

Az EU keleti szomszédságában zajló konfliktusok hatása az Európai Unió bővítéspolitikájára

Az Európai Unió szomszédságában zajló konfliktusok jelentősen meghatározzák, hogy milyen választ képesek adni az integrációra és bővítésre az uniós intézmények és tagállamok. Az első magyar elnökség óta eltelt évtizedben egyre komplexebb és kiszámíthatatlanabb biztonsági kihívások jelentek meg a határon, akár a migráció, akár a hibrid hadviselés terén, negatívan befolyásolva az új tagok felvételét az Európai Unióba. A kontinensnek új válaszokat kell adnia a nyugat-balkáni tagjelölt országoknak az európai perspektíva tekintetében, felgyorsítva és elmélyítve a szomszédos térséggel való politikai, gazdasági és intézményi kapcsolatokat. Az európai intézményrendszernek készen kell állnia egy 30+ fős tagságra, amely kapcsán a 2024-es magyar elnökségre komoly szerep hárulhat. A hazai prioritásnak is tekinthető – új metodológiával kiegészülő – bővítéspolitikai hitelessé tétele új lehetőséget teremthet a régió és benne Kelet-Közép-Európa gazdasági és politikai egyesítése terén. Magyarország már a 2011-es EU-elnökség alatt szószólója volt a tagjelöltek európai perspektívája mellett, viszont az elmúlt évtizedben inkább a bővítési fáradtság lett megfigyelhető. Ennek ellenére az új bővítési metodológia már az évtized végére új tagokat eredményezhet, amire az Európai Uniónak fel kell készülnie. Végso soron Magyarországnak a 2024-es elnöksége alatt tovább kell vinnie az európai perspektívát, hozzájárulva az EU és a kontinens biztonságához.

Bevezetés

Számos elmélet foglalkozik az Európai Unió definiálásával, amely *sui generis* entitásként hordozza magában az állam és a nemzetközi szervezetek ismertetőjegyeit, viszont nem határozható meg csupán az egyik vagy másik definícióval. Ennek ellenére az európai uniós tagság egyik legkézzelfoghatóbb jele az euró mellett a négy alapszabadság, amely a tagállamok – és állampolgáraik – számára többletjogokat és kötelezettségeket határoz meg. A jelenleg huszónhét tagú Európai Unió legutóbbi, 2013-as horvát csatlakozás után megtapasztalt stagnálása és a 2020-ban bekövetkezett brexit megkérdőjelezte a bővítéspolitikai alapjait. Ennek ellenére a célzott, stratégiai bővítés az Európai Unió megerősítését és lehetőségeinek kiszélesítését hozhatja magával. De hogyan, és mi járult hozzá az *enlargement fatigue*-hoz,¹ vagyis bővítési fáradtsághoz, és milyen hatással vannak az Európai Unió keleti határára zajló konfliktusok, mint például az orosz–ukrán háború a tagság további bővítésére? Jelen tanulmány kitér a bővítéspolitikára és a szomszédságban zajló konfliktusok közötti kölcsönhatásra, valamint a bővítéspolitikai jelenkori belső (intézményi) és külső (geopolitikai) változásaira. Emellett kontextusba helyezi a 2011-es és 2024-es magyar uniós elnökség lehetőségeit és mozgásterét. A tanulmány elsőként a bővítéspolitikai történeti fejlődésével foglalkozik, majd a bővítéspolitikai 2011-es

¹ BERGMANN–SVENDSEN–MARTINEZ 2023.

magyar uniós elnökségben betöltött szerepét foglalja össze. Harmadsorban az aktualitásokat, így a francia–német reformjavaslatokat, kitörési pontokat és kihívásokat tekinti át. Végül kitér egy kibővített Európai Unió gazdasági-társadalmi-geopolitikai vonatkozásaira, valamint Magyarország jelenkori érdekeire és a kelet-közép-európai régió mint lehetséges közvetítő szerepére is.

A bővítéspolitikai történeti fejlődése

Általános egyetértés van abban, hogy az Európai Unió integrációs folyamata az európai biztonságpolitika fontos eszköze. Az alapító atyák között a két világháborút követően merült fel, hogy Európában tartós béke és stabilitás legyen, ami az integrációs folyamatot – és benne a bővítéspolitikát – oly fontossá tette. Ahogy a Schuman-nyilatkozat is említi: „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni.” „Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”²

Természetesen nem csupán a szén és acél egy közös főhatóság alá rendelése teremtette meg az európai békét és stabilitást, hanem egy meghatározó és bizonytalan időszakban született víziók és konkrét reformok vezettek el a mai Európai Unióhoz, amelyek nélkül nem lenne lehetséges az európai államok közötti mélyebb gazdasági integráció és tartós béke. Az európai biztonságról alkotott felfogás egy széles körű biztonsági koncepción alapul, amely szerint a közös szabályok és értékek kialakításának folyamata a különböző (szak)politikai területeken, valamint e szabályok és értékek sikeres közvetítése az EU határain túlra az EU-t biztonsági szereplőként határozza meg, és hatással van a tágabb környezetre is. Robert Kagan³ felhívja a figyelmet, hogy Európa, amely számos különböző nemzeti karaktert rejt magában, az évszázadok óta ismétlődő háborúk és konfliktusok hatására tanulta meg a politikai célok diplomáciai és tárgyalási úton történő elérését. Az utrechti béke, amely lezárta a spanyol örökösödési háborút, az 1814–1815-ös bécsi kongresszus vagy akár a Népszövetség mint intézményrendszer alkalmi hatalmi konszolidációs próbálkozások voltak, de közel sem bizonyultak olyan tartós rendszereknek, mint az Európai Unió jelenlegi formájában.

A 20. századi Európa csak súlyos területi és emberi veszteségek árán tudta megvalósítani azt, amit először Európai Közösségeknek és ma Európai Uniónak nevezünk. Churchill 1946-os zürichi beszédében „európai családról”, valamint a „béke, biztonság és stabilitás új struktúrájáról” beszélt.⁴ A bővítéspolitikai politikai (béke), gazdasági (biztonság) és intézményi (stabilitás) célkitűzéseit már több mint hetven éve megfogalmazták, viszont az uniós tagság alapjait jelentő koppenhágai kritériumrendszert csak a berlini fal leomlása után határozták meg tételesen.⁵

² Európai Unió 2023.

³ KAGAN 2003: 5.

⁴ CHURCHILL 1946.

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 1993.

A bővítéspolitika szellemisége sokat merít az alapító atyák által szorgalmazott funkcionális bővítés és intézményi párbeszéd gondolataiból. Bár a bővítéspolitika történelmi távlatból sosem volt egyenletes és kiszámítható, az 1995-ös EFTA-országokkal történő, majd a 2004-es „big bang” bővítés megmutatta az EU gazdasági vonzerejét a kelet-közép-európai társadalmak számára, és szinte megkérdőjelezhetetlenné tette a kontinens békéjét. Ebben az időszakban érték el csúcspontjukat az EU–orosz kapcsolatok is, erre példa az 1999-es moszkvai csúcspont közös nyilatkozata az EU és Oroszország közötti „partnerségről”, illetve az európai kontinens 21. századi kihívásainak „közös megközelítésén” keresztül történő megoldásának szorgalmazása. Ennek ellenére az EU által meghonosított jogi, intézményi és politikai reformokat teljesítő kelet-európai tagállamok számára ezzel egy időben nyitotta meg a kapuit a Varsói Szerződés ellenpontjaként létrehozott Észak-atlanti Szerződés Szervezete, amelynek hidegháborús szellemiségével ellentétben állt az EU mint gazdasági békeprojekt. Az orosz energiahordozóktól függő Európa egyszerre akart békét és biztonságot, viszont a bővítéspolitika nem tudta lekövetni a hidegháború utáni megváltozott geopolitikai helyzetet.

Az EU bővítéspolitikájának már a kezdetektől meg kellett birkóznia belső és külső kihívásokkal. Egyrészt a tagállamok számának növekedése (27) az intézményrendszer és a döntéshozatal reformját tette szükségessé, amelyet a 2009-es Lisszaboni Szerződés szentesített. Másrészt a NATO keleti szárnyának terjeszkedése miatt Oroszország sokkal kritikusabban állt a bővítéspolitika céljaihoz, mint azt az Európai Unió gondolta.⁶ A bővítés folyamata már az első, 1973-as bővítési hullámtól komoly belső kapacitásbeli problémákat okozott az EU számára,⁷ felvetve a kérdést, hogy az EU képes-e egy adott időszakban új tagokat felvenni anélkül, hogy veszélyeztetné a Szerződésekben meghatározott politikai és szakpolitikai célkitűzéseket, mint a gazdasági integráció, a vám- és valutaunió és a közös kereskedelempolitika. Mivel a tagállamok és régiók rendkívül különböző gazdasági fejlődésen mentek keresztül, számos különböző érdekellentét alakult ki a bővítéseket követően. Ezt az Európai Bizottság új pénzügyi és szakpolitikai eszközökkel próbálja ellensúlyozni, több-kevesebb sikerrel. A 2008-as, majd 2012-es gazdasági válság felszínre hozta a régi és új Európa, valamint az északi és déli tagállamok közti ellentéteket. Az Európai Unió legsikeresebb eszköze a bővítés okozta gazdasági különbségek kiegyenlítésére a kohéziós politika. Míg 2003-ban az egy főre jutó GDP 60%-át érte el hazánk, 2022-re ez több mint 77%-ra nőtt.⁸

Ennek ellenére a bővítés nemcsak gazdasági jólétet, hanem belső és külső biztonságot is ad a tagállamoknak, ahol a bűnüldöző hatóságok koordináltan tudnak együttműködni a Schengeni Információs Rendszernek, valamint a Vízuminformációs Rendszernek (VIS) köszönhetően. A bővítés végső soron nemcsak szimbolikus út Európába, hanem az európai polgárok biztonságát is garantálja. A 2011-es magyar elnökség kiemelt prioritása volt a – 2013-ban megvalósult – horvát EU-csatlakozás előkészítése. A 2024-es magyar

⁶ GIDADHUBLI 2004.

⁷ EMERSON et al. 2006.

⁸ KSH 2005; Eurostat 2023a.

elnökség egyik prioritása pedig Románia és Bulgária schengeni csatlakozása lesz, amely csökkentené a határon átvélő biztonsági kockázatokat, továbbá a vízumadminisztrációt összesen tizenkét határátkelőhelyen.⁹

A 2011-es magyar elnökség bővítéspolitikai prioritásai: elért eredmények

Amikor Magyarország 2011-ben átvette a soros EU-elnökség szerepét, a világgazdaság válságüzemmódban volt. A 2008-as globális banki-pénzpiaci összeomlás, majd a 2012-es európai szuverén adósságválság behatárolta a bővítéspolitika lehetőségeit. Például a vállalkozások könnyített letelepedését, új munkahelyek létrehozását, illetve több EU-forráshoz (Kohéziós Alap, közös agrárpolitika) való hozzáférést. Az ebben rejlő lehetőségeket átvette a gazdasági válságkezelés és a banki csődök megakadályozása. A nyugat-európai országokban pedig fokozott óvatosság és gyanakvás kísérte a náluk kevésbé fejlettebb dél- és kelet-közép-európai államok megsegítését. Az akkori magyar elnökség mottója, az „Erősebb Európa” ennek ellenszereként a kohézió és szolidaritás erősítését vette alapul. A magyar elnökség a horvát csatlakozási tárgyalások lezárását komoly fegyvertényként kezelte 2011 első felében, amelynek fókuszában a nyugat-balkáni régió integrációs perspektívájának előmozdítása is szerepelt.¹⁰

A 2004-es nagy bővítési hullámból kiindulva a magyar elnökség fenn kívánta tartani a bővítési folyamat lendületét, amelynek célja volt a csatlakozási folyamat előrehaladásához szükséges konszenzus megteremtése a tagállamok között. Az elnökséget meghatározta a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés, amely alapjaiban újította meg az EU döntéshozatali és intézményrendszerét. Egyik fő feladata volt az Európai Külügyi Szolgálat „beüzemelése”, amely kapcsán az EU a nyugat-balkáni bővítési folyamat felgyorsítását remélte diplomáciai eszközökkel. Az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács megerősített politikai iránymutató szerepe vált meghatározóvá, a félévente rotálódó elnökség pedig lehetőséget nyújt az aktuális stratégiai irány összehangolt megerősítéséhez. Az első magyar EU-elnökség presztízs kérdésként tekintett déli tagjelöltjeinek a csatlakozására, valamint a horvát tárgyalások lezárására. Utóbbi folyamat fél éven belüli lezárása (hét nyitott csatlakozási fejezet mellett) megmutatta, hogy új EU-tagok is tudnak komoly eredményeket felmutatni. A 2011 júniusában megtartott Nyugat-Balkán Fórum, valamint a régióba irányuló magas szintű látogatások mellett ösztönzőleg hatott a horvát csatlakozás sikere is. A magyar elnökségnek és a spanyol–belga–magyar elnökségi triónak Európa legnagyobb kihívásokkal teli időszakában kellett dolgoznia, amelyre hatással volt az arab tavasz és az ennek következtében kialakult migrációs hullám is. Egyszerre kellett megerősíteni és összehangolni a biztonság belső és külső dimenzióját, ami nem kis feladatnak bizonyult.

A gazdasági válság, az EU intézményi átalakulása, valamint az Európai Unió szomszédságában fellángoló politikai bizonytalanság megmutatta, hogy belső stabilitás és kohézió nélkül nem lehet koordinált külpolitikát folytatni. Catherine Ashton, az EU

⁹ Magyar Rendőrség 2023.

¹⁰ Magyarország Kormánya 2010.

akkori külügyi főképviseelője 2010-ben tartott *Az EU és a Nyugat-Balkán egy változó világban* című beszédében tért ki az Európai Unió bővítési céljára, amelyben a történelem során sokat szenvedett régióval való együttműködést szorgalmazta. Az EU 2004-ben elsőként itt hozta létre rendőri misszióját Bosznia-Hercegovinában, majd 2008-ban Koszovóban, kiterjesztve külpolitikai tanácsadó és ellenőrző szerepét Grúziába (2008) és Ukrajnába (2014).¹¹ Az elnökségnek tehát kettős szerepe is van. Nem csupán *honest broker*ként kell eljárnia, stratégiai iránymutatást adva a tagállamoknak és EU-s intézményeknek, hanem reagálnia kell az EU-t érintő válságokra, ami nem kis feladat elé állítja a soros elnöki tisztséget betöltő országot.

Ilyen válságnak tekinthető az EU szomszédságában a regionális stabilitást veszélyeztető 2008-ban kitört orosz–grúz háború, ahol Oroszország a hidegháború óta nem látott katonai erő alkalmazását tekintette legitim eszköznek külpolitikai céljainak eléréséhez, névlegesen a Dél-Oszétia feletti terület ellenőrzéséhez. A konfliktus egészen az 1990-es évek elejéig nyúlik vissza, amikor is délosztét szeparatisták az Oroszországhoz tartozó Alániával (Észak-Oszétia) akartak egyesülni. Bár a szakadár területet Oroszországon kívül az EU országai nem ismerik el független államként, az akkori konfliktus 2014-től Ukrajnába is tovagyűrűző hatásait Európa a mai napig megérzi. De milyen kihívások előtt áll az Európai Unió bővítése, milyen stratégiák születtek a szomszédság stabilizálását elősegítő lépések kapcsán?

A 2011-es magyar elnökség alatt lezárult és véglegesített horvát csatlakozási tárgyalások fejezetei komoly sikernek bizonyultak, mivel közel fél év alatt hét tárgyalási fejezetet sikerült lezárni, így az EU-tagállamok száma mindössze tíz év alatt közel a duplájára bővült. A nyugat-balkáni tagjelöltek számára ez reményt adott politikai viszonyaik rendezésére, valamint tovább erősítette az EU belső biztonságát Horvátország 2023-as csatlakozása a schengeni övezethez. Ennek ellenére a bővítési fáradtság (*enlargement fatigue*) és Oroszország 2022 februárjában megindított háborúja soha nem látott kihívás elé állította az Európai Unió tagországait. Kihívásnak bizonyult az ukrajnai háború mellett az EU bővítéséről beszélni, megelőlegezve egy háború sújtotta ország tagságát, míg a 2010-es évek óta komoly reformokat folytató nyugat-balkáni hatok háttérbe szorulnának. A bővítéspolitika egyik legnagyobb kérdése, hogy hogyan tartható fenn a folyamat a sorozatos válságok közepette. A következő fejezet elemzi a bővítéspolitika belső és külső kihívásait, beleértve az Ukrajnában zajló háború hatását a tagjelölt országok csatlakozási folyamatára.

Lehetőségek és kihívások a bővítéspolitikában: a Bizottság 2023-as bővítési csomagja

A bővítéspolitika 2020-ban kapott új lendületet, amikor az Európai Bizottság előterjesztette egy „hitelesebb, dinamikusabb és kiszámíthatóbb” bővítéspolitika javaslatait.¹²

¹¹ European External Action Service 2021.

¹² European Commission 2020.

A javaslatcsomag gyorsabb, észszerűbb és személyre szabott reformokat vár el a tagjelölt országoktól, amelyek kapcsán jobban figyelemmel kíséri a politikai és intézményi reformok megvalósulását. A nyugat-balkáni országok elsősorban a jugoszláv háború okozta trauma utóhatásait érzik. Emellett folyamatos nehézséget okoz a jószomszédi kapcsolatok fenntartása. Ebből a szempontból a preszpai megállapodás komoly előrelépés volt, annak kapcsán, hogy Macedónia megváltoztatta nevét Észak-Macedóniára a bolgár vétő árnyékában. A Szerbia és Koszovó kapcsolatában meghatározó Belgrád–Pristina-párbeszéd ennek ellenére máig megoldatlan helyzet, mivel a két ország konfliktusát nem sikerült megnyugtatóan rendezni,¹³ ami a magyar elnökség során is akut problémává válhat, hiszen a magyar KFOR-misszióknak több fegyveres támadás ellen is fel kellett lépnie. A koszovói szerbek és albánok közötti politikai és etnikai feszültségek nemcsak a két ország, hanem a régió többi országának csatlakozására is negatívan hatnak.

Bosznia-Hercegovina¹⁴ vonatkozásában felemás sikerrel történtek előrelépések, hiszen az EU-BiH Stabilizációs és Társulási Tanács közös javaslatokat fogalmaz meg – összhangban a daytoni békemegállapodással – az alkotmányos és választási reformok végrehajtásához, amelybe ténylegesen be kell vonnia a civil szférát és az állampolgárokat. Ennek ellenére a Bizottság tavalyi országjelentésében¹⁵ kitért a szerbek lakta régió (Republika Srpska) és a többségi kormány közti intézményi feszültségekre. A parlamenti pártok nem tudtak megegyezni az alkotmányos és választási reformokban, hogy az alkotmányt összhangba hozzák az Emberi jogok európai egyezményével annak ellenére, hogy az EU intenzíven segítette a tárgyalásokat. A választási jog minőségi javulását célzó módosításokat a parlament elutasította. Számos alkotmánybíróági határozatot pedig nem hajtottak végre teljes mértékben, emellett a Miniszterek Tanácsa nem tett lépéseket az uniós vívmányok (*acquis communautaire*) átvételére irányuló nemzeti program kidolgozására.¹⁶ Montenegró kapcsán is hasonló megállapításra jutottak, felhívva a figyelmet a kormányzó többség és az ellenzéki pártok közötti párbeszéd hiányára, az intézmények (különösen az Alkotmánybíróság) hiányos működésére. Komoly probléma a korrupció mértéke, valamint a szervezett bűnözés megoldatlansága is.

A tagjelölt országoknak belső politikai viszonyaik és intézményi hiányosságai mellett külső kihívásokkal is szembesülniük kell. A háborúk és éhínség okozta migráció rendkívüli biztonsági nyomást helyezett az országok külső határaitra, ami negatívan érintette az EU schengeni határszakaszát is. Az EU határvédelmi ügynöksége (Frontex) szerint a nyugat-balkáni migrációs vonal a második fő útvonal a bevándorlók körében. A 2020-as 27 ezer fő 2021-ben már 61 ezerre, 2022-ben szintén megduplázva 145 ezer főre növekedett.¹⁷ Emellett az Európai Unió sem tud dűlőre jutni az alapvető humanitárius segítségnyújtás, valamint a külső határok fizikai és jogi védelmi kötelezettsége közötti egyensúlyt illetően. Ezt tovább fokozva Oroszország 2022 februárjában megindított ukrajnai inváziója olyan új biztonsági és bizonytalansági tényezőt hozott

¹³ Az Európai Unió Tanácsa 2023a.

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁷ Frontex 2022.

az európai bővítéspolitikába, amelyet az Európai Unió korábban nem tapasztalt. Nem csupán a 21. századi hadviselés jövőjébe tekinthettek be az országok, hanem az európai hibrid hadviselés, valamint az ismeretlen fenyegetések új korszakába is. Az Ukrajnából érkező gabonaszállítmányok elmaradása rendkívül komoly éhínséget okozott, és ezáltal súlyosabb migrációs hullámot indított el Európába, egy öngerjesztő folyamat keretében. Fehéroroszország pedig elsőként használta fel a migrációt hibrid hadviselés és dezinformáció formájában Lengyelországgal és a Baltikummal szemben. A belorusz elnök kijelentette, hogy nem akadályozza meg a migránsok beáramlását Litvániába, ami kapcsán a belorusz hatóságok vízumot ajánlottak fel azoknak, akik „továbbmennek” Európába. A lengyel és litván határszakasz ilyen fokú destabilizálása is a külső schengeni határok védtelenségét, valamint az EU késői reagálóképességét mutatta meg.

A határellenőrzés biztosítására az Európai Unió tervei közé tartozik, hogy 2027-re több mint 10 ezer főre növelné a Frontex határvédelmi ügynökség létszámát. Egy kibővített, több mint 30 tagú Unióban új megközelítések kellenek a határvédelem és a belső biztonság szavatolására. Magyarország elemi érdeke, hogy határai belső és ne külső schengeni határok legyenek. Ez nem csupán pénzügyi, hanem emberi erőforrás kérdése is, így Szerbia csatlakozása egybeesik a Magyarország bővítési érdekeivel. A tagság felgyorsításának kulcskérdése lesz a Pristinával való viszony rendezése, így az elnökségi triónak külön erőforrást kell szentelnie a békés együttélés előmozdítására és a jószomszédi viszony helyreállítására. Természetesen nem csupán Európa déli peremén számolhat a bővítéspolitika kihívásokkal, hanem a keleti orosz–ukrán háború frontján is.

A második világháború óta nem látott fegyveres támadás az egész kontinenst és a világot is váratlanul érte. Ennek ellenére voltak intő jelek, mint például az az orosz politikai vezetésben megfogalmazódott gondolat, hogy „a Szovjetunió összeomlása volt az elmúlt század legnagyobb geopolitikai katasztrófája”,¹⁸ illetve a Krím félsziget 2014-es elcsatolása, vagy a Wagner-csoport fokozottabb jelenléte az afrikai kontinensen. Mivel Oroszország a fegyverek mellett Afrika egyik legnagyobb gabonaexportőre, az invázió rendkívül rosszul érintette a kontinens gabonaimportját, fokozva ezzel az éhezést és az Európa felé irányuló migrációt. Az Ukrajnában zajló fegyveres konfliktus pedig felgyorsította a Nyugat-Balkán bővítési folyamatát.

Az Európai Bizottság legújabb, 2023-as bővítési csomagja ambiciózusan tekint a nyugat-balkáni tagjelöltek által eddig elért eredményekre. Különösen Bosznia-Hercegovina tekintetében, ahol megadná az országnak a tagjelölti státuszt, elismerve a szervezett bűnözés, pénzmosás és terrorizmus elleni fellépést.¹⁹ A bővítés kapcsán Von der Leyen nem csupán gazdasági, hanem geopolitikai előnyökről is beszélt, amelyek egymást erősítik, mivel a befektetők, cégek és munkavállalók leginkább a stabil, kiszámítható intézményrendszereket és gazdasági lehetőségeket keresik.²⁰

Az Európai Bizottság bár szimbolikus gesztusként, de 2022 februárjában tagjelölti státuszt adott Ukrajának, Moldovának és Grúziának, ez viszont továbbra sem segítette

¹⁸ PUTIN 2005.

¹⁹ European Commission 2023.

²⁰ European Commission 2023.

megoldani az Oroszországgal való viszonyt, hiszen Európa gazdasága nagyban függött a keleti energiahordozóktól, amit viszont sikerült jelentősen, 55%-ról 13%-ra csökkenteni.²¹ Az Európai Unió stratégiai hibát követett el, hogy a bővítéspolitikával párhuzamosan nem épített ki megfelelő biztonsági garanciákat Oroszországgal, amire a Kelet–Nyugat kapcsolatokban bekövetkezett enyhülési időszakok – akár a Gorbacsov-éra vagy a 2000-es évek eleje – lehetőséget biztosítottak volna. A NATO- és EU-tagságok folyamatának alapvető koordinátlansága és eltérő célkitűzései (transzatlanti katonai/védelmi szövetség vs. európai gazdasági békeprojekt) szintén kétértelműségekre adhatnak okot Európa globális szerepét illetően. A több mint egy éve tartó katonai offenzíva Európa védelmi erőforrásait a keleti frontra csoportosította, így láthatóan kevesebb figyelem irányul a Nyugat-Balkán helyzetére, ami politikai és biztonsági szempontból is törékeny. Az EU külső határán fekvő Magyarország és kelet-közép-európai szomszédjai soha nem látott kihívásokkal néznek szembe a háború és következményei tekintetében. Lassan pedig a bővítési fáradtságot átveheti a háborús fáradtság érzése az európai államok körében.

A bővítéspolitikát emellett háromszatú kihívás hátráltatja: belső, köztes és külső kihívások. A belső kihívásnak az EU-s koordináció hiánya, a tagállamok gyakran eltérő kül- és biztonságpolitikai érdekei tekinthetők. Ennek áthidalására őszinte, nyílt vitát kell lefolytatni az Európai Tanácsban, ahol az állam- és kormányfőknek egységesen kell fellépniük az EU fejlődése és versenyképessége érdekében. Ezt az állandó folyamatot csak EU-s intézményi és politikai koordinációval lehet elérni. A második, köztes kihívás a tagjelöltek nehézségeit veszi figyelembe, mivel sokszor az intézményi reformok hiánya, valamint a kevés integrációs tapasztalat lassítja a EU felé való közeledést. Itt a tagállamoknak proaktívan szakértőkkel, intézményi tudással és integrációs tapasztalattal kell segíteniük a tagjelölteknek. Komoly együttműködés alakulhat ki Kelet-Közép-Európa, valamint a Nyugat-Balkán országai között a tapasztalatcsere és a földrajzi, gazdasági közelség miatt. Erre jó lehetőséget biztosít a közelgő magyar elnökség is. A harmadik, külső kihívást pedig a nagyhatalmak geopolitikai befolyásának fokozatos regionális növelése jelenti gazdasági, politikai és katonai eszközökkel. Szerbia a leginkább kitett ország geopolitikai szempontból, hiszen egyensúlyozni próbál az EU és Oroszország érdekei között. Az ország bár ENSZ határozatban ítélte el az ukrajnai inváziót, nem csatlakozott a szankciós rezsimhez.²²

A bővítéspolitika a számos nehéz kihívás ellenére még mindig vonzó alternatíva tud lenni a tagjelölt országoknak. A közös piac és a kohéziós politika, valamint a négy alapszabadság az EU legnagyobb vívmányainak minősülnek. Az uniós források és határok nélküli belső kereskedelem a vállalkozásoknak jelentős előnyöket biztosít, amivel akár régiós szinten is növelhetik versenyképességüket. A közös belső biztonság és bűnüldözés szintén erősíti az EU-s polgárok biztonságát, kiegészítve a külső határellenőrzést. Az Eurobarométer 2023-as tavaszi felmérése szerint az EU polgárainak háromnegyede támogatja, hogy az EU tagállamai közös védelempolitikát folytassanak.²³ Viszont egy

²¹ Eurostat 2023b.

²² MCBRIDE 2023.

²³ Eurobarometer 2023.

több mint 30 tagúra bővített Európai Uniónak nemcsak a védelempolitikában, hanem gazdasági és társadalmi szempontból is új perspektívája lesz, amit saját előnyére fordíthat.

A bővítéspolitika hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

A kohéziós politika sikere a 2004-ben csatlakozott országoknál segítette az életszínvonal emelkedését, 59-ről több mint 77%-ra nőtt a tagállamok fejlettségi rátája.²⁴ Az alábbi fejezet kitér a nyugat-balkáni hatok integrációja során felmerülő pozitív társadalmi és gazdasági hatásokra, ami irányvonalat adhat a 2024-es magyar elnökség számára is. Mind a hat nyugat-balkáni ország aláírta az Európai Unióval hatályos hétéves (2021–2027) Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramot, amely lehetőséget biztosít a közvetlen uniós források lehívásához az egyetemek, kis- és közép vállalkozások kutatási és fejlesztési programjaihoz. Az Erasmus+ programmal kiegészítve a kutatók, diákok és vállalatok bekerülnek az európai innovációs vérkeringésbe, ami serkentőleg hat a minőségi növekedésre. Ez rendkívül fontos a zöld és digitális átállás tekintetében, amely kapcsán kiemelkedő potenciállal bír a régió. Az EU stratégiai céljaival összhangban elkezdődtek olyan infrastrukturális beruházások a Baltikumtól az Égei-tengerig, mint például a Via Carpathia észak–dél közlekedési folyosó. Kulcsfontosságú a Via Carpathia 2 kiépítése is, összekötve a közúti és vasúti korridorokat Közép-Európával.

A Világbank középtávon is pozitív gazdasági kilátásokat vetít előre a régióban, viszont ennek fenntartásához álláspontjuk szerint fel kell gyorsítani a zöld energetikai beruházásokat, és növelni kell az energiahatékonyságot.²⁵ Az egymással versengő kínai–orosz–amerikai befektetésstratégiai célok ellensúlyozásaként az EU-nak még erősebben kell támogatnia a régióba érkező európai befektetéseket. Bár a régió nagy potenciállal rendelkezik a megújuló energiatermelés terén, a Nemzetközi Energiaügynökség 2020-ra vonatkozó adatai szerint a nyugat-balkáni országok energiaellátása túlnyomórészt a lignitre és a kőolajra támaszkodik.²⁶ A hat nyugat-balkáni ország a 2020 novemberében Szófiában tartott csúcstalálkozón elkötelezte magát a Nyugat-Balkán zöld menetrendje mellett. A menetrend többek között a szén-dioxid-mentesítést és az éghajlatváltozás hatásainak csökkentését tartalmazza, de nem világos, hogy mennyire hatékonyan lehet végrehajtani. A Stiftung Wissenschaft und Politik²⁷ szerint a nap- és szélenergia stratégiai befektetési terület lehet, amely az orosz és kínai befektetések helyébe léphet. Hosszú távon csökkenthetők a stratégiai függőségek, az átmenet azonban – különösen a decentralizált napenergia esetében – az átviteli és elosztóhálózati kapacitások bővítését is megköveteli.

A bővítéspolitikában rejlő lehetőségeket, mint például a zöld átállást és a digitális, infrastrukturális fejlesztéseket a társadalmak számára is jól kommunikálhatóvá kell

²⁴ NAVRACSICS 2023.

²⁵ The World Bank 2023.

²⁶ VULOVIC 2023.

²⁷ VULOVIC 2023.

tenni. Az EU-s fejlesztések köztudatba emelése növelheti az uniós intézményrendszerbe és ezáltal a bővítéspolitikába helyezett bizalmat. A soron következő magyar elnökségnek jó lehetőséget biztosít egy dedikált fejlesztéspolitikai rendezvénysorozat a Nyugat-Balkán vonatkozásában. A magyar alapítású Nyugat-balkáni Zöld Központ egy fontos lépés a hazai vállalkozások energetikai befektetéseinek regionális erősítéséhez. Olyan programok valósulnak meg, mint például a klímareziliencia kiépítése, amely Észak-Macedónia, Bosznia-Hercegovina és Szerbia együttműködésével valósult meg, vagy az EU-s jogharmonizáció megteremtése a klíma- és természetvédelem területén.²⁸

A bővítésre szintén pozitív hatásúak az Európai Központi Bank (EKB) könnyített hitelprogramjai, amelyek a szárazföldi, légi és vízi közlekedési projektekhez és városfejlesztéshez nyújtanak pénzügyi támogatást. Az EKB szintén támogat olyan projekteket, amelyek elősegítik a minőségibb beruházásokhoz szükséges technikai segítségnyújtást, a társadalmi és gazdasági infrastruktúra hiányosságainak felszámolását, valamint a magánszektor által irányított növekedés és munkahelyteremtés ösztönzését. Az életkörülmények javítását és az infrastruktúra korszerűsítését célzó helyi beruházások, a vízellátás, a szennyvízkezelés, a hulladékgazdálkodás az EKB jelenlegi tevékenységének középpontjában állnak a régióban.

Látható, hogy a régió országai sok területen fejlődési és fejlesztési potenciállal rendelkeznek, ahol a geopolitika nagyon komolyan meghatározza a működési kereteket. Az országok közös és tragikus történelmükből való kilábalása egy hosszú folyamat első lépése. Magyarország és a többi kelet-közép-európai tagállam jó példákkal szolgálhat a területi és határ menti együttműködésre, valamint a közös gondolkodásra a regionális biztonság és védelem elérése érdekében. A most következő zárófejezet Magyarországnak a bővítéspolitikában rejlő érdekeit és a bővítéspolitikai jövőjét veszi górcső alá.

Magyarország érdekei az Európai Unió bővítésének jövőbeni fejlődése tekintetében

Magyarország európai uniós csatlakozása előtt három évvel zárult le a délszláv háború, amely több mint 100 ezer ember életét követelte, és közel négymillió embert tett hontalanná.²⁹ Az Ukrajnában zajló háború pedig még élénkebbé teszi az akkori tragédiákat. Ezért is lesz meghatározó a bővítés jövőjére az orosz–ukrán háború végkimenetele. Európa egy befagyott konfliktust fog örökölni, vagy egy megváltozott területű Ukrajna lesz a szomszédjában, közelebb hozva az orosz érdekszférát? Európa befolyása növekszik vagy csökken a háború utáni helyreállítás időszakában? Bár Magyarország 2024-es elnökségi prioritásai még nem jelentek meg, az elnökségi trió által elfogadott stratégiai menetrendből³⁰ több mindenre is következtethetünk. A trió kiemeli az EU kitartó elkötelezettségét Ukrajna humanitárius, gazdasági és pénzügyi támogatása mellett,

²⁸ Nyugat-balkáni Zöld Központ 2023.

²⁹ United Nations 2023.

³⁰ Council of the European Union 2023.

figyelembe véve a kollektív védelmi érdekeket. Az elnökség alatt komoly hangsúly helyeződhet a rendszeres politikai párbeszédre a bővítésben részt vevő országokkal, különösen a koppenhágai kritériumok teljesítése érdekében. Elnökségünk alatt kerülhet sor itthon a Nyugat-Balkán állam- és kormányfőinek csúcstalálkozójára, amely megvitatná a 2030-as belépési céldátumhoz legközelebb eső tagok előrehaladását. A kört kibővítve és megerősítve az Európai Politikai Közösségnek átfogó biztonsági garanciákat kell megtárgyalnia. Magyarország szempontjából hosszú távú biztonsági garanciák, európai védelmi közösség és kiegyensúlyozott erőközpontok szükségesek. A fokozatos bővítés során Kelet-Közép-Európának a földrajzi és történelmi közelség miatt fontos szerepe lehet a nyugat-balkáni országokkal való bővítési tapasztalatcserében. Amennyiben a kontinens elkötelezett a tartós és hosszú távú béke mellett, úgy fontos lesz meghatározni az EU, Ukrajna, valamint Oroszország kapcsolatát. A jelenlegi háború ellenére is folytatni kell a Szerbiával és Koszovóval való párbeszédet a konfliktus megoldása érdekében. Ha erre megoldás születik, akkor sokkal könnyebbé válik az együttműködés a schengeni határszakaszon a migráció, embercsempészet és szervezett bűnözés elleni közös fellépés keretében.

Látható, hogy mind a régi és új tagállamok, mind az uniós intézmények és a régiós szereplők, valamint a nagyhatalmak is érdeklődnek a Nyugat-Balkán régióban rejlő gazdasági lehetőségek és a politikai együttműködés iránt. Elsősorban a nyugat-balkáni hatoknak kell közösen meghatározni regionális érdekeiket, viszont ennek előfeltétele a történelmi múlttal való szembenézés és a kollektív traumák feldolgozása, ami nélkül nem léphetnek tovább a társadalmak. A nyugat-balkáni régióban rejlő legnagyobb potenciál annak társadalmi, vallási, etnikai sokszínűsége, amelyre erőforrásként kell tekinteni, és amely segítheti a közös célok meghatározását, mint például a kulturális kapcsolatok erősítése, vallások közötti párbeszéd, vagy akár a Közép-Európával közös történelmi múlt (újra)felfedezése. Az EU-nak emellett készen kell lennie, hogy képes legyen 30-nál több országot is bekapcsolni a többszintű döntéshozatalba, intézményrendszerébe és az egyre bonyolultabbá váló szakpolitikákba. A bővítési fáradtság helyett a bővítési dinamizmusnak kell átvennie a vezető szerepet, ahol a politika a kihívásokra lehetőségként tekint. Kelet-Közép-Európa előtt áll a legnagyobb lehetőség, hiszen húszéves tagsággal a háta mögött a jó gyakorlatok közvetítőjeként segítheti a déli tagjelöltek fejlődését.

A bővítéspolitikának számos külső, köztes és belső kihívással kell megküzdenie, viszont egy tagjelölt kapcsán a legmeghatározóbb döntési pont az Európai Tanács iránymutatása alapján az Általános Ügyek Tanácsában meghozott tagállami konszenzus, amely az EU határozott politikai egységét fejezi ki az egyes EU-aspiránsok irányába. 2030-ig egyes nyugat-balkáni országoknak komoly esélyük van a csatlakozásra, hiszen Albánia, Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia már a csatlakozási fejezetekről tárgyal az EU-val. Bosznia-Hercegovina kapcsán a Bizottság javasolja megnyitni a tárgyalási fejezeteket. Az EU felé való régiós elköteleződés Koszovó számára is pozitívan hathat. Grúzia és Ukrajna helyzete a befagyott és jelenleg is zajló fegyveres konfliktus miatt rendkívül érzékeny. Az EU-csatlakozás feltétele egy adott ország politikai, intézményi, gazdasági és társadalmi stabilitásának megléte, amely Ukrajna kapcsán jelenleg nem

adott, nem beszélve arról, hogy jelenleg is zajlik a konfliktus. Az EU pedig jogilag ismeretlen területre lépne, ha megkezdéné a csatlakozási tárgyalásokat egy országgal, amelynek területén háború zajlik. Láthatóan az orosz–ukrán háború az EU tagállamait is gyorsabb cselekvésre ösztönözte. Ez különösen a 2009-es Lisszaboni Szerződést követően, a 2023-as francia–német kormányközi reformjavaslat kapcsán látható (négysebességes Európa). A tagjelölteknek így több opciójuk van a részvételre: mag-Európa (teljes schengeni és eurózóna); EU-tagság (eurózóna nélkül); társult tagság (EFTA-hoz hasonlóan); Európai Politikai Közösség (UK vagy később Oroszország).³¹ A bővítéspolitikai hitelessége a több évtizede csatlakozásra váró és a reformokat lassan, de biztosan végrehajtó nyugat-balkáni hatok európai integrációs folyamatba való bevonásával erősíthető meg. Ez 2030-ra hozzájárulna a régió stabilitásához, saját határai biztonságához és Magyarország biztonságpolitikájához. A 2024-es magyar elnökségnek komoly lehetősége adódik, hogy intézményi reformokkal, magas szintű politikai párbeszéddel és jó gyakorlatok megosztásával hozzájáruljon és fenntartsa a bővítési folyamat dinamizálását.

Felhasznált irodalom

- BERGMANN, Max – SVENDSEN, Otto – MARTINEZ, Sissy (2023): *The European Union's Enlargement Conundrum. Assessing EU Enlargement Policy and Policy Options for Ukraine and the United States*. Center for Strategic & International Studies. Online: www.csis.org/analysis/european-unions-enlargement-conundrum
- CHURCHILL, Winston (1946): *Winston Churchill, Speech Delivered at the University of Zurich, 19 September 1946*. Online: <https://rm.coe.int/16806981f3>
- Council of the European Union (2023): *Taking forward the Strategic Agenda: 18-month Programme of the Council (1 July 2023 - 31 December 2024)*. 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- EMERSON, Michael et al. (2006): Just what is the 'Absorption Capacity' of the European Union? *CEPS Policy Brief*, 113. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/1381.pdf>
- GIDADHUBLI, R. G. (2004): Expansion of NATO: Russia's dilemma. *Economic and Political Weekly*, 39(19), 1885–1887. Online: www.jstor.org/stable/4414989
- HANKE VELA, Jakob – SORGI, Gregorio (2023): France and Germany back Four-Speed Europe. *Politico*, 2023. szeptember 9. Online: www.politico.eu/article/france-germany-europe-enlargement-accession-ukraine/
- KAGAN, Robert (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- KSH (2005): *Magyarország 2004*. Online: www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2004.pdf
- MCBRIDE, James (2023): *Russia's Influence in the Balkans*. Council on Foreign Relations. Online: www.cfr.org/backgrounder/russias-influence-balkans

³¹ HANKE-VELA – SORGI 2023.

- NAVRACSICS Tibor (2023): A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk? *Ludovika.hu*, 2023. május 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/04/a-kohezios-politika-jovoje-tersegekre-vagy-szemelyekre-koncentraljunk/
- Nyugat-balkáni Zöld Központ (2023): *Uniós klíma- és természetvédelmi direktívák szerinti jogharmonizáció a Nyugat-Balkánon*. Online: www.wbgc.hu/hu/wbgc-program/bioaqua
- PUTIN, Vladimir (2005): *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow*. Online: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>
- The World Bank (2023): *Western Balkans Show Resilience Despite Slowing Growth and Continued Price Rises*. Vienna. Online: www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/04/25/western-balkans-show-resilience-despite-slowing-growth-and-continued-price-rises
- United Nations (2023): *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. Online: www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts
- VULOVIC, Marina (2023): *Economic Relations between the Western Balkans and Non-EU Countries. How the EU can Respond to Challenges Concerning Direct Investment, Trade and Energy Security*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Online: [doi:10.18449/2023C36](https://doi.org/10.18449/2023C36)

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *A Belgrád és Pristina közötti párbeszéd: a főképviseletnek az Európai Unió nevében tett nyilatkozata a Szerbiával és Koszovóval szembeni elvárásokról*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/09/19/belgrade-pristina-dialogue-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-expectations-from-serbia-and-kosovo/
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *Az EU bővítési politikája: Bosznia-Hercegovina*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/
- Eurobarometer (2023): *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Európai Unió (2023): *A Schuman-nyilatkozat, 1950 májusa*. Online: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu
- European Commission (2020): *A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process – Commission Lays out its Proposals*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/more-credible-dynamic-predictable-and-political-eu-accession-process-commission-lays-out-its-2020-02-05_hu
- European Commission (2023): *Statement by President von der Leyen on the 2023 Enlargement Package and the New Growth Plan for the Western Balkans*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_5641
- European Council (1993): *European Council in Copenhagen: Conclusion of the Presidency*. Online: www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf
- European External Action Service (2021): *EU Missions and Operations: EU Common Security and Defence Policy (CSDP)*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf
- Eurostat (2023a): *GDP per Capita, Consumption per Capita and Price Level Indices*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices

- Eurostat (2023b): *EU trade with Russia – Latest Developments*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments
- Frontex (2022): *Migratory routes – Western Balkan Route*. Online: www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/western-balkan-route/
- Magyarország Kormánya (2010): *A magyar EU-elnökség prioritásai*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-el%20eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>
- Magyar Rendőrség (2023): *Határinfó adatok*. Online: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo?field_hat_rszakasz_value=rom%C3%A1n+hat%C3%A1rszakasz