Az erre vonatkozó követelményeket a szerződésekben is rögzítették, így biztosítva azok fontos szerepét.
2. A belépni kívánó országoknak maradéktalanul el kell fogadniuk az *acquis communautaire*-t (közösségi joganyagot). Mivel a közösség együttműködési területei folyamatosan bővültek, így egyre nagyobb lett az írott joganyag, sőt a nem kodifikált joganyagot is magukévá kell tenniük, így a nem kötelező jellegű ajánlásokat és véleményeket is. A folyamatos közösségi szintre való feladatát ruházás eredményeként az 1990-es évekre a közösségi joganyag elérte a 80 ezer oldalnyi mennyiséget.
3. A taggá válás utáni átmeneti időszak (derogáció) a lehető legrövidebb ideig tarthat, a közösségi szabályoktól és a szerződésekben vállaltaktól nem lehet hosszú ideig eltérni. (Az átmeneti mentességek általában 2–7 év közötti időintervallumot ölelnek fel, kivételes esetben láttunk példát 10 évre, például Magyarország esetében az agrártámogatásokat vagy a külföldiek földvásárlási jogát tekintve.)

A bővítés kodifikált hátterét és az alapelveket az első bővítési körben alakították ki. Az alapelvek origóját a Bizottság 1969. október 1-jén kiadott országvéleményében rögzítettek alapján határozták meg, amelyet a brit, az ír, a dán és a norvég állam felkészültségével kapcsolatban fogalmaztak meg. Mint láthatjuk, a Bizottságnak nagyon fontos szerepe volt a tartalommal való feltöltésben, mivel ezek nyújtottak kereteket a tagállami kormányok számára is a tárgyalások folyamán. A tárgyalások gyors tempóban zajlottak, mivel a fent jelzett alapelvekben sikerült megegyezni, még ha a tagjelöltek érdekei nem is mindig egyeztek meg a közösség elvárásaival (lásd a brit és ír tárgyalásokat⁷). Végül mint ismeretes, 1973-ban az Egyesült Királyság, Írország és Dánia belépésével kilenc tagúra bővült az Európai Közösségek. Norvégiában a lakosság többsége a kimaradás mellett tette le a voksát.

⁶ Egységes Európai Okmány, 8. cikk.

⁷ RAPCSÁK 2005: 287; GÁLIK 2005: 352.

Az EGK részéről fontos szólnunk a társulási megállapodásokról, amelyekkel harmadik országokkal szoros együttműködés jön létre, végső célja a tagság. A déli, mediterrán vagy második bővítési hullám államaival ilyen társulási szerződéseket kötöttek, mivel egyes jellemzőik miatt nem válhattak gyorsan az együttműködés alanyaivá. Görögországgal 1961. július 9-én írták alá az „athéni megállapodást”. Spanyolország kormánya 1962-ben küldte el a társulást kérő levelét, amelyre válasz csupán 1967-ben érkezett, a preferenciális megállapodást pedig 1970-ben írták alá. Portugália szintén 1962-ben jelezte részvételi szándékát, esetükben szintén többéves várakozás előzte meg a megállapodást, míg nem 1972-ben életbe lépett a szabadkereskedelmi egyezmény. Mindhárom ország közös jellemzője a nem demokratikus berendezkedés, amely instabillá tette őket a politikai értékekben. Görögország 1975-ben, az Ibériai-félsziget két állama pedig 1977-ben kezdeményezte a teljes jogú tagságot. Ebben az esetben már elhúzódó tárgyalási fordulókról és megosztott tagállami érdekekről tudunk beszélni. Az EGK végül politikai alapon döntött az integráció mellett, mivel ha már az együttműködésen belül lesznek, akkor nem tudnak letérni a demokratikus útról, ezáltal Görögország 1981-től, míg Spanyolország és Portugália 1986-tól vált részesévé az integrációnak, így utóbbiakkal tizenkét tagúra nőtt az együttműködés. Ugyanezen időszakban kezdődik meg Törökország és a Közösség kapcsolata is, amely eltérő utat jár be. 1959-ben nyújtotta be csatlakozási kérelmét, majd az 1963-as ankarai egyezménnyel megindulhatott a gazdasági együttműködés. Belépési szándékát 1987-ben jelezte, 1995-től a vámunió részese, 1999-től az EU tagjelölt országa.

Már az első és a második bővítési körben kirajzolódtak ellentétek a tagállamok között az újak felvételével kapcsolatban. Az első csatlakozáskor elegendő Charles de Gaulle államfő két vétőjára gondolni a britekkel szemben, amelyben a francia nemzeti érdek képviselőtét láthatjuk, vagy a mediterrán bővítésnél a francia és olasz félelmeket az új mezőgazdasági termékekkel kapcsolatban. De azt is fontos megjegyezni, hogy a nagyobb államok nélkül a bővítésnek sem lehetne lökést adni, mivel a brit belépésnél vagy a déli bővítéskor a franciáknak és a németeknek meghatározó szavuk volt.

A rendszerváltások dominóelvé alapján az Európai Közösségek közvetlen szomszédságában is megindultak a változások, és a demokratikus átalakulások sora vette kezdetét. A bővítéspolitika egy unikális területét jelenti a berlini fal leomlása és a két német állam egyesülése, mivel a szakirodalom az NDK „csatlakozását” nem tartja számon a bővítések között, már vitathatatlan, hogy egy területi bővülésnek (földrajzi *spillover*nek) vagyunk szemtanúi.

A hidegháború végével és a keleti blokk összeomlásával megkezdődtek a kelet-közép-európai rendszerváltások, és az európai integráció jelentette a legvonzóbb együttműködési fórumot. Az integrációt azonban megelőzte a tagjelöltek politikai és gazdasági stabilitásának megteremtése, így a bővítéspolitikában is nagymértékű reform vette kezdetét.

A harmadik, úgynevezett EFTA-bővítések még a korábbi logika mentén zajlottak, ugyanis a tagjelöltek ugyanazon jellemzőkkel bírtak, mint a korábbiak, belépési szándékuk kinyilvánítása mögött egyértelműen a világpolitikai folyamatok átalakulása jelenik meg. Ezen országok csatlakozási kérelmüket 1989-ben nyújtották be, a tárgyalások

1993. februárjában indultak meg,⁸ és 13 hónap alatt értek véget. Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia gyors tárgyalása azért valósulhatott meg, mert mind a négy tagjelölt ország az uniós átlagot jóval meghaladó gazdasági fejlettséggel rendelkezett, a demokratikus működésük pedig már régen beágyazta őket a nyugat-európai államok sorába. A norvég lakosság végül másodszor is leszavazta a csatlakozást, de a többi három ország 1995-től kezdődően az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amely immáron tizenöt tagot számlált.

A keleti bővítésre való felkészülés következtében a szerződéseket tekintve a korábbi pontosítási hullám tovább fokozódott, amely kiegészült a bővítési alapelvek szigorodásával:

1. A Maastrichti Szerződéssel többek között módosult a Római Szerződés is. A szerződés 237. cikkét hatályon kívül helyezték. Elfogadták az Európai Unióról szóló szerződést, amelynek O cikke tartalmában megegyezett a korábbi bővítési definícióval.⁹
2. Az Amszterdami Szerződés az O cikkelyt átszámozta 49. cikkre, az eddigi szokásjogi elemeket pedig írott szabályozási formában is beemelték a tagfelvételi szabályok közé: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az unióba, amely tiszteletben tartja a F(1) cikk bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően egyhangúlag határoz.” Az F(1) cikk szerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberei jogok és szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”¹⁰
3. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a nemzeti parlamentek szerepének erősítése érezhető a bővítéspolitikában is, miszerint: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott egyetértését követően arról tagjainak többségével határoz. Az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni.

A felvétel feltételeit és az unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”¹¹

⁸ Az EGT-egyezmény elfogadásával az EFTA-országok is magukra nézve kötelezően elismerték a belső piac szabályait.

⁹ Szerződés az Európai Unióról, O. cikk.

¹⁰ Amszterdami Szerződés, 49. cikk.

¹¹ Lisszaboni Szerződés, 49. cikk.

Az alapelvek tekintetében szintén bővülésnek vagyunk szemtanúi. Napjainkra a közösségi joganyag mennyisége meghaladja a százezer oldalt, amelyet nem elegendő a tagjelöltnek a nemzeti jogba átültetnie, hanem annak alkalmazását is ellenőrzik (monitoringozzák). Az Európai Tanács 1997. évi luxemburgi határozatának¹² 25. §-a már megköveteli a tagjelölt állam kapacitásnövelését is. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta pedig a korlátozott rugalmasság elvét is bevezették, vagyis a tagjelöltek nem kérhetnek kimaradást (*opt-out*) az egyes szakpolitikai együttműködésekben. (Kimaradást kapott ekkor a schengeni együttműködésből az Egyesült Királyság.) Az eddigi három alapelv egy negyedikkel egészült ki, a feltételeesség (kondicionalitás) elvével, amellyel az Európai Unió tagállamai garanciát kívántak arra, hogy a demokratikus átalakulások és a piacgazdaság megszilárdítása még a csatlakozás előtt megvalósul a tagjelölt országokban, instabilitásukkal nem fogják veszélyeztetni az európai projektet. Az 1993. évi koppenhágai csúcson megszületett koppenhágai kritériumok elfogadásával megteremtették ennek jogi alapját is:

1. Politikai kritérium: stabilan működő, demokratikus intézményrendszer, amely biztosítja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, garantálja a kisebbségek védelmét.
2. Gazdasági kritérium: működő piacgazdaság és képesség az EU-n belüli piaci versenyben való részvételre.
3. Jogi, intézményi kritérium: képesnek kell lenniük arra, hogy a tagsággal járó kötelezettségeket ellássák, a teljes közösségi joganyag átvétele és alkalmazása.
4. Abszorpció képesség: az uniónak képesnek kell lennie új tagok befogadására.¹³

A bővítéspolitika tartalmának meghatározását nehezíti, hogy a kritériumokat nem definiálták, így mindmáig nem tudjuk, hogy mit ért az EU egyik vagy másik elváráson, mi az az ideális állapot, amelyben a tagjelölt állam már megfelel a csatlakozásra. A keleti bővítés és a balkáni régióban zajló tárgyalások azt mutatják, hogy ezen fogalmi kereteket is folyamatosan fejlesztik. Ez viszont abba a hibába sodorja a feleket, hogy a csatlakozási feltételrendszer nem kristályosodott ki. Az Európai Bizottság által készített stratégiák, a felkészültségről szóló országvélemények adhatnak pontosabb meghatározásokat.

Kelet-Közép-Európa államai és a két földközi-tengeri sziget az 1990-es évek első felében jelezte csatlakozási szándékát az európai integrációhoz. Az első lépés a régió esetében is a szorosabb gazdasági kapcsolatok kiépítése volt, így került sor az Európa Megállapodások aláírására. Mindez egy olyan történelmi körülmények között zajló folyamatot indított el, amelyben maguk a tagállamok is megosztottak voltak, és eltérő nemzeti érdekek mentén politizáltak a közösség szintjén. A tagállamok egy része az újonnan létrehozott politikai területeken mélyítette volna az együttműködést, míg mások Európa egyesítését szerették volna mielőbb megvalósítani, felelősséget érezve az egykori keleti blokk államai iránt. A korábban említett koppenhágai kritériumok megalkotása is

¹² Luxemburgi határozat.

¹³ BRAUN 2017.

azon elv mentén született meg, hogy a bővítéspolitika számára pontosabb keretrendszert határozzanak meg.

Miután az 1999. december 11-i helsinki csúcson világossá vált, hogy a differenciálás elve mellett a méltányosságot is figyelembe veszik, a *Big bang* bővítés vált realitássá, vagyis hogy a jelentkezőket együtt kívánják beléptetni majd az Európai Unióba. Az egyéni előrehaladást a 31 fejezetre bontott közösségi joganyag tárgyalási fordulóit jelentették, amelyek esetében előfeltételeket határoztak meg országspecifikusan, és a lezárásukra is ideiglenesen kerülhetett sor. Érezhető volt a tizenötök Európájában, hogy az új belépőkkel kapcsolatban számos aggály merülhet fel, így egy elhúzódó tárgyalássorozatnak voltunk szemtanúi. Az is kikristályosodott, hogy Románia és Bulgária lemaradásban van a többi keleti országhoz képest, így az ő belépésük később várható. A luxemburgi hatokkal¹⁴ a hivatalos tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek meg, míg a helsinki hatokkal¹⁵ 2000. október 15-én. A nagyszámú jelentkező megkövetelt egy egységes dokumentumot is, amely a bővítés folyamatát és elvárásait volt hivatott rendezni. Az Európai Bizottság 2000. november 8-án hozta nyilvánosságra a bővítési stratégiai dokumentumot, amelyben a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak azt javasolták, hogy három kategóriát különböztessenek meg a tagjelöltek kérelmeinek elbírálásakor: elfogadható, tárgyalás alapját képezhető és elfogadhatatlan. A régi és csatlakozó tagok körében felmerülő féltelmek között megjelent a szabad munkaerő-áramlás, az agrártámogatások mértékének változása, a külföldiek termőföldvásárlásának problémája vagy a környezetvédelmi szabályok átvételének derogációja. A koppenhágai csúcstalálkozón 2002. december 12–13-án hivatalosan is lezárták a tárgyalásokat, majd megindulhatott a csatlakozás megerősítési folyamata, mígnem 2004. május 1-jével 25 tagúra bővült az Európai Unió.

Románia és Bulgária lemaradása számottevő volt, mivel a jogállamiság területén hiányosságokkal rendelkeztek, így a 2002-es Európai Tanács-ülésen az a döntés született, hogy a két állam csak később tagozódhat be az integrációba (2007-ben váltak teljes jogú taggá). A hiányosságok következtében a két ország schengeni csatlakozási folyamata is elhúzódott. A továbbiakban abban is egyetértettek, hogy a nyilvánvaló felkészülési hiányosságok pótlása érdekében számukra egy új intézkedés, az úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (*co-operation and verification mechanism*, CVM) vezetnek be a belépés után.¹⁶ A mechanizmus kiterjed az igazságszolgáltatási és közigazgatási reform, a pénzmosás, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc területére. A kezdeményezés semmiképpen sem nevezhető sikeresnek, ugyanis mindkét állam esetében 2023 őszéig érvényben volt. 2023. szeptemberben a Bizottság hivatalosan is lezárta mindkét ország esetében a CVM-et. Ezt követően az EU éves Rule of Law Cycle-ben fogja – a többi tagállamhoz hasonlóan – vizsgálni az eredetileg a CVM hatáskörébe tartozó kérdéseket.

¹⁴ Luxemburgi hatok: Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia és Ciprus.

¹⁵ Helsinki hatok: Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Málta.

¹⁶ VÁRKONYI 2019: 63.

Az Európai Unió számára tanulságul szolgált, hogy a felkészültséget a csatlakozási folyamatban lehet érdemben befolyásolni, a belépést követően a fenti területek reformjának eredményessége kétséges. Az Európai Tanács 2006. december 14–15-i ülésén jóváhagyott, megújított bővítési konszenzussal és az azt követő tanácsi következtetésekkel összhangban továbbra is az Európai Unió egyik kulcsfontosságú politikája maradt az új tagok felvétele, azonban újításként a „3C” irányát határozták meg: *consolidation, conditionality, communication*.¹⁷

A 2004-es és a 2007-es bővítés tárgyalási fordulóiból az Európai Unió számára világossá vált, hogy új kulcsterületek kidolgozására van szükség, melyeket a tárgyalások kezdetétől a lezárásig folyamatosan napirenden kell tartani. A korábbi 31 tárgyalási fejezetet így 35-re bővítették, és létrejött két kulcsfontosságú terület: a 23. igazságszolgáltatás és alapjogok, továbbá a 24. szabadság, biztonság és jog térsége. A két fejezetet Horvátország csatlakozásakor élesítették, és a jelenleg is zajló nyugat-balkáni bővítésknél is prioritást élvez. A tárgyalások újdonságát jelentette az is, hogy immáron fejezetnyitó feltételeket¹⁸ is meghatároztak, nem csak fejezetlezárót, ugyanekkor vezették be a tárgyalások felfüggesztésének a lehetőségét is (a tárgyalások felfüggesztésére az uniós értékek tartós és súlyos megsértése esetén kerülhet sor a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának kérése alapján a Tanács minősített többségű szavazatával). Míg a horvát csatlakozáskor az említett két fejezetet csak későn sikerült megnyitni, addig ebből okulva 2011-ben a Bizottság meghirdette az „új megközelítést”, amelynek értelmében a Montenegróval folytatott tárgyalások idején új eljárásrend lépett életbe. Eszerint a 23. és 24. fejezetek megnyitása a tagjelölt állam hatóságai által készített akciótervek elfogadása nyomán zajlik. A közös fejezetnyitó álláspontban pedig a tagállamok köztes (*interm*) feltételeket határoznak meg.

A bővítéspolitikai helye a 2011-es magyar elnökség prioritásai között

A 2011-es magyar soros elnökség kiemelt területei között szerepelt a balkáni bővítés témaköre, különös tekintettel Horvátország csatlakozási tárgyalásainak lezárására. „A magyar elnökség kiemelt ügyként, mondhatni presztízskérdésként kezelte a bővítési folyamat nyugat-balkáni továbbhaladását, a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárását. 2011 elején, a magyar elnökség kezdetekor még hét tárgyalási fejezet volt nyitva. Jórészt a magyar diplomácia ismételt erőfeszítéseinek köszönhető, hogy a tárgyalások felgyorsultak, s 2011. június 30-án le is zárultak.”¹⁹ Az elnökségi félév során a mezőgazdasági és vidékfejlesztési, valamint a regionális politikáról és a strukturális eszközök koordinálásáról szóló fejezetet április 19-én, a halászatról szóló részt június 6-án zárták le. Az elnökség utolsó napján pedig sikerült kompromisszumot kötni a versenyjog,

¹⁷ *Consolidation*: a korábbi csatlakozások hatásainak elmélyítése. *Conditionality*: szigorú, de *fair* feltételenség, amelyben konkrét feladat szabások és következtetes ellenőrzés várható. *Communication*: a folyamat megfelelő kommunikálása a tagállami és a tagjelölt országok közvéleménye felé.

¹⁸ Nyitó vagy záró feltételek, teljesítményjelzők (*benchmarkok*).

¹⁹ GAZDAG 2011.

a bírósági és alapvető jogok, valamint a pénzügyi és költségvetési rendelkezések kapcsán is. Egyéb visszas kérdések hiányában az egyéb fejezet megnyitására és lezárására nem volt szükség a tárgyalások végén. Mint érezhető, a nagyobb pénzügyi támogatottságot érintő kérdések és a demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos témák maradtak a magyar elnökségre, amelynek sikerült az EU-tagállamok és Horvátország között megteremtenie az egyensúlyt. A várakozásokkal ellentétben azonban a horvát csatlakozási dokumentum aláírására már a lengyel elnökség ideje alatt került sor, azonban a magyar diplomáciának elvitathatatlan érdemei vannak a horvát csatlakozás sikerében.

Sajnos a nyugat-balkáni államok európai integrációja kapcsán nem sikerült az elnökség idején előrelépést felmutatni, mivel a régió országai a csatlakozás kezdeti szakaszában voltak, így Montenegró bár tagjelölt volt, de nem indulhattak még meg a tárgyalásai, Észak-Macedónia küzdött Görögországgal a névvita miatt, Szerbia és Albánia a csatlakozási kérelmeik benyújtásán gondolkodtak ebben az időszakban.

A bővítéspolitika aktuális helyzete²⁰

A román és bolgár csatlakozással, illetve Horvátország hosszú, de sikeres integrációjával úgy tűnik, hogy egy időre bezárult az EU kapuja. A nyugat-balkáni államok csatlakozási folyamata meglehetősen rögzös, kerülőúton zajlik. A szomszédsági kapcsolatok nagymértékben rányomják bélyegüket az előrehaladásra, amit tovább súlyosbít a politikai instabilitás és kiszámíthatatlanság. A lassú, apró lépésekben haladás az elmúlt évtizedekben az Európai Unió hitelességét ásta alá.

2019-ben a szakpolitika átalakításon esett át, amely során olyan új elemek jelentek meg, mint például a fejezetek csoportosítása klaszterekbe, *fundamentals first*, *reversibility* (a bővítési folyamat ideiglenes leállítása vagy már lezárt szakpolitikai területek újraindításának lehetősége).

A régió államaival a háborús és autokratikus hagyományok következtében először stabilizációs és társulási megállapodások sorát kötötték meg, amelyekben regionális megközelítéssel, de országspecifikus ajánlásokat határoztak meg a politikai és gazdasági helyreállítás érdekében. Az első ilyen típusú szerződést Észak-Macedóniával léptették hatályba 2004-ben, majd Koszovó zárta a sort 2016-ban. Eközben azt is láthatjuk, hogy az elmúlt két évtizedben a térség államainak perspektívája az Európai Uniót jelentette, mivel napjainkra már valamennyi állam benyújtotta csatlakozási kérelmét.

Észak-Macedónia 2004-ben jelezte csatlakozási szándékát, amelyre 2005-ben pozitív választ kapott, azonban a Görögországgal fennálló névvita miatt a görögök folyamatosan vétót emeltek a tárgyalások megkezdésével kapcsolatban. A konfliktust 2018-ban sikerült rendezni a preszpai megállapodással,²¹ ezután viszont a bolgárok jelentkeztek be nemzeti identitási vitájukkal,²² és gátolják a tárgyalások megkezdését. Másodikként

²⁰ ÖRDÖGH 2023.

²¹ Prespa Agreement.

²² EGERESI 2022.

Montenegró jelentkezett teljes jogú tagságra 2008-ban, 2010-től tagjelölti státuszt kapott, majd 2012-től napjainkig tartanak a tárgyalásai. Az előrehaladás felemás, ugyanis 33 fejezetet megnyitottak már, azonban csak hármat sikerült ideiglenesen lezárni. A montenegrói politika az elmúlt években meglehetősen instabillá vált azzal, hogy megszűnt Milo Đukanović pártjának kormányzati pozíciója harminc év után.²³ Harmadik régiós államként Albánia jelezte belépési szándékát 2009-ben, amire csak 2014-ben kapott tagjelölti státuszt. A belső, strukturális problémák következtében a tárgyalások még nem kezdődhettek meg velük sem, így közel tíz éve arra várnak, hogy leülhessenek a tárgyalóasztalhoz. Albániával az első kormányközi konferenciát 2022 nyarán tartották, de klaszternyitásra nem került sor. Észak-Macedónia esetében még nem került sor tárgyalásra. Negyedik országként Szerbia nyújtotta be a soros elnökséghez kérelmét a teljes jogú tagságra 2009 decemberében. Három évvel később, 2012-ben kapott tagjelölti státuszt, 2014-től már tárgyalnak a jogharmonizációról. Montenegróhoz hasonlóan Szerbia sem áll közel a belépéshez, ugyanis 22 fejezetet nyitottak meg, míg kettőt átmenetileg lezártak. A legnagyobb problémát a Koszovóval fennálló viszony rendezetlensége okozza.²⁴ Bosznia-Hercegovina ötödik államként, 2016-ban jelezte felvételi kérését, amelyre 2022 decemberében kapott pozitív választ az Európai Uniótól, a tárgyalások megkezdéséhez azonban még számos feladatot kell teljesíteniük. 2019-ben Bosznia kapott egy konkrét listát, amely 14 kulcsfontosságú témát tartalmazott – amelyek között szerepelnek az igazságszolgáltatás jelentős reformjai, a korrupcióellenes törvényhozás kulcsfontosságú elemei és egy új választási rendszer –, amelyek közül a boszniai hatóságoknak egyet sem sikerült azóta kipipálniuk. A sort Koszovó zárja, amelynek önállóságát öt európai uniós tagállam el sem ismeri (Románia, Szlovákia, Spanyolország, Görögország, Ciprus). 2022 decemberében a koszovói kormányfő hivatalosan is átadta országa csatlakozási kérelmét.²⁵ A vitatott államiság következtében pár évig biztosan nem kapnak pozitív választ a közösségtől.

A bővítéspolitika leállását több tényező is befolyásolta. Egyrészt az Európai Unió a brexittel volt elfoglalva, így legtöbb energiáját az Egyesült Királyságra alkalmazandó kilépési szabályokra összpontosította. Ennek megtörténte után a Covid-19-világjárvány szinte két évre megbénította minden politikai előrehaladás lehetőségét, majd ezután is a helyreállításra és a gazdaság talpra állítására összpontosítottak a vezetők. Szükséges megemlíteni a „bővítési fáradtságot” is, illetve azt, hogy a csatlakozó országok sem tettek meg minden tőlük telhetőt. A bővítéspolitika kapcsán a csatlakozni kívánó országok egyre gyakrabban hangoztatták elégedetlenségüket, amire végül az EU is reagált. A hitelesség helyreállítása érdekében még 2020-ban Várhelyi Olivér szomszédságpolitikai és bővítésügyi biztos így nyilatkozott: „Az Európai Unió nyugat-balkáni bővítése a Bizottság kiemelt prioritásai közé tartozik. Három csapásvonalon dolgozunk: Először is, ma konkrét lépéseket javasunk a csatlakozási folyamat javítására. A folyamat megerősítése és javítása mellett a cél továbbra is a csatlakozás és a teljes jogú uniós

²³ Magyar Külügyi Intézet [é. n.].

²⁴ KRISTÓF 2022.

²⁵ SHENOUDA 2022.

tagság. Másodszor, a Bizottság ezzel párhuzamosan határozottan kiáll arra vonatkozó ajánlásai mellett, hogy meg kell kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat Észak-Macedóniával és Albániával, és hamarosan naprakész tájékoztatást fog nyújtani a két ország által elért előrelépésekről. Harmadszor, a májusban Zágrábban megrendezésre kerülő EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó előkészítéseként a Bizottság a régióra vonatkozó gazdasági és beruházásfejlesztési tervet fog előterjeszteni.”²⁶

A valóságban mindhárom lépés megtörtént, azonban gyors ütemű változást nem tapasztalunk a csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatban. A bővítés reformja kapcsán először az alapkérdésekkel kezdik a tárgyalásokat, amelyek a csatlakozási tárgyalások végéig nyitva maradnak (például jogállamiság kérdése). Az ezeken a tárgyalásokon elért eredmények fogják meghatározni a további keretrendszert, a kiszámíthatóság érdekében a kritériumrendszeren a folyamat ideje alatt nem változtatnak. Az elmúlt két évben számottevő előrehaladás nem történt sem Montenegró, sem Szerbia esetében, így a reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az okok számottevőek: egyrészt az EU napirendje nagymértékben átalakult az orosz–ukrán háború következtében, másrészt a csatlakozó országok sem haladtak a jogharmonizációval. Észak-Macedóniával és Albániával sem indulhattak meg a tárgyalások 2022-ben sem, Bulgária és Hollandia vétója nyomán. A harmadik bejelentett elemet, a gazdasági és beruházásfejlesztési tervet 2020 októberében mutatták be, amely kilencmilliárd euró értékben támogat, és öt pillér köré szerveződik: „a) éghajlat-politikai fellépés, egyaránt ideértve a dekarbonizációt, az energiaügyet és a közlekedést; b) a körforgásos gazdaság, különös tekintettel a hulladékgazdálkodásra, az újrafeldolgozásra, a fenntartható termelésre és a hatékony erőforrás-felhasználásra; c) a biológiai sokféleség, azaz a térség természeti kincseinek védelme és helyreállítása; d) a levegő-, a víz- és a talajszennyezés elleni küzdelem; valamint e) a fenntartható élelmiszerrendszerek és a vidéki területek”.²⁷ Ezen beruházások megvalósítása jelenleg is zajlik. A nyugat-balkáni országok számára pedig rossz üzenetet jelentett Ukrajna tagjelöltségének rapid megadása.

Azzal, hogy az Orosz Föderáció 2022. február 24-én megtámadta Ukrajnát, agressziót követett el, azonban ez a geopolitikai esemény egy sor lépést indukált az Európai Unióban is. A terebélyesedő szankciós lista mellett a bővítéspolitikára is kihatott. Az EU közvetlen környezetében zajló háborús cselekmény biztonságpolitikai kihívást is jelentett. A fokozódó harcok okán 2022. február 28-án elsőként Ukrajna, majd március 3-án Moldova és Grúzia is benyújtotta csatlakozási kérelmét az EU-hoz. Világosan látszik, hogy elsősorban a háború miatti félelem és a nyugati kapcsolatok megerősítése volt a cél (lásd párhuzamosan Finnország és Svédország NATO-csatlakozási folyamatát). Az Európai Bizottság 2022. június 17-én tette közzé véleményét a három ország felkészültségéről,²⁸ amelyben mindhárom ország elért eredményeit méltatva a státusz megadását szorgalmazta. Már ebből a pár hónapos „országáttekintésből” is látható, hogy kevésbé a szakmai, mint inkább a politikai kérdések döntöttek. Hasonló magyarázatot találunk arra, hogy

²⁶ Európai Bizottság 2020a.

²⁷ Európai Bizottság 2020b.

²⁸ European Commission 2022a; 2022b; 2022c.

az Európai Tanács 2022. június 23-án mindhárom kérelmet pozitívan támogatta, Ukrajna és Moldova megkapta a tagjelölti státuszt, míg Grúziát támogatásukról biztosították további reformok végrehajtása után. A bővítéspolitika ezzel a nemzetközi események egyik eszközévé vált, és rossz üzenetet küldött a már csatlakozó országok számára. A rossz üzenet alapját az jelenti, hogy valójában nem érték el azokat az elvárásokat, amelyeket kitűztek számukra, vagy differenciáltak tagjelölt és tagjelölt állam között. Ezzel a lépéssel rekorder is született, mert Moldova és Grúzia esetében rekordgyors elbírálás zajlott, mindösszesen három hónap alatt. A fentieket fontos hangsúlyozni, mivel más nemzetközi környezetben zajlik a Keleti Partnerség államainak kezelése és a nyugat-balkáni országok csatlakozása.

A bővítéspolitika gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt hatása

A nyugat-balkáni bővítés érdekei az Európai Unió felől szemlélve politikai tartalmúak, nem annak gazdasági értéke miatt támogatott, hanem Európa egyesítésének a szempontja élteti. A közel 18 millió fős lakosság az EU számára nem jelent nagy piaci bővülést, illetve a térség gazdasági mutatói sem teljesítenek az EU-átlag felett, amiért megérné akár piacszerzés, akár a piaci teljesítmény alapján a régiót integrálni a belső piacba. Társadalmi hatása azonban annál nagyobb lehet, mivel a csatlakozási folyamat eredményeként az európai értékek (emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, emberi jogok) átvételét látják biztosítottnak a tagállamok, ami hozzájárul a régió stabilitásához és fejlődéséhez is. Az érem másik oldala viszont az, hogy az olcsó, jól képzett munkaerő jelentősége nem alábecsülendő a nyugat-balkáni régióban, különös tekintettel Szerbiára. Más nem EU-országok is meglátták az ebben rejlő lehetőségeket (például Kína, Törökország, Oroszország, Egyesült Arab Emírségek).

Azzal, hogy a régió országai csatlakoznak az Európai Unióhoz, gazdasági és társadalmi stabilitás is megvalósulhat a térségben. Mivel kis gazdaságokról van szó, ezért a világpiacon folyamatoknak nagymértékben kitettek, ennek ellensúlyozására megérné számukra csatlakozni a belső piachoz, amely kiszámíthatóbb gazdasági fejlődés perspektíváját nyújtja számukra. Okulva a 2009-es gazdasági válság vagy a Covid-19-világjárvány gazdaságra gyakorolt negatív hatásaiból, ez az irány mindenképpen fontos számukra. Fontos megjegyezni, hogy a régió demográfiai problémákkal is küzd, amit részben az EU közelsége okoz. Az alacsony születési számok magas elvándorlási trendekkel párosulnak, ami a népesség drasztikus előrecedéséhez és a munkaképes lakosság csökkenéséhez vezetett a nyugat-balkáni országokban. A csatlakozással az életszínvonal növekedése valósulhat meg, ami a negatív trendet fékezheti.

Magyarország érdekei a bővítéspolitika jövőbeni fejlődésére tekintettel

A magyar kormány álláspontja az elmúlt tíz évben a régió mielőbbi integrációját támogatta. „A nyugat-balkáni országok felvétele megerősítené az Európai Uniót – mondta Szijjártó Péter Szarajevóban. A magyar külgazdasági és külügyminiszter kiemelte, Magyarország ezért a csatlakozási folyamat jelentős felgyorsítását szorgalmazza.”²⁹ A 2024-es magyar soros elnökség feladatai között is megtaláljuk a bővítés témakörét. Azonban fontos megjegyezni, hogy az elsődleges partnernek Szerbia számít a régióból két okból kifolyólag. Egyrészt az elmúlt években vele alakult ki a legszorosabb energetikai együttműködés, másrészt a 2015-ös migrációs válság óta igyekeznek szoros együttműködést megvalósítani.

Magyarország érdekei kettősek: egyrészt politikai, másrészt gazdasági szempontúak. A politikai érdekek mentén megfigyelhető, hogy az Orbán-kormányval azonos véleményeket megfogalmazó kormányzatok mellett több kiállást és szorosabb gazdasági kapcsolatokat láthatunk. Észak-Macedóniával, Albániával vagy Montenegróval szinte lenullázódtak a politikai kapcsolatok, mivel ellentétes politikai színezetű kormányaik voltak. Felértékelődött viszont Szerbia, illetve a boszniai Szerb Köztársaság. A Szerbiával szoros partneri kapcsolatok politikai szála mögött megtaláljuk a vajdasági magyarság helyzetének javítási szándékát is, amely elhangzik a csatlakozás szorgalmazásának indokaként. A gazdasági tényezők hasonló arányokat mutatnak. „A Nyugat-Balkán a magyar termék- és szolgáltatásexport kiemelt célállomása, hiszen az elmúlt tíz évben Magyarország kétszeresére növelte a térségbe irányuló export mértékét. A magyar termék- és szolgáltatásexport 2019-ben lépte át először a hárommilliárd eurót, s e vonatkozásban Szerbia az egyik legfontosabb gazdasági partnerré lépett elő: ebben az évben az országba irányuló magyar termék- és szolgáltatásexport értéke meghaladta a kétmilliárd eurót, azaz a régióba irányuló kivitelünk kétharmada ide érkezett.”³⁰ Az elmúlt tíz év során a magyar kormányzat átgondolt stratégiájának köszönhetően számos befektetéssel megjelent a régió országaiban, amelyhez az EXIM-bank révén támogatást is nyújtott a magyar vállalatok számára. Zászlóshajónak a MOL és az OTP régióbeli megjelenése számít, amelyet számos vállalat megjelenése követ.

Következtetések

A nyugat-balkáni bővítés Magyarország számára mindig is fontos területet jelentett, mivel a földrajzi közelség és részben hasonló történelmi múlt miatt számos politikai és gazdasági kapcsolat alakult ki, amely az EU-n belül stabilabb együttműködések

²⁹ MTI 2023.

³⁰ ÁRMÁS–NÉMETH 2021.

jelenthet. A bővítés kérdése a 2024-es soros elnökség napirendjén is szerepel, azonban három fontos tényezővel mindenképpen számolni szükséges a realitások mentén.

1. Az európai parlamenti választások nyomán megújul az intézményrendszer, így a soros elnökség idején kezdi kialakítani szerepét az új összetételű Európai Parlament, azonban az Európai Bizottság felállítása vagy az Európai Tanács elnökének, illetve a külügyi és biztonságpolitikáért felelős főképviselőnek a megválasztása elhúzódhat, amibe a magyar félnek kevésbé lesz beleszólása. Ez azonban a szakpolitikák előrehaladását is gátolni fogja.
2. Az Európai Uniót a horvát csatlakozás óta, az elmúlt tíz évben bővítési fáradtság jellemzi, ami érezhető a csatlakozási tárgyalások lassulásában is. A Jean-Claude Juncker bizottsági elnök által elejtett megjegyzésből a 2025-ös bővítésről, vagy akár Várhelyi Olivér azon kijelentéséből, hogy mandátuma végéig újabb állam lép be az együttműködésbe,³¹ valószínűleg nem lesz semmi. Bár Charles Michel, az Európai Tanács elnöke a Bledi Stratégiai Fórumon, 2023. augusztus végén már 2030-as céldátumot mondott, ez valószínűleg csak a résztvevők biztatását szolgáló nyilatkozat volt.
3. A nyugat-balkáni államok sem felkészültek a tagságra. Az elmúlt években az Európai Bizottság és más nemzetközi és régióbeli szervezetek jelentései azt támasztják alá, hogy a politikai kritériumok terén visszalépés történt, a gazdasági mutatók viszont sosem teljesültek.

A fenn említett problémákkal együtt a magyar soros elnökségnek lehetősége lesz arra, hogy a feleket egy asztalhoz ültesse, és a tárgyalásokat felgyorsítsa, még ha nem is várható akkora eredmény, mint a horvát csatlakozás lezárásakor.

Felhasznált irodalom

- ÁRMÁS Julianna – NÉMETH Ferenc (2021): Nyugat-balkáni politikai-gazdasági körkép és a magyar gazdasági jelenlét. *KKI Elemzések*, (41), 1–14. Online: http://real.mtak.hu/129419/1/KE_2021_41_NYUBA_AJ_NF_0908.pdf
- BRAUN András (2017): The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review*, 18(70), 103–134.
- EGERESI Zoltán (2022): A bolgár–macedón identitásvita. *KKI Elemzések*, (7), 1–11. Online: http://real.mtak.hu/139078/1/KE_2022_07_BG_MK_bolgar_macedon_identitasvita_Egeresi_0321.pdf
- GÁLIK Zoltán (2005): Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól” a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. Budapest: Osiris, 347–370.

³¹ MTI/AP 2020.

- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- KRISTÓF Péter (2022): Tovább fokozódik a feszültség Szerbia és Koszovó között. *Euronews*, 2022. december 28. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/28/tovabb-fokozodik-a-feszultseg-szerbia-es-koszovo-kozott>
- MTI (2023): Magyarország határozottan kiáll a nyugat-balkáni bővítés mellett. *Pannon RTV*, 2023. március 22. Online: <https://pannonrtv.com/rovatok/politika/magyarorszag-hatarozottan-kiall-nyugat-balkani-bovites-mellett>
- MTI/AP (2020). Várhelyi Olivér: a nyugat-balkáni bővítés az egyik legfontosabb feladat. *Kemma*, 2020. február 6. Online: www.kemma.hu/orszag-vilag/2020/02/varhelyi-oliver-a-nyugat-balkani-bovites-az-egyik-legfontosabb-feladat
- ÖRDÖGH Tibor (2022): Bővítéspolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika, 517–528.
- ÖRDÖGH Tibor: Smart Resilience and EU Enlargement Policy. *Pro Publico Bono*. (Megjelenés alatt).
- RAPCSÁK János (2005): A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. Budapest: Osiris, 265–316.
- SHENOUDA Nóra (2022): Ingerülten reagált Szerbia arra, hogy Koszovó beadta az EU-csatlakozási kérelmét. *Euronews*, 2022. december 15. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/15/ingerulten-reagalt-szerbia-arra-hogy-koszovo-beadta-az-eu-csatlakozasi-kerelmet>
- VÁRKONYI Márta (2019): Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig”. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 59–72.

Egyéb források

- Amszterdami Szerződés. HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat). HL C 327., 2012. október 26., 1–107.
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>
- Európai Bizottság (2020a): *Hitelesebb, dinamikusabb, kiszámíthatóbb és politikailag megalapozottabb uniós csatlakozási folyamat – a Bizottság előterjeszti javaslatait*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_181
- Európai Bizottság (2020b): *Nyugat-Balkán: Gazdaságélénkítési és beruházási terv a gazdasági helyreállítás és a konvergencia támogatására*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hu/ip_20_1811/IP_20_1811_HU.pdf
- European Commission (2022a): *Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

- European Commission (2022b): *Opinion on Moldova's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-moldova-application-membership-european-union_en
- European Commission (2022c): *Opinion on Georgia's Application for Membership of the European Union*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007. december 17., 1–271. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT&qid=1698909988343>
- Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997 Presidency Conclusions (Luxemburgi határozat). Online: www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm#
- Magyar Külügyi Intézet [é. n.]: *Merre tovább? Parlamenti választások Montenegróban*. Online: <https://kki.hu/merre-tovabb-parlamenti-valasztasok-montenegroban/>
- Prespa Agreement. Online: <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumentum/spogodba-en.pdf>
- Single European Act. HL L 169., 1987. június 29., 1–28. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11986U%2FTXT>