

Ördög Tibor

BŐVÍTÉSPOLITIKA

LASSÚ LÉPTEKKEL A SIKER FELÉ

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Tanácsának 2024-es magyar elnökségi programja a bővítéspolitikát harmadik prioritásként határozta meg, olyan területek előzték meg, mint a versenyképesség és a védelempolitika.

„A bővítéspolitika az Európai Unió egyik legsikeresebb politikája, ennek megőrzéséhez pedig elengedhetetlen, hogy az továbbra is érdemalapú, kiegyensúlyozott és hiteles maradjon. Az Európai Unió régóta elkötelezett a Nyugat-Balkán európai perspektívájának biztosítása mellett, hiszen a közösség nem lehet teljes a térség csatlakozása nélkül. A régió csatlakozása mind gazdasági, mind biztonsági, mind geopolitikai szempontból az Unió javát szolgálja. Az együttműködések további bővítése és mélyítése érdekében mind az EU–Nyugat-Balkán Csúcstalálkozó, mind pedig az Európai Politikai Közösség keretében egyeztetésre hívjuk partnereinket.”¹

Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar elnökség egy olyan időszakban zajlott, amikor az európai választások után felálló új intézmények összetételének a kijelölése történt, így komoly politikai egyeztetésekre döntéshozók és programok híján nem kerülhetett sor. Ezért is jelent meg a tervben két olyan csúcstalálkozó szervezése, amelyen felmerül a bővítéspolitika témája. Az elnökség valódi munkáját az jelentette, hogy sikerül-e azokat a formális és informális egyeztetéseket megtartani, amelyek közelebb vihetik az országokat az EU kapujához.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024: 5.

BŐVÍTÉSPOLITIKA AZ ELNÖKSÉG ELŐTT

Magyarország számára kiemelt prioritást jelentett az elmúlt években a Nyugat-Balkán csatlakozása. Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke Észak-Macedóniában a következő módon fejezte ki véleményét: „a Nyugat-Balkán népei és országai többet érdemelnek, mint amit kapnak Brüsszelből, ezeknek az országoknak már bent kellene lenniük az Európai Unióban.”² Hasonlóan fogalmazott Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter is, aki szerint: „Szégyenteljes és elfogadhatatlan az Európai Unió közelmúltbeli teljesítménye a nyugat-balkáni bővítés terén, miközben a térség államainak mielőbbi csatlakozása nem pusztán politikai és biztonsági, hanem fontos gazdasági érdek is.”³ A magyar fél számos érdeket sorakoztat fel a bővítés mielőbbi folytatásához:⁴

- ♦ Biztonságpolitikai szempont: A 2015-ös migrációs válság a legszembetűnőbb bizonyíték a biztonsági kihívások kezelésének szükségességére és arra, hogy Európa biztonsága függ a Nyugat-Balkán biztonsági kooperációjától is. A magyar kormányzati kommunikációban az elmúlt évtizedben szinte ezen indoklás jelent meg a legmarkánsabban. Emellett azonban a határon átnyúló bűncselekmények, a terrorizmus, a radikalizálódás is bekerült a hivatalos magyar kommunikációba. A térség stabilitása azért is nagyon fontos, mert más nagyhatalmak is megjelentek a térségben, és érdekszférájuk kiterjesztésére törekednek gazdasági folyamatok által.
- ♦ Nemzetpolitikai szempont: A bővítéspolitika nyugat-balkáni ágán a legnagyobb figyelmet Magyarország részéről Szerbia élvezi, ami betudható a vajdasági határon túli magyarság érdekeinek is. Az anyaország számos alkalommal tett tanúbizonyságot azon elköteleződéséről, hogy az ottani magyarság fennmaradását támogassa különböző programok segítségével. Szerbia európai integrációja során egyértelművé vált, hogy a kisebbségi jogok figyelemmel kísérése nemcsak Magyarország, de az Európai Unió érdeke is, így számos olyan közbülső elvárást dolgoztak ki, amely ezt a célt szolgálta. A határon túli magyarság helyzetének javítása a magyar–szerb kétoldalú kapcsolatokban is számtalanszor megjelenik.
- ♦ Gazdasági szempont: Földrajzi közelsége okán Magyarország valamennyi nyugat-balkáni ország gazdaságában érdekeltségeket szerzett. Számos kétoldalú üzleti találkozó és megállapodás született, ahol a magyar vállalatoknak

² A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor 2024.

³ MOLNÁR 2024.

⁴ GOSZTONYI 2019: 47–58.

biztosítottak piacrajutási lehetőséget a térség országaiban. A régió mielőbbi csatlakozása biztonságos környezetet teremtene ezen érdekeltségek számára, valamint az egységes szabályok megkönnyítenék az együttműködések is.

Orbán Viktor megfogalmazása szerint „az egész nyugat-balkáni térség stabilitása és az európai térbe való integrálása nemcsak Magyarországnak, hanem az egész Európai Uniónak érdeke”.⁵ Az EU érdekei hasonlatosak a magyar érdekekhez:

- ♦ Biztonsági szempont: A 2015-ös migrációs válság világított rá, hogy mekkora szükség van ezen országokra, illetve milyen problémához vezethet, ha feszültség alakul ki az EU közvetlen környezetében. Azonban a biztonsági kihívás egy újabb formájának lehettünk szemtanúi az elmúlt időszakban, nevezetesen más hatalmak megjelenésének a térségben és befolyásszerzésüknek a csatlakozó országokban. Legyen szó gazdasági vagy politikai befolyásolásról, nem mehetünk el amellett, hogy az Amerikai Egyesült Államok vagy Oroszország miként kíván politikai befolyásra szert tenni, illetve Kína milyen gazdasági konstrukciókban jelent meg az elmúlt évtizedben. Úgy tűnik, hogy az EU *soft power* taktikája kevésnek bizonyult, és a régió államaiban csökkent a csatlakozási hajlandóság.
- ♦ Gazdasági szempont: A nyugat-balkáni piac valójában nem jelent valódi érdeket az EU számára, a felvevőpiacok kicsik, így a gazdasági együttműködések kevésbé jelentenek prioritást. A térség államainak éri meg majd elsősorban belépniük az egységes, belső piacra, mert számos kedvezményt tudnak érvényesíteni majd, így versenyképességüket növelhetik. Jelenleg azonban még gazdasági szempontból nagyon kitétek, és versenyhátrányban vannak az EU-tagállamokhoz képest.
- ♦ Politikai szempont: A bővítéspolitikában jelenleg ezen jellemző a legdominánsabb. Európa egységesítésének projektje, amely évtizedekkel korábban megkezdődött, a végéhez közeledhet, és a csatlakozásokkal Európa egysége megvalósulhat. A politikai indokok gyakran felülírják a gazdasági racionalitást, mert a világpolitikai történések lépéskényszerbe hozzák az EU döntéshozóit is.

Az Európai Unióban Horvátország 2013-as belépése óta érződik a bővítési fáradtság. A tagállamok úgy vélik, hogy előbb a meglévő együttműködést kellene megreformálni, majd ezután történhet meg új tagok csatlakozása. Az elmúlt évtizedben a bővítés motorja alapszinten működik, évekig tartó kétoldalú egyeztetések nélkül. Valódi előrelépésekről nem tudunk beszámolni, mivel sem az EU, sem a tagjelölt országok

⁵ A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor 2024.

nem szánták rá magukat az őszinte együttműködésre. A nemzetközi politikai történések sem segítettek a helyzetet, amelyek a fókuszot elvitték a bővítéspolitikáról. Beszéljünk akár a Covid–19-világjárványról, az orosz–ukrán háborúról vagy az amerikai és kínai vámháborúról. Az EU elsősorban saját versenyképességével törődött, amelybe kevésbé tudták becsatornázni a bővítés fontosságát.

BŐVÍTÉSPOLITIKA AZ ELNÖKSÉG ALATT

Miként arra korábbi tanulmányomban rámutattam:

„[A]z 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.”⁶

A nyugat-balkáni államok esetében 2022-től kezdődően a csatlakozási tárgyalások lassulásának lehetünk szemtanúi, ugyanis ekkor hívták össze az utolsó kormányközi egyeztetéseket. Szerbiával a Koszovóval fennálló viszonya és a belső politikai feszültségek nyomán 2021-től nem tartottak kormányközi konferenciákat.⁷ Montenegroval 2024. június 26-án tartották a 16. kormányközi találkozót, ahol sikerekről számoltak be a 23. és 24. fejezet kapcsán.⁸ A magyar soros elnökség sikerének számít, hogy hosszú várakozás után a Montenegroval 2024. december 16-án tartott csatlakozási konferencián az alábbi három fejezetet ideiglenesen le lehetett zárni: 7. fejezet – Szellemi tulajdonjogok; 10. fejezet – Információs társadalom és média; 20. fejezet – Vállalkozás- és iparpolitika. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter, aki az ülést elnökölte, a következőképpen fogalmazott:

„Montenegro már 16 éve vár arra, hogy az EU tagja lehessen: valamennyi tárgyalási fejezetet megnyitottuk, de egyet sem zártunk le az elmúlt hét évben. Most, a magyar

⁶ ÖRDÖGH 2024: 228.

⁷ Európai Bizottság [é. n. a].

⁸ Európai Bizottság [é. n. b].

elnökség alatt sikeresen lezártunk három tárgyalási fejezetet, ami számottevő előrelépést jelent Montenegró csatlakozási folyamatában.”⁹

Albániával és Észak-Macedóniával 2023 decemberében tartották meg az első kormányközi találkozót.¹⁰ A magyar elnökség ideje alatt Albániával két közös kormányközi konferenciát is szerveztek. A 2024. október 15-én megrendezett második, miniszteri szintű ülésre Luxemburgban került sor, ahol megnyitották az 1. témakört (Alapkérdések), amely az alábbi tárgyalási fejezetek megnyitását jelentette: 23. fejezet – Igazságszolgáltatás és alapvető jogok; 24. fejezet – A jog érvényesülése, szabadság és biztonság; 5. fejezet – Közbeszerzés; 18. fejezet – Statisztika; 32. fejezet – Pénzügyi ellenőrzés.¹¹ 2024. december 17-én pedig megtartották a harmadik kormányközi konferenciát, ahol Albániával a 6. témakörrel (Külkapcsolatok) kezdtek tárgyalni, beleértve a 30. – Külkapcsolatok és a 31. – Kül-, biztonság- és védelempolitika fejezeteket.¹²

Bosznia-Hercegovina számára 2024 márciusában jelentették be, hogy megindulhatnak a belépésről a tárgyalások, azonban később sem hívták össze az első kormányközi találkozót.¹³ Ami a keleti partnerségi irányt jelenti, Moldovával és Ukrajnával az első formális kormányközi konferenciát 2024. június 25-én rendezték meg.¹⁴ Georgia pedig 2023 decemberében kapta meg a tagjelölti státuszt, azonban a tárgyalások nem kezdődtek meg.¹⁵ Grúzia csatlakozási folyamata 2024-ben *de facto* leállt. 2024 folyamán az uniós vezetők több ízben – többek között az Európai Tanács júniusi, októberi és decemberi ülésén – tárgyaltak a grúz helyzetről. Ezen alkalmakkor a vezetők súlyos aggályokat fogalmaztak meg a grúziai fejleményekkel kapcsolatban, és határozottan elítélték a békés tüntetőkkel, politikusokkal és a média képviselőivel szemben alkalmazott erőszakot. Ezenkívül sajnálatukat fejezték ki amiatt, hogy a grúz kormány úgy döntött, 2028-ig felfüggeszti országa uniós csatlakozási folyamatát.¹⁶ Koszovó pedig továbbra sem kapta meg a tagjelölti státuszt. Az egyes országok előrehaladása kapcsán a Tanácsban sikerült konszenzust elérni,

⁹ Európai Unió Tanácsa 2024a.

¹⁰ Európai Bizottság [é. n. c]; [é. n. d].

¹¹ Európai Unió Tanácsa 2024b.

¹² Európai Unió Tanácsa 2024c.

¹³ Európai Bizottság [é. n. e].

¹⁴ Európai Bizottság [é. n. f]; [é. n. g].

¹⁵ Európai Bizottság [é. n. h].

¹⁶ Európai Unió Tanácsa 2024d.

amelyet a 2024. december 17-én kiadott *Tanácsi következtetés a bővítésről* című dokumentum összegzett.¹⁷

Mint érzékelhető, néhány csatlakozó ország esetében az elnökségi trió sikereket tudott elérni, azonban érzékelhetően a belgáknak sikerült ezeket tető alá hozniuk. A magyar elnökség az intézményi átmenetet is érzékelve informálisan igyekezett a csatlakozó országok számára megfelelő lehetőséget adni a politikai kapcsolatok elmélyítésére. Ennek biztosítása érdekében két rendezvényt szervezett a magyar elnökség.

Az Európai Politikai Közösség ötödik csúcstalálkozóját 2024. november 7-én tartották,¹⁸ amelyen részt vett 47 európai állam vezetője,¹⁹ beleértve az uniós tagállamokat és az unióhoz csatlakozó országokat is. Az ülés alkalmával Charles Michel, az Európai Tanács elnöke, Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, Keir Starmer, az Egyesült Királyság miniszterelnöke, Emmanuel Macron, a Francia Köztársaság elnöke, Giorgia Meloni, Olaszország miniszterelnöke, Klaus Iohannis, Románia elnöke és Donald Tusk, Lengyelország miniszterelnöke találkozott Maia Sandu moldovai elnökkel. Megvitatták, hogyan lehetne megerősíteni az együttműködést azzal a céllal, hogy támogassák az országnak a gazdaság és a reformok terén kifejtett erőfeszítéseit.²⁰ A többi ország számára a délutáni bilaterális kapcsolatok programnál volt lehetőségük egyeztetni a partnerekkel.

2024. december 18-án tartották meg az Európai Unió – Nyugat-Balkán csúcstalálkozót, amelyet Brüsszelben rendeztek meg. Mivel a fáradtság az elmúlt időszakban nemcsak a csatlakozó országokon, de az EU tagállamain is érződött, ezért új lendületet kívántak adni a csatlakozásnak. A találkozó négy témaköre volt: 1. az EU és a Nyugat-Balkán közötti integráció fokozása a növekedési terven keresztül; 2. az EU Nyugat-Balkánnal folytatott politikai és szakpolitikai együttműködésének elmélyítése több különböző területen, többek között a kül- és biztonságpolitika terén; 3. a jövőt szolgáló gazdasági alap kiépítése és az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja által gyakorolt hatások enyhítése; 4. együttműködés a migráció kezelése, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Érzékelhető, hogy két témakör is a közeledést célozta meg a felek között, amely hozzásegíthet az egymás közti bizalom (újra)építéséhez. A találkozó után kiadott *Brüsszeli nyilatkozatban* megismételték az EU tagállamainak vezetői, hogy a Nyugat-Balkán jövője az unióban van; a bővítés geostratégiai befektetést jelent a békébe, a biztonságba, a stabilitásba

¹⁷ Európai Unió Tanácsa 2024e.

¹⁸ Európai Unió Tanács 2024f.

¹⁹ European Political Community Summit 2024.

²⁰ Európai Unió Tanácsa 2024g.

és a jólétbe; valamint elkötelezettek a nyugat-balkáni államok támogatásában, cserébe a szakpolitikai – különösen a kül- és biztonságpolitikai – harmonizációért.²¹ A nyilatkozat célokat is meghatároz a partnerek számára a közlekedés, a zöldmenetrend, a digitális egységes piac, a gazdaság- és iparpolitika, az energiabiztonság, a biztonsági együttműködések, a migrációs kihívások, a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a jogállamisági reformok továbbvitelében. A dokumentum általános keretet nyújt a régió országai számára, hogy milyen elvárások jelennek meg, amelyekkel egyébként a koppenhágai kritériumok részletezettségét is növelték.

ÖSSZEGZÉS ÉS JÖVŐBELI KILÁTÁSOK

Az elnökségi programban meghatározott két kiemelt csúcstalálkozót sikeresen megvalósították, így lehetőséget adva a csatlakozó országok számára a partneri kapcsolatok elmélyítésére és a tárgyalások felgyorsítására. A nyugat-balkáni és a keleti partnerség részes felei örömmel jelentek meg ezeken az eseményeken, és igyekeztek lobbizni országuk előrehaladásáért. Amennyiben a csúcstalálkozók záródokumentumait átolvassuk, láthatjuk, hogy azokban újabb feladatokat és elvárásokat fogalmaztak meg, míg a másik oldalon az Európai Unió továbbra is elkötelezettségéről tett tanúbizonyságot, konkrét menetrenddel azonban adósak maradtak.

Mivel a magyar elnökség idején a bővítés területén nem történt előrelépés, nem sikerült kormányközi konferenciákat szervezni egyetlen csatlakozó országgal sem, nincs mechanizmus, amely továbbvihető lenne. A kormányközi találkozók többnyire a Tanács minden államának a véleményétől függnek, azonban akár informálisan is lehet olyan tagállam, amely úgy véli, más terület fontosabb, így ezen összejöveteleket nem rendezik meg. Láthatjuk, hogy Szerbia esetében ez pár éve tartó folyamatot is jelenthet.

A bővítés mindig is kiemelt prioritást jelent Magyarország számára, azonban az EU vezetőivel nem azonos a nézőpontja. Míg az elmúlt években érezhető volt, hogy az orosz–ukrán háború miatt felértékelődtek a keleti partnerség országai számukra, addig a Nyugat-Balkánról megfeledkeztek. Magyarország vezetői azonban a soros elnökség után nyíltan az ukrán csatlakozás ellen szólaltak fel,²² még ha ennek eljövetele a távoli jövőben van is. E kettősség mindenképpen rányomta bélyegét a bővítés kérdésére és elfogadottságára.

²¹ *Brüsszeli nyilatkozat 2024.*

²² Orbán Viktor Brüsszelben: Csak negatív mérleggel járna Ukrajna uniós csatlakozása 2025.

Hogy mely országok és milyen feltételek mentén csatlakozhatnak az Európai Unióhoz, világos kritériumot jelentett mindig is, azonban napjainkra ezt inkább a politikai kérdések közé sorolják, ahol relativizálják az eredményeket, és válogatnak a csatlakozó országok között. Ez a bővítéspolitikának semmiképpen sem tesz jót, mivel a kiszámítható és hiteles út víziója egyre távolabb kerül mindenkitől, és a sokszor hangoztatott Európa egyesítése ködbe vész.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor (2024). *Privatbankár.hu*, 2024. szeptember 27. Online: <https://privatbankar.hu/cikkek/nemzetkozi/a-nyugat-balkan-unios-csatlakozas-at-surgette-orban-viktor.html>
- GOSZTONYI Krisztina (2019): Magyarország érdeke a nyugat-balkáni bővítésben. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 47–58.
- MOLNÁR Gergő (2024): Szijjártó Péter szerint az EU-nak a Nyugat-Balkán helyett csak a sírás maradhat. *Index*, 2024. június 26. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/06/26/szijasarto-peter-balkan-nyugat-balkan-integracio-europai-unio-csatlakozas-kulugyminiszterium-kulugyminiszter-oecd/>
- Orbán Viktor Brüsszelben: Csak negatív mérleggel járna Ukrajna uniós csatlakozása. *Mandiner*, 2025. március 21. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2025/03/orban-viktor-eloben-jelent-kezik-az-eu-csucs-utan-kovesse-a-mandineren-video>
- ÖRDÖGH Tibor (2024): Bővítéspolitika, különös tekintettel a balkáni bővítésre. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 217–232.

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Brüsszeli nyilatkozat. 2024. december 18. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ai3pisfd/brussels-declaration-2024-hu.pdf>
- Európai Bizottság [é. n. a]: *Serbia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en
- Európai Bizottság [é. n. b]: *Montenegro*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en
- Európai Bizottság [é. n. c]: *Albania*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/albania_en

- Európai Bizottság [é. n. d]: *North Macedonia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en
- Európai Bizottság [é. n. e]: *Bosnia and Herzegovina*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en
- Európai Bizottság [é. n. f]: *Moldova*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en
- Európai Bizottság [é. n. g]: *Ukraine*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en
- Európai Bizottság [é. n. h]: *Georgia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en
- Európai Unió Tanácsa (2024a): *A Montenegróval tartott csatlakozási konferencia tizenhetedik, miniszteri szintű ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/16/seventeenth-meeting-of-the-accession-conference-with-montenegro-at-ministerial-level/>
- Európai Unió Tanácsa (2024b): *Második csatlakozási konferencia Albániával, 2024. október 15.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-ministerial-meetings/2024/10/15/>
- Európai Unió Tanácsa (2024c): *Az Albániával tartott csatlakozási konferencia harmadik, miniszteri szintű ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/17/third-meeting-of-the-accession-conference-with-albania-at-ministerial-level/>
- Európai Unió Tanácsa (2024d): *Grúzia*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/georgia/>
- Európai Unió Tanácsa (2024e): *Council Conclusions on Enlargement*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/en/pdf>
- Európai Unió Tanácsa (2024f): *Meeting of the European Political Community*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/vsyke2kh/background-brief-final.pdf>
- Európai Unió Tanácsa (2024g): *Az Európai Politikai Közösség ülése, 2024. november 7.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2024/11/07/>
- European Political Community Summit (2024): *Who's Who*. Online: https://www.consilium.europa.eu/media/bgsbmbxf/epc_hun_trombinoscope-002.pdf