

Máthé Réka Zsuzsánna

Georgia távolodik az EU-tól

Szeptemberben Törökország kérelmezte felvételét az egyre dinamikusabban bővülő BRICS-országokhoz,¹ követve az EU számára szintén stratégiai fontosságú Azerbajdzsánt. Az EU számára két fontos ország csatlakozása a rivális tömbhöz elég nagy veszteség lehet hosszú távon. November vége óta egy uniós tagjelölt ország, Georgia látszik eltávolodni az Európai Uniótól. Úgy tűnik, hogy Georgia az EU és az USA, valamint a velük szemben elhelyezkedő Oroszország geopolitikai játszmájának áldozata lett. Ezt a játszmát az EU rosszul játszotta, és lehet, hogy ismét szövetségést veszített.

A háttértörténet

Georgia és az EU kapcsolatai az utóbbi fél évben megromlottak, különösen miután az ország júniusban elfogadta a külföldi befolyással kapcsolatos átláthatóságról szóló törvényt. A miniszterelnök állítása szerint az Európai Bizottság megfenyegette a törvény bevezetése miatt,² míg a szomszédságpolitikáért felelős biztos szerint csak attól szerették volna megóvni a miniszterelnököt, hogy a feszültség növekedjen, és Tbiliszi utcáin kontrollálhatatlan helyzet alakuljon ki. Majd a Bizottság október elején felfüggesztette a georgiai gazdaság fejlesztésére és az uniós tagság felé vezető út támogatására szánt alapokat, mintegy 121 millió eurót,³ valamint kilátásba helyezte a vízummentesség felfüggesztését is. A választások előtt a kormány újabb jogszabályt fogadott el,⁴ amely korlátozza az LMBTQ+-jogokat. Nem meglepő módon ez tovább élezte a kapcsolatokat Georgia és az EU között.

Az október végén tartott választások eredménye jelenleg is vitatott.⁵ Az EBESZ megfigyelői tapasztaltak rendellenességeket, és azok kivizsgálását sürgették, de összességében jól szervezett választásoknak minősítették

¹ MÁTHÉ 2024.

² GAVIN 2024a.

³ GAVIN 2024b.

⁴ STARCEVIC 2024.

⁵ MTI 2024.

az eseményt. Az ország EU-párti köztársasági elnöke elutasította az eredményeket, és a szavazás megismétlésére szólította fel a hatóságokat, amit a georgiai alkotmánybíróság elutasított.⁶ Az Európai Parlament élesen tiltakozott a választás eredménye ellen, és egy állásfoglalásban annak megismétlésére szólította fel Georgiát, valamint a nyertes párt elitjei elleni korlátozó intézkedések bevezetését kérte.⁷

Mindezek után a georgiai miniszterelnök úgy döntött, hogy kormánya 2028-ig nem tűzi napirendre az EU-csatlakozási tárgyalásokat. A miniszterelnök döntése szerint az ország továbbra is teljesíti a csatlakozási megállapodásból eredő kötelezettségeit, bár visszautasít minden uniós finanszírozást 2028 végéig, amíg Georgia gazdaságilag megfelelően felkészült lesz arra, hogy 2030-ban megkezdhesse a tagságról szóló tárgyalásokat.⁸ A georgiai kormányfő szerint az EU zsarolásra használta fel a csatlakozási tárgyalásokat, és ezzel szemben kívánt fellépni.⁹ Döntését követően az ország fővárosában valóban kontrollálhatatlan helyzet alakult ki, ezrek tüntetnek.

Követett el hibát az EU?

Az anyagi források politikai érdekek szerinti felhasználása nem elszórt vagy egyedi jellegű. Elképzelhetőnek tűnik, hogy az EU a tárgyalási folyamatokat és a támogatás folyósítását valóban politikai nyomásgyakorlásra is használhatta – bár erre konkrét bizonyítékot nem fogunk találni. Ám a Magyarország és Lengyelország esetében befagyasztott EU-források, pontosabban a lengyel kormányváltást követő azonnali forrásfelszabadítás, illetve a Bizottság ez irányú jövőbeli tervei jeles példái annak, hogy az EU hogyan használja az anyagi forrásokat politikai céljainak elérésére – az emberi jogok érvényesítésére hivatkozva.¹⁰

Az emberi jogok erősítését célul kitűző donorok által alkalmazott különböző stratégiákat tekintélyes szakirodalom dolgozza fel. Hillary Corwin két stratégiatípust különböztet meg: egyrészt a kényszerítő stratégiákat, másrészt az intézményformáló, úgynevezett katalitikus stratégiákat.¹¹ A kényszerítő jellegű stratégiák azok, amelyek alatt a politikai feltételrendszerrel

⁶ ERUYGUR 2024.

⁷ Parliament Calls for New Elections in Georgia 2024.

⁸ PARULAVA 2024.

⁹ L. K. 2024.

¹⁰ SORGI 2024.

¹¹ CORWIN 2023.

és a kényszerítő befolyással kapcsolatos eszközök értendők. Ezek a stratégiák azon források esetében alkalmazhatók, amelyek a legnagyobb előnyöket biztosítják az elitek és a vezetők számára, vagy mert a segély helyettesíthető, vagy mert a társadalom legszegényebb tagjai helyett a társadalom szélesebb köreinek kedvez. Az intézményformáló stratégiákat a demokrácia támogatására, a kapacitásépítésre, az igazságügyi reformokra, a civil társadalom támogatására, a konfliktusmegelőzésre és a béketeremtésre irányuló külföldi segélyekkel kapcsolatos eszközök esetében szokták alkalmazni. A szerző a külföldi támogatási kötelezettségvállalásokat, az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) DAC (Fejlesztési Támogatási Bizottság) valamennyi donorországa által 2003–2018 között nyújtott támogatásokat vizsgálta statisztikai módszerekkel. Az általa vizsgált időszakban a donorok többnyire a katalitikus stratégiát helyezték előtérbe, ám ezt néha a kényszerítő stratégiával helyettesítették.

Az adományozók abban az esetben alkalmazták a kényszerítő stratégiákat, amikor az elvárt reformokhoz jelentős akadályok és magas költségek kapcsolódtak. Továbbá olyankor is, amikor az állami erőszak sérti a biztonsági érdekeket, ám a politikai liberalizáció nem lenne kívánatos. Az adományozók inkább alkalmazzák a katalitikus stratégiákat, amikor erősebb érdekeik fűződnek az emberi jogok előmozdításához, és amikor a politikai liberalizáció akadályai alacsonyabbak. Vagyis az adományozók politikai, bürokratikus és biztonsági érdekeiknek megfelelően választanak a két eltérő stratégia között.

A Bizottság által felfüggesztett alapok miatt úgy tűnik, hogy az EU a kényszerítő stratégiát alkalmazta, és ebben az esetben ez nem minősült a legjobb döntésnek. A katalitikus stratégiák alkalmasabbak lettek volna, hiszen a társadalom széles köre támogatja a csatlakozást, amelynek egyik lényeges eleme a politikai és gazdasági liberalizáció – így ennek viszonylag alacsony akadályai vannak Georgiában. Mi több, a térségben a konfliktusmegelőzésnek rendkívül fontos szerepe lett volna, ám úgy tűnik, erről az EU megfeledkezett.

Hibának tűnik, hogy az EU rendkívül határozottan kíván fellépni egy tagjelölt állammal szemben, ám nem veszi figyelembe annak törekény geopolitikai helyzetét – gyakorlatilag a területén állomásozó orosz csapatok jelenlétét. Azt is felejtetni tűnik, hogy 1992 óta az említett csapatok többször is felbukkantak az ország határainál, és fellépésük bőségesen túlmutatott a határozottság fogalmán. A szovjet birodalom összeomlása óta Georgiának rendkívül bonyolult kapcsolata van Oroszországgal: 1992-ben Dél-Oszétia, majd 1993-ban Abházia súlyos etnikai tisztogatás után orosz befolyás segítségével

elszakadt Georgiától.¹² 2008-ban a NATO bejelentette, hogy Ukrajna és Georgia NATO-tagállam lesz, bár konkrét időpontot nem határozott meg. Ezt követően Oroszország és Georgia között ismét fegyveres konfliktus alakult ki. Ezt francia közvetítéssel sikerült diplomáciai úton megoldani, ám az ország területén azóta is vannak mind orosz, mind NATO-csapatok. 2008 után a georgiai-orosz kapcsolatok megromlottak, aminek következtében Georgia lényeges anyagi forrásoktól esett el.¹³

A 2012 óta hatalmon lévő Georgiai Álom párt pragmatikusabb orosz kapcsolatok kialakítását szorgalmazta. Ezeket a 2022-es ukrán-orosz háború alatt is fenntartotta és Kelly és Kramer szerint az Oroszország ellen kivetett szankciókat igyekezett megkerülni, növelve saját jövedelmét.¹⁴ Gyanítható, hogy nemcsak az anyagi javak miatt döntött így a georgiai kormány, hanem a történelmi tapasztalatok is formálták külpolitikáját. Mindezek fényében érkezett 2022-ben az a kérés Ukrajna részéről, hogy Georgia és Moldova második frontot nyisson Oroszország ellen, lekötve annak erejét, így segítve az ukrán győzelmet.¹⁵ Ezt a kérést a Georgiai Álom párt élesen elutasította, majd ezt követően a kormány rendkívül érzékenyen reagált minden nyugati kérésre.

Ilyen körülmények között érték a kormányt az EU részéről a külföldi befo-lyással kapcsolatos törvény miatti éles kritikák. Úgy tűnik, ebben a helyzetben ez egyértelmű hiba volt. A törvény egyaránt érinti az EU-hoz, az USA-hoz, de az Oroszországhoz közel álló szervezeteket is, amennyiben azok *legálisan* működnek. Érdemes megjegyezni, hogy az első ilyen jellegű törvényt pont az USA vezette be 1938-ban, és azóta is érvényben van,¹⁶ majd ezt követően, már a hidegháború után, 1994 után több mint hatvan ország vezetett be hasonló jogszabályt.¹⁷ Igaz ugyan, hogy ezek között Oroszország, illetve több posztszovjet állam is szerepel, de Georgia lakosságának 89%-a támogatja az uniós tagságot és alkotmánya előírja a csatlakozási törekvések folytatását.¹⁸ Indokolatlannak tűnik tehát az a félelem, amely szerint a törvény bevezetése bármilyen módon gátolná az érintett nyugati civil szervezetek működését, leépítené a georgiai demokráciát, vagy mindezek miatt a georgiaiak kifejezetten oroszbarát

¹² CLOGG 2001.

¹³ KELLY-KRAMER 2024.

¹⁴ Georgia's Economic Dependence on Russia Continues to Grow: January-June 2023 2023.

¹⁵ Georgia Rejects Kyiv's 'Second Front' Call 2022.

¹⁶ STRAUS 2024.

¹⁷ BROMLEY-SCHOFER-LONGHOFFER 2020.

¹⁸ IRI Georgia Poll Finds Support for EU Accession High, Weariness of Russian Presence, Lack of Faith in Political Parties 2023.

politikát folytatnának. Ezzel szemben a kritikák ilyen szintű élessége és a források felfüggesztése megalapozta az EU-, illetve Nyugat-ellenes narratívákat. Vagyis a törvény bevezetése körüli éles tiltakozás és az uniós alapok megvonása a kellő körütekintés hiányáról tett bizonyosságot.

Egy másik hiba az Európai Parlament által elfogadott állásfoglalás, amelyben a választások megismétlését követelik. Leginkább azért melléfogás, mert az EP-nek nincsen olyan jogköre, hogy a tagjelölt országok választását elbírálja, és az eredmények függvényében döntsön az ország csatlakozási folyamatáról. Az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke szerint az EP mindössze arról szavazhat, hogy elfogadják-e egy tagjelölt ország csatlakozását, vagy sem – miután a tárgyalások lezárultak. Ezt a hatáskörét az intézmény bőségesen túllépte, és az EU és Georgia közötti feszült helyzetet tovább éllezte.

Továbbá a Bizottság vélhetően rosszul becsülte fel az újonnan megválasztott kormány uniós támogatásokhoz való ragaszkodását. Kevésbé tűnik valószínűnek, hogy az EU számolt a miniszterelnök azon döntésével, hogy lemond az uniós támogatásokról, hiszen azok jelentős összegek. Csakhogy ezek hiányában valószínűnek tűnik, hogy Georgia más partnereknek fog ajtót nyitni.

Összegezve az EU politikai és biztonságpolitikai érdekeit valószínűleg jobban szolgálta volna a katalitikus stratégiák alkalmazása. Bölcsebb lett volna Georgia törékeny geopolitikai helyzetét figyelembe venni, és annak fényében értékelni a kormány politikáit. A kényszerítő eszközök ilyen jellegű felhasználása most visszaütött, hiszen a csatlakozási folyamatot az új kormány nem tűzi napirendre, és nem fogad el pénzt sem EU-tól. Ezzel jelentősen csökkent az EU befolyása a térségben, miközben várhatóan megnövekszik az orosz vagy a kínai térnyerés.

2024. december 9.

Felhasznált irodalom

- BROMLEY, Patricia – SCHOFER, Evan – LONGHOFER, Wesley (2020): Contentions Over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs, 1994–2015. *Social Forces*, 99(1), 281–304.
- CLOGG, Rachel (2001): Abkhazia: Ten Years On. *Conciliation Resources*. Online: <https://web.archive.org/web/20080302113248/http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/abkhazia-ten-years-on.php>
- CORWIN, Hillary (2023): Coercive and Catalytic Strategies for Human Rights Promotion: State Violence and Foreign Assistance. *World Development*, 167, 106227. Online: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106227>

- ERUYGUR, Burc (2024): Georgia's Constitutional Court Rejects President's Bid to Annul Election Results. *Anadolu Ajansi*, 2024. december 3. Online: www.aa.com.tr/en/asia-pacific/georgia-s-constitutional-court-rejects-president-s-bid-to-annul-election-results/3412201
- GAVIN, Gabriel (2024a): EU Commissioner Denies He Threatened Georgia's Prime Minister. *Politico*, 2024. május 23. Online: www.politico.eu/article/georgia-pm-kobakhidze-eu-commission-threat-fico-slovakia/
- GAVIN, Gabriel (2024b): EU Strips Georgia of €121M in Funding Over 'Democratic Backsliding'. *Politico*, 2024. október 8. Online: www.politico.eu/article/eu-georgia-130-million-funding-democratic-backsliding/
- Georgia Rejects Kyiv's 'Second Front' Call (2022). *Interfax*, 2022. március 27. Online: <https://interfax.com/newsroom/top-stories/77455/>
- Georgia's Economic Dependence on Russia Continues to Grow: January-June 2023 (2023). *Transparency International Georgia*, 2023. szeptember 29. Online: www.transparency.ge/en/post/georgias-economic-dependence-russia-continues-grow-january-june-2023
- IRI Georgia Poll Finds Support for EU Accession High, Weariness of Russian Presence, Lack of Faith in Political Parties (2023). *International Republican Institute*, 2023. április 25. Online: www.iri.org/news/iri-georgia-poll-finds-support-for-eu-accession-high-weariness-of-russian-presence-lack-of-faith-in-political-parties/
- KELLY, Ian – KRAMER, David J. (2024): How the Georgian Government, Once a US Ally, Became an Adversary, Against the Wishes of Its Protesting Citizens. *Just Security*, 2024. május 14. Online: www.justsecurity.org/95658/georgia-protests-us-ally/
- L. K. (2024): Besértődött Grúzia, eltolja az uniós csatlakozást: velük „a tisztelet nyelvén kell beszélni”. *Economx.hu*, 2024. november 28. Online: www.economx.hu/gazdasag/gruzia-uni-os-csatlakozas-felfugesztes.800367.html
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024): Kik maradnak a partnereink? *Ludovika.hu*, 2024. szeptember 3. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/09/03/kik-maradnak-a-partnereink/
- MTI (2024): Eldőlt, ki nyerte a grúziai választásokat. *Portfolio.hu*, 2024. október 27. Online: www.portfolio.hu/global/20241027/eldolt-ki-nyerte-a-gruziai-valasztasokat-719157
- Parliament Calls for New Elections in Georgia (2024). *European Parliament*, 2024. november 28. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241121IPR25549/parliament-calls-for-new-elections-in-georgia
- PARULAVA, Dato (2024): Georgia Hits Brakes on EU Accession Bid. *Politico*, 2024. november 28. Online: www.politico.eu/article/georgia-pause-eu-accession-bid-until-2028-irakli-kobakhidze/
- SORGI, Gregorio (2024): Von der Leyen Accused of Power Grab of €400B in Regional Cash. *Politico*, 2024. július 12. Online: www.politico.eu/article/4859220/
- STARCEVIC, Seb (2024): Georgia Signs Sweeping Anti-LGBTQ+ Bill Into Law. *Politico*, 2024. október 3. Online: www.politico.eu/article/georgia-signs-sweeping-anti-lgbtq-bill-into-law/
- STRAUS, Jacob R. (2024): Foreign Agents Registration Act (FARA): An Overview. *Congress.gov*, 2024. január 5. Online: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10499#:~:text=%E2%80%9CThe%20Foreign%20Agents%20Registration%20Act,in%20light%20of%20their%20associations.%E2%80%9D>