

Tárnok Balázs

Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával

Bevezetés

2024. június 25-én Luxemburgban került sor az ukrán EU-csatlakozásról szóló első miniszteri szintű kormányközi konferenciára, amellyel hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával. Magyar diplomáciai siker, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó garanciák is bekerültek a csatlakozási követelmények rendszerébe. Milyen eljárási szabályok mellett zajlanak a tárgyalások és mit kell teljesítenie Ukrajnának?

Az Európai Tanács 2023. december 14–15-i ülésén döntött a csatlakozási tárgyalások megnyitásáról Ukrajnával,¹ amit 2024. március 21–22-i következtetéseivel is megerősített.² Az uniós állandó képviselők június 14-én megállapodtak az Ukrajnával folytatott tárgyalások általános tárgyalási keretéről (*negotiation framework*),³ amelyet a Tanács június 21-én hivatalosan is jóváhagyott,⁴ így megnyílt az út a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt.

A tárgyalások a június 25-i luxemburgi kormányközi konferencián kezdődtek meg,⁵ ahol az EU-t Hadja Lahbib, a soros elnöki tisztséget betöltő Belgium külügyi és európai ügyekért felelős minisztere, valamint Várhelyi Olivér szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős biztos képviselte. Az ukrán delegációt Olha Sztefansina miniszterelnök-helyettes vezette.

¹ Európai Tanács 2023.

² Európai Tanács 2024.

³ *General EU Position. Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)* 2024.

⁴ Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2024.

⁵ Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával 2024.

A csatlakozási tárgyalások eljárási háttere

A tárgyalások a 2020 februárjában felülvizsgált bővítési módszertan szerint zajlanak.⁶ Ennek a módszertannak a célja, hogy lendületet adjon a tárgyalási folyamatnak azáltal, hogy előre meghatároznak tárgyalási fejezeteket, amelyeket tematikus klaszterek szerint csoportosítanak. Az új módszertan 33 előre meghatározott tárgyalási fejezetet hat tematikus klaszterbe oszt. Ezek a klaszterek: 1. alapvető kérdések (*fundamentals*); 2. belső piac; 3. versenyképesség; 4. zöldpolitika és fenntarthatóság; 5. erőforrások, mezőgazdaság és kohézió; 6. külső kapcsolatok.

A tárgyalások lényegi részét kormányközi konferenciák során fogják lebonyolítani, amelyen az összes EU-tagállam és Ukrajna vesz részt. Kormányközi konferenciát legalább évente egyszer tartanak, a Tanács következtetéseinek elfogadása után, figyelembe véve a Bizottság éves bővítési csomagját. A kormányközi konferencia a politikai párbeszédhez biztosít fórumot a reformfolyamat során. A konferencián vitatják meg a felek, hogy mely klaszterek, illetve fejezetek nyílhatnak meg vagy zárulhatnak le a következő évben.

Ukrajna egyes klaszterekben és fejezetekben történő előrehaladását a Bizottság ellenőrzi, folyamatosan nyomon követi a követelmények teljesülését, amivel kapcsolatban a brüsszeli testület rendszeresen tájékoztatja a Tanácsot, és konzultál a tagállamokkal. A tárgyalások minden klasztert egyben nyitnak meg az induló mérföldkövek (*benchmarks*) teljesítése után.

Az alapvető reformok fontosságára tekintettel az alapvető kérdésekre irányuló klaszter (*fundamentals cluster*) tárgyalásait nyitják meg először és zárják le utoljára, speciális eljárásrendet követve. E klaszter – az általános tárgyalási keret 2. sz. melléklete alapján – magában foglalja az igazságszolgáltatást és az alapvető jogokat, az igazságügyet, a szabadságot és a biztonságot, a gazdasági kritériumokat, a demokratikus intézmények működését, a közszolgálati reformot, a közbeszerzést, a statisztikát és a pénzügyi ellenőrzést.⁷ Általában az alapvető kérdésekre irányuló klaszter előrehaladása határozza meg a tárgyalások általános ütemét.

Amennyiben az előrehaladás megtorpan, Ukrajna megsérti az unió alapvető értékeit, vagy egyéb módon negatív elmozdulás figyelhető meg a követelmények teljesítésében, a Bizottság saját kezdeményezésére vagy egy tagállam

⁶ European Commission 2022.

⁷ General EU Position. Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024) 2024.

indokolt kérésére javasolhatja egyes, már ideiglenes lezárt klaszterek újranyitását, de akár a tárgyalások felfüggesztését is. Az alapvető kérdésekre irányuló klaszternek eljárási szempontból további kiemelt jelentőségét támasztja alá, hogy az e klaszter tekintetében érzékelt negatív elmozdulás alapján egyéb, már ideiglenes lezárt klasztereket is újra megnyithatnak.

Mit kell teljesítenie Ukrajnának?

A csatlakozás magában foglalja az unióhoz és annak intézményi keretéhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek elfogadását, az úgynevezett *acquis* átvételét. Az *acquis* számos fejezetre bomlik, amelyek mindegyike adott szakpolitikai területet fed le; a fejezetek a már korábban említett hat tematikus klaszterbe csoportosítva jelennek meg.

A tárgyalási keret alapján Ukrajna a csatlakozást követően derogációval rendelkező tagállamként vesz részt a gazdasági és monetáris unióban, és az eurót hivatalos valutájává teszi egy Tanács általi döntés alapján, az ehhez szükséges feltételek, vagyis az úgynevezett maastrichti kritériumok teljesítésének értékelése után. A feltételrendszer arra is kitér, hogy Ukrajnának teljes mértékben fel kell karolnia és folytatnia kell a jogállamiság és az alapvető jogok területén, a demokratikus intézmények megerősítésében és a közszolgálati reformban, valamint a gazdasági kritériumok terén végrehajtott reformokat. A dokumentum szerint különös figyelmet kell fordítani az igazságszolgáltatási reformra, a korrupció elleni küzdelemre, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére és diszkriminációmentes kezelésére. Ez utóbbi kitétel a magyar politikai érdekérvényesítés eredménye.

Az alapvető kérdésekre irányuló klaszter tekintetében a Bizottság a vizsgálati jelentés alapján javaslatot tesz a jogállamisági fejezetekre vonatkozó, valamint a közszolgálati ütemtervre (*roadmap*). Ukrajnát felkéri, hogy hatóságai – minden releváns érdekelt fél, köztük a civil társadalom bevonásával lefolytatott átlátható konzultációs folyamat után – fogadjanak el ütemtervet a jogállamisági fejezetekhez (23 – igazságszolgáltatás és alapvető jogok; 24 – igazság, szabadság és biztonság). Ukrajnát felkéri továbbá, hogy készítse elő, és fogadja el a demokratikus intézmények működésére vonatkozó ütemtervet is.

A korrupció elleni küzdelem az Ukrajnával szemben támasztott feltételrendszer hangsúlyos pontja. A tárgyalási keret leszögezi: Ukrajna korrupció elleni küzdelemben elért eredményeit, beleértve a nyomozások és elítélések terén elért sikereket, szorosan figyelemmel kísérik. A korrupcióellenes politikákat

minden releváns fejezetben át fogják vezetni. Ennek megfelelően egy fejezetet nem fognak ideiglenesen lezárni, amíg az adott fejezetben a megfelelő korrupcióellenes politikák nincsenek végrehajtva.

A nemzeti kisebbségek védelme

A nemzeti kisebbségek védelme évekre visszamenőleg Ukrajna uniós csatlakozási törekvéseinek kritikus pontjának tekinthető. Az országban 2017-ben, 2019-ben és 2022-ben olyan jogszabályokat fogadtak el, amelyek megfosztották korábbi jogaitól a nemzeti kisebbségeket. A jogfosztás ellen számos nemzetközi szervezet tiltakozott, a kritikák élére Magyarország állt. Budapest leszögezte, hogy mindaddig nem támogatja az Ukrajnával folytatott uniós csatlakozási tárgyalások megkezdését, amíg Ukrajna garanciát nem vállal arra, hogy helyreállítja a nemzeti kisebbségek, így a kárpátaljai magyarok korábbi jogi státuszát.

Kulcskérdés volt tehát, hogy az Ukrajnával folytatott tárgyalások általános keretéről szóló dokumentum tárgyalása során milyen garanciákat vállal Ukrajna e kérdésben. A magyar kormány még az év elején 11 pontból álló javaslatot fogalmazott meg.⁸ Az uniós állandó képviselők június 14-i tárgyalása során véglegesítették az általános tárgyalási keretet. A külgazdasági és külügyminiszter tájékoztatása szerint az uniós tagállamok valamennyi magyar javaslatot beépítették a tárgyalási keretbe,⁹ ami jelentős magyar diplomáciai sikernek tekinthető. A június 25-i konferencián az ukrán delegáció vezetője is megerősítette, hogy Ukrajna vállalja a Magyarország által megfogalmazott 11 pontos követelés teljesítését.¹⁰

Az általános tárgyalási keret kimondja: Ukrajna cselekvési tervet fogad el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére, beleértve többek között a diszkrimináció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelmet, a kisebbségi nyelvek használatát és a kisebbségi nyelvű oktatást, hatékony intézkedések kidolgozásával, jelentési mechanizmusok létrehozásával és az illetékes felelős intézmények azonosításával. A dokumentum azt is rögzíti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait Ukrajna alkotmányával összhangban kell védeni. Ezenkívül Ukrajnának jóhiszeműen kell végrehajtania

⁸ MOLNÁR 2024.

⁹ KECSŐ 2024.

¹⁰ ZUBKOVA 2024.

az EU tagállamaival kötött releváns kétoldalú megállapodásokat. Bár a szöveg nem nevesíti, ilyen kétoldalú megállapodás áll fenn Magyarország és Ukrajna között,¹¹ amely kötelezi Ukrainát, hogy részesítse védelemben a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, és ennek biztosítására teremtsen meg minden szükséges feltételt.

Ukrajna az idő szorításában

Az uniós csatlakozási tárgyalások jellemzően éveket vesznek igénybe a felkészült országok esetében is. Ukrajna felkészültségét többen kifogásolják, a csatlakozási előrehaladás nehézkességét pedig jól szemlélteti, hogy több nyugat-balkáni ország esetében immár évtizedes távlatokban beszélhetünk a tárgyalásokról, anélkül, hogy látnánk azok végét. Nincs speciális, gyorsított eljárásrend Ukrainának az EU-hoz való csatlakozására, azonban politikai értelemben Ukrajna helyzete annyiban speciális, hogy az ország jelenleg a létéért küzd egy katonai agresszióval szemben, az uniós csatlakozás perspektívája pedig egyrészt támogatást nyújt az ukrán félnek ebben a küzdelemben, másrészt számos tagállam támogatja abban Ukrainát, hogy ahol lehet, sürgessék az előrehaladás elérését.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 42. cikk (7) bekezdése – az úgynevezett *kölcsönös védelmi záradék* – kimondja, hogy a „tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak”. Amennyiben Ukrajna az EU tagjává válna, a kölcsönös védelmi záradék is érvényesíthető lehetne. Bár a kölcsönös védelmi záradék nem nevesíti kifejezetten a katonai segítségnyújtást, annak lehetősége beleérthető.

Ez mindenképpen befolyásolja majd a tárgyalások menetét; Ukrainát vélhetően ösztönözni fogja, hogy erején felül teljesítsen az uniós követelményeknek való mielőbbi megfelelés érdekében, az uniós tagállamokat pedig éppen óvatosságra intheti az éppen aktuális katonai helyzetkép függvényében.

2024. július 2.

¹¹ 1995. évi XLV. törvény.

Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával

Felhasznált irodalom

1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédtság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről.
- Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával (2024). *Consilium*, 2024. június 25. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/
- Európai Tanács (2023): Az Európai Tanács következtetései, 2023. december 14. és 15. *Consilium*, 2023. december 15. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/12/15/european-council-conclusions-14-and-15-december-2023/
- Európai Tanács (2024): Az Európai Tanács következtetései, 2024. március 21–22. *Consilium*, 2024. március 22. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/
- European Commission (2022): *EU Accession Process Step by Step*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf
- Gazdasági és Pénzügyi Tanács (2024): Gazdasági és Pénzügyi Tanács, 2024. június 21. *Consilium*, 2024. június 21. Online: [\(www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2024/06/21/General-EU-Position-Ministerial-Meeting-Opening-the-Intergovernmental-Conference-on-the-Accession-of-Ukraine-to-the-European-Union-\(Luxembourg,-25-June-2024\)\)](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2024/06/21/General-EU-Position-Ministerial-Meeting-Opening-the-Intergovernmental-Conference-on-the-Accession-of-Ukraine-to-the-European-Union-(Luxembourg,-25-June-2024))
- KECSŐ Richárd (2024): Minden magyar feltétel bekerült Ukrajna EU-csatlakozási keretdokumentumába. *Index*, 2024. június 15. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/06/15/szijjarto-peter-ukrajna-haboru-csatlakozas-europai-unio/>
- MOLNÁR Szabina (2024): Szijjártó Péter 11 pontos magyar javaslattal érkezett Ungvárra. *Index*, 2024. január 30. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/01/30/ukrajna-targyalas-karpatlja-jogok-menczer-tamas-szijjarto-peter-dmitro-kuleba/>
- ZUBKOVA, Daria (2024): Ukraine Will Implement Hungary's 11 Proposals for Protection of National Minorities. *Ukrainian News*, 2024. június 26. Online: <https://ukranews.com/en/news/1015842-ukraine-will-implement-hungary-s-11-proposals-for-protection-of-national-minorities>