

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL: ■ „Az Európai Uniónak hosszú távon és stratégiai szempontból mindenképpen érdeke a bővítés” – Interjú Sztáray Péterrel, a Külügyminisztérium biztonságpolitikáért felelős helyettes államtitkárával, politikai igazgatójával ■ Huszár János: A nyugat-balkáni térség perspektívái Budapestről nézve ■ Csejtei István: Európai szomszédságpolitika: ismét a keleti partnerség lesz a fő prioritás ■ Pandur József: Bosznia csődben ■ Kovács Krisztián–Szekrényes Éva: Moldova és az európai integráció: aktualitások és nyugat-balkáni párhuzamok ■ Ludvig Zsuzsa: Ukrajna – a keleti partnerség kedveszegett úttörője?

XVI. ÉVFOLYAM 6. SZÁM | 2011. JÚNIUS

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.

Felelős kiadó:	Urkuti György
A szerkesztőbizottság elnöke:	Martonyi János
A szerkesztőbizottság tagjai:	Baranyai Gábor, Becsey Zsolt, Dienes-Oehm Egon, Fóris György, Gordos Árpád, Győri Enikő, Iván Gábor, Marján Attila, Ódor Bálint
Főszerkesztő:	Trócsányi László
Főszerkesztő-helyettes:	Szekeres Ildikó
Szerkesztők:	Fejes Zsuzsanna, Martin József Péter, Szalayné Sándor Erzsébet
Olvasószerkesztő:	Bulyovszky Csilla
A szerkesztőség címe:	Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma 1027 Budapest, Nagy Imre tér 4. Telefon: 458-1475, 458-1361
Terjesztés:	Horváthné Stramszky Márta, stramszky Marta@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Kormányportálon (www.kormany.hu; Dokumentumok menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Gyalog János

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2011/6.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Szerkesztői előszó	3
„Az Európai Uniónak hosszú távon és stratégiai szempontból mindenképpen érdeke a bővítés” – Interjú SZTÁRAY PÉTERREL, a Külügyminisztérium biztonságpolitikáért felelős helyettes államtitkárával, politikai igazgatójával (Fejes Zsuzsanna).	5

Nagylátósözög

HUSZÁR JÁNOS: A nyugat-balkáni térség perspektívái Budapestről nézve	14
CSEJTEI ISTVÁN: Európai szomszédságpolitika: ismét a keleti partnerség lesz a fő prioritás	22

Országtanulmányok – Nyugat-Balkán

MOLNÁRI SÁNDOR: Albánia: Elhúzódó átmenet, elhúzódó integráció.	29
PANDUR JÓZSEF: Bosznia csődben.	39
BÓLYA BOGLÁRKA: Horvátország és az EU: a csatlakozás jogi keretei.	44
BALLA LÓRÁNT–FODOR ATTILA–SIPOS ISTVÁN: Kérdések és dilemmák – Koszovó függetlenségének három éve.	47
SZABÓ SÁNDOR: Névita az integráció útjában. Országtanulmány Macedóniáról	56
BAKÓ TAMÁS: Ma is így döntenének – mérleg az önálló Montenegró létrejöttéről és fejlődéséről	68
VARGA LÁSZLÓ: Szerbiai európai integrációs helyzetkép.	80
KRUZSLICZ PÉTER: Felsőoktatás és határ menti együttműködés – egy szerb–magyar pályázat margójára	88

Országtanulmányok – keleti partnerség

VÉGH ZSUZSANNA: Érdekek és értékek ütközése – Azerbajdzsán a keleti partnerségben	93
LUDVIG ZSUZSA: Fehéroroszország – a keleti partnerség „fekete báránnya” . .	102
KOVÁCS KRISZTIÁN–SZEKRÉNYES ÉVA: Moldova és az európai integráció: aktualitások és nyugat-balkáni párhuzamok	108
RÁCZ ANDRÁS: Örményország és az EU keleti szomszédságpolitikája: kölcsonösen korlátozott célok	118
LUDVIG ZSUZSA: Ukrajna – a keleti partnerség kedveszegett úttörője?	129

Kedves Olvasó!

Az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségi féléve a végéhez közeledik. A félév során a magyar elnökség politikai napirendjének prioritásai között kiemelt helyet foglalt el a nyugat-balkáni térség integrációs perspektívájának előmozdítása, valamint a szomszédságpolitika keleti dimenziójának megerősítése.

Lapszámunk e két téma átfogó bemutatására törekszik, amelyben kiemelt szerepet kapnak az egyes országok sajátos helyzetét és az EU-hoz fűződő viszonyát bemutató országtanulmányok.

A bővítési folyamatban az EU jelenleg három országot tart számon tagjelöltként a Nyugat-Balkán térségének államai közül – Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság (FYROM) és Montenegró –, amelyek a csatlakozási folyamat más-más fázisában vannak. A legnagyobb figyelem a 2004 óta tagjelölt státusban lévő Horvátországra irányul, amely 2005 óta folytat csatlakozási tárgyalásokat, és a magyar EU-elnökség idején érkezett el az utolsó szakaszba. A tárgyalások sikeres lezárása történelmi jelentőséggel bírhat, és kézzelfoghatóvá teheti a régió számára az európai integrációt, növelheti a nyugat-balkáni térség stabilitását és elkötelezettségét az EU értékei mellett. A többi tagjelölt esetében nehezebb a helyzet, hiszen Montenegró, bár fejlett gazdasági mutatókkal rendelkezik, önálló államisága rövid múltra tekint vissza, míg Macedónia hivatalosan tagjelölt, de a csatlakozási tárgyalások még nem kezdődtek meg.

Eközben még mindig nem rendeződtek teljesen a Nyugat-Balkán országai közötti konfliktusok, és érezhetők érdekellentétek az európai integrációhoz történő csatlakozásuk megítélését illetően is az EU-tagállamok részéről. A magyar elnökség meggyőződése, és az unió érdeke egyaránt az, hogy továbbra is nyitott maradjon azon európai országok előtt, amelyek készek az európai értékek, az emberi jogok, a szabadság és a jogállamiság megszilárdítását szolgáló belső reformok véghezvitelére, amennyiben teljesítik a csatlakozási követelményeket.

Elnökségünk másik fő prioritását, a keleti partnerséget a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón indította útjára az Európai Unió, hangsúlyos szerepet adva az európai szomszédságpolitika keleti irányának, mivel a politika addig jobbra a déli szomszédokat tömörítő euro-mediterrán partnerségre koncentrált. Az európai szomszédságpolitikában találkozik a déli dimenzió és a keleti partnerség. A szomszédságpolitika mindkét irányban politikai társulást, alapos gazdasági integrációt, növekvő mobilitást és erősödő emberi kapcsolatokat kínál a 6+10 országnak a közös értékek alapján (demokrácia, emberi jogok, jó kormányzás, piacgazdaság). Ugyanakkor megnehezíti mindkét térség egységes kezelését az a tény, hogy az egyes államok eltérő fejlettségi szinteken állnak, országonként más és más az integrációs ambíció ereje, és különböző a geopolitikai helyzetük is.

A 2011 első hónapjaiban bekövetkezett, először az észak-afrikai régióra, majd a kelet-mediterrán térség déli részére is kiterjedő változások, illetve átalakítási kísérletek miatt a déli irány elbizonytalanodása teljessé vált, mégis fontos feladat a jövőre nézve, hogy a déli dimenzióval kapcsolatban megnövekedett érdeklődés egyrészt ne vonja el a politikai figyelmet a keleti iránytól, másrészt ne csökkentse az anyagi forrásokat.

Köztudott, hogy a magyar elnökség programja szerint 2011 májusában, Gödöllőn rendezték volna meg a második keleti partnerségi csúcstalálkozót. A soros magyar EU-elnökség és a következő soros elnökséget adó Lengyelország az Európai Tanács állandó elnökével folytatott konzultációk után több okból is kezdeményezte, hogy a csúcst 2011 második felében, Lengyelországban tartsák meg. Magyarország – az unió intézményeivel egyetértésben – kiegészítő és támogató tevékenységgel szerepet játszik mind a csúcs előkészítésében, mind pedig tágabb értelemben, a keleti partnerség továbbfejlesztésében. A magyar soros elnökség arra törekszik, hogy a második keleti partnerségi csúcstalálkozón ne csak az eddigi előrehaladás értékelése szülessen meg, hanem koncepcionális síkon és konkrét területeken is sikerüljön előrelépni.

Az Európai Tükör e száma ezekről a folyamatokról, törekvésekről és nehézségekről igyekszik részletes áttekintést adni.

A SZERKESZTŐK

„Az Európai Uniónak hosszú távon és stratégiai szempontból mindenképpen érdeke a bővítés”

**Interjú dr. Sztáray Péterrel,
a Külügyminisztérium biztonságpolitikáért
felelős helyettes államtitkárával,
politikai igazgatójával**

Az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségi féléve a végéhez közeledik. A magyar elnökség politikai napirendjének négy fő prioritása között szerepel a bővítés és a szomszédságpolitika. Ennek során Magyarország célul tűzte ki, hogy megkülönböztetett figyelmet fordít a bővítési folyamat továbbvitelére és a nyugat-balkáni térség integrációs perspektívájának előmozdítására, valamint a szomszédságpolitika keleti dimenziójának megerősítésére.

– *Elsőként tisztázzuk, hogy mi a nyugat-balkáni térség Európai Unióhoz való csatlakozásának biztonságpolitikai háttere. Miért fontos az Európai Unió bővítése a balkáni térség irányába?*

– Az EU bővítése a Nyugat-Balkán irányába, és ezzel összefüggésben a NATO-bővítés is komplex, kétirányú megközelítést takar. Egyrészt kifejezi azt, hogy az Európai Uniónak és a NATO-nak számos területen – politikai, biztonságpolitikai, migrációs, energiapolitikai és egyéb szakpolitikai téren – nagyon komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy a térség országaival együttműködjön, és ezek az államok előbbre lépjenek az integráció útján. Másrészt pedig a Nyugat-Balkán országai számára egy fejlettebb régióhoz való csatlakozás lehetőségét jelenti az integrációs folyamat. Ehhez hozzájárul az is, hogy a térségben a kilencvenes években nagyon súlyos háborús konfliktus zajlott, amely mindenkit ráébresztett arra, hogy amíg a Nyugat-Balkánon nincs tartós béke és stabilitás, addig az Európai Unió biztonsága sem tekinthető megoldottnak.

Ezekre a szempontokra tekintettel az Európai Unió elhatározta, hogy folytatja a bővítést a Nyugat-Balkán felé. A térségbeli országok pedig mára már lényegében mindannyian felismerték, hogy a modernizáció és a demokratizálódás egyetlen biztos útja az Európai Unióhoz való csatlakozás.

Természetes azonban, hogy vannak eltérések és nézetkülönbségek ezek között az államok között abban a tekintetben, hogy csak az Európai Unióhoz, vagy ezen felül a NATO-hoz is csatlakozni kívánnak-e.

– *A Nyugat-Balkán országainak lakossága miként vélekedik az Európai Unióhoz történő közeledésről, az esetleges taggá válásról?*

– Általában a térség lakossága pozitívan viszonyul az EU-hoz. Úgy tekintenek rá, mint egy fejlettebb régióra, amelytől azt remélik, hogy a csatlakozással részesülhetnek mindazokból az előnyökből, amelyek általában az uniós tagállamokat jellemzik. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy a bővítési folyamat elhúzódása adott esetben

negatív reakciókat vált ki a csatlakozni kívánó társadalmak részéről. Ezek a támogatottsági mutatók időről időre változnak, attól függően, hogy az adott ország milyen visszajelzést, biztatást vagy éppen figyelmeztetést kap az Európai Uniótól.

– *Hogyan viszonyulnak az egyes EU-tagállamok a nyugat-balkáni bővítéshez? Van-e e érdekellentétük közöttük e tekintetben?*

– Az EU tagországainak a bővítéshez való pozitív hozzáállása általánosnak mondható, és ezt korábban több dokumentumban is rögzítették mind a külügyminiszterek, mind legmagasabb szinten az állam- és kormányfők. A probléma abból adódik, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásnak rendkívül komplex feltételrendszere van, és csak az az ország csatlakozhat, amelyik ezeket a feltételeket teljesíti. Ezt jól láthatjuk Horvátország példáján, amely már ott van a csatlakozási tárgyalások lezárásának a küszöbén, de még az utolsó fázisban is felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek kezelése még a legfelkészültebb államok számára sem egyszerű feladat.

Az is természetes, hogy az Európai Unió huszonegy tagállama között sok kérdésben adódnak nézeteltérések. Ezek azonban leginkább azzal kapcsolatosak, hogy milyen gyors ütemű legyen a bővítés a jövőben. Miközben a bővítés tényével minden EU-tagállam egyetért, az egyes csatlakozni kívánó országok felkészültségét egyéniül kell elbírálni. Minden nyugat-balkáni állam a saját teljesítménye alapján kerül megítélésre, és ettől függ, hogy mikor csatlakozhat az unióhoz.

Az EU-nak az az érdeke – és ez a magyar elnökség célja is egyben –, hogy a tagországok konszenzusra jussanak az egyes nyugat-balkáni államok felkészültségének megítélésében. Fontosnak tartom hangsúlyozni: abban feltétlen egyetértés van a tagállamok között, hogy az Európai Uniónak hosszú távon és stratégiai szempontból mindenképpen érdeke a bővítés, hiszen az uniós csatlakozás stabilitást és prosperitást hoz a térségben.

– *Még mindig nem rendeződtek teljesen a Nyugat-Balkán országai közötti konfliktusok. Ezek mennyiben befolyásolják a felkészülést, lehetnek-e akadályai ezen államok európai integrációs közeledésének?*

– Elvi alapon ez nem jelent akadályt, de fontos tény, hogy az integrációs folyamat részeként jelenik meg az Európai Unió részéről az az elvárás, miszerint egy csatlakozó ország igyekezzen rendezni a kétoldalú problémáit a szomszédságával. Ez fontos politikai kritérium, s az utóbbi időben azt tapasztaljuk, hogy egyre több nyugat-balkáni ország ébred rá ennek a feltételnek a jelentőségére. Konkrét lépéseket tesznek annak érdekében, hogy rendezzék a szomszédjaikkal fennálló nézetkülönbségeket, kiegyezzenek a problematikus kérdésekben, illetve erősítsék a regionális együttműködést. Erre nagyon pozitív példák vannak: Szerbia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, és más országok vezetői időről időre találkoznak különböző formációkban, és megvitatják, hogy melyek azok a területek, ahol többet tudnának tenni közösen. Ha jól belegondolunk, számtalan ponton összekapcsolódnak ezek az államok – ilyenek például a gazdasági, infrastrukturális, energiaellátási feladatok –, s láthatjuk, hogy a térség minden országának alapvető érdeke fűződik a kompromisszumok megkötéséhez.

Van azonban néhány olyan problematikus ügy a térségben, amelynek rendezése sajnos hosszabb időt fog igénybe venni. Léteznek konkrét kétoldalú rendezetlen

problémák, államközi és belső államszervezési ügyek, amelyek megoldása nem egyszerű, de úgy érzékeljük, egyre jobban erősödik az a felismerés, hogy le kell zárni ezeket a vitákat.

– *Milyen szerepet játszott eddig Magyarország ezeknek a vitatott ügyeknek a rendezésében? Tud esetleg pozitív példákat, előrelépéseket említeni, amelyek a magyar EU-elnökség során már megtörténtek?*

– Magyarország a rendelkezésre álló eszközeivel mindig is igyekezett hozzájárulni ahhoz, hogy a térség országai békés keretek között tárgyaljanak problematikus ügyeiről, és konkrét előrelépés vagy intézkedés is történjen az egyes kérdésekben. Természetesen hazánk csak olyan mértékben tud részt venni ezekben a folyamatokban, amennyire az érintett országok erre nyitottak, hiszen nem avatkozhatunk be az adott államok belügyeibe.

Kétoldalú tárgyalásokon viszont mindig hangsúlyoztuk, hogy a jószomszédi kapcsolatok kialakítása a térség stabilitásának és biztonságának egyik legfontosabb eleme. Példaként hoztuk fel, hogy a kilencvenes évek eleje óta Magyarország is ilyen szellemben járt el a szomszédaival. Az alapszerződések megkötése erre a legjobb példa. A nyugat-balkáni országok tekintetében is vannak pozitív fejlemények ebben a folyamatban, ilyen például a horvát–szlovén nézeteltérések jogi mederbe terelése, ami nagyon fontos előrelépés, illetve a horvát–szerb kapcsolatok normalizálása is jelentős előrelépésnek tekinthető. Bízunk benne, hogy a Belgrád és Pristina között megindult párbeszéd is eredményes lesz.

– *Az EU jelenleg három országot tart számon tagjelöltként a Nyugat-Balkán térségének államai közül – Horvátországot, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságát (FYROM) és Montenegrót –, amelyek a csatlakozási folyamat más-más fázisában járnak. Kezdjük talán az egyik legérdekesebb kérdéssel: Macedónia hivatalosan tagjelölt, de a csatlakozási tárgyalások még nem kezdődtek meg. Mi ennek az oka?*

– Macedónia valóban kivételes eset. 2005-ben nyilvánította tagjelölt országgá az Európai Unió, a NATO pedig a bukaresti csúcstalálkozón elismerte, hogy az ország felkészült a tagságra. Ugyanakkor Macedónia a csatlakozási tárgyalásokat csak abban az esetben kezdheti meg, ha meg tudja oldani a Görögországgal fennálló névvitát. Ez azonban olyan kérdés, amelyben viszonylag szűk az EU többi tagállamának befolyásolási képessége, ezt a problémát a két érintett országnak kell elrendeznie. Mi nagyon bízunk abban, hogy lehetséges a megegyezés ebben a kérdésben, és Macedónia hamarosan megkezdheti a csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval és a NATO-val egyaránt. Mind a térség biztonsága, mind Macedónia stabilitása szempontjából ez lenne a legkedvezőbb forgatókönyv.

– *A másik tagjelölt ország, Montenegró szintén sajátos helyzetben van, azonban pozitív példaként említhető, hogy fejlett gazdasággal, kiemelkedő turizmussal rendelkezik, ugyanakkor önálló államisága új keletű. Lehet-e az ország példája egyfajta sikertörténet a Nyugat-Balkánon?*

– Meggyőződésem, hogy Montenegró útja valóban sikertörténet: ez az egyik olyan fiatal állam a nyugat-balkáni térségben, amely békés úton, megállapodásos alapon vált függetlenné, és nagyot lépett előre az integrációs folyamatban. Az ország a 2010. decemberi Európai Tanács-ülésein kapott tagjelölti státust, a NATO-val pedig

már a tagsági akciótervben működik együtt. Mindez azt jelenti, hogy további előrelépésre is számíthatunk, és mi biztosak vagyunk benne, hogy Montenegró a térség többi állama számára is pozitív példa lesz. „Sikertörténete” annak bizonyítéka, hogy nem egy ország nagysága vagy lélekszáma számít elsősorban, hanem a tényleges teljesítmény, a demokratizálódás, a gazdasági reform és azok az intézkedések, amelyek biztosítják, hogy az adott ország következetesen haladjon előre az unió által támasztott feltételek teljesítése terén.

– *Horvátország 2004 óta rendelkezik tagjelölti státussal, és 2005 óta folynak a csatlakozási tárgyalások, amelyek a magyar EU-elnökség idején az utolsó szakaszba léptek. Az elnökségünk igazi sikere lehet, ha ezeket a tárgyalásokat júniusra sikerül lezárni. Lát-e erre esélyt a hátralévő időszakban?*

– A magyar EU-elnökségnek kezdettől fogva az egyik célja volt, hogy az elnökség végére le lehessen zárni a csatlakozási tárgyalásokat Horvátországgal. Természetesen a döntéshez minden tagállam egyetértése szükséges. (Legutóbb április 19-én újabb két tárgyalási fejezetet zártak le, ezzel a 35 fejezetből már 30 végére pont került – a szerk.) Horvátország – a mi elgondolásunk szerint – lényegében már teljesítette a feltételeket, most arra van szükség, hogy a még hátralévő időben tökéletesítse ezt a teljesítményt. Horvát részről nagyon komoly elszántságot látunk a tárgyalások mielőbbi befejezésére.

Hozzáteszem, ha a tárgyalásokat mégsem sikerülne lezárni a magyar elnökség idején, attól még a folyamat halad előre, és hamarosan, egy közeli időpontban erre mindenképpen sor kerül.

– *Említette, hogy horvát részről is komoly az elszántság és az igyekezet. Nem veszélyezteti ezt a folyamatot a horvátok körében nagy visszhangot kiváltó szigorú hágai ítélet a két háborús bűncselekményekkel vádolt horvát tábornok ellen?*

– A volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűnöket elbíráló hágai nemzetközi törvényszék döntése valóban erős negatív reakciót váltott ki a horvát társadalom körében, de – dicséretükre legyen mondva – a horvát politikai elit nagyon kiegyensúlyozottan kezelte és kezeli ezt a kérdést, jogi mederben tartják a problémát. Ezért azt gondolom, hogy középtávon ennek a döntésnek nem lesz számottevő hatása arra, hogy a horvát társadalom hogyan viszonyul az Európai Unióhoz. Különösen azért sem, mert a törvényszék az EU-tól független szervezet, nem része az unió intézményrendszerének. Ugyanakkor a csatlakozási tárgyalások során jelentősége van annak, hogy Horvátország milyen mértékben működik együtt a törvényszékkel.

– *A horvát csatlakozási folyamat fényében hogyan látja a másik déli szomszédunk, Szerbia ügyét? Itt milyen jövőkép várható? Hogyan hat a szerb politikára az a tény, hogy közel 2,5 millió szerb lakik Szerbia határain kívül a térség országaiban?*

– Szerbia jelentős lépéseket tett az elmúlt néhány évben az integrációs úton, és határozottan halad abba az irányba, hogy még az idén megkapja a tagjelölti státust. Magyarország ebben maximálisan támogatja Szerbiát, és megpróbál ehhez minden segítséget megadni. Szerbia elkötelezettségét mutatja, hogy imponáló módon nagyon gyorsan válaszolt az Európai Bizottság által eljuttatott kérdőívre, amelynek jelenleg zajlik a feldolgozása. Az ősz folyamán a Bizottság elkészíti a Szerbia felké-

szültségéről szóló országjelentését, és azt követően elvileg az év végi Európai Tanács dönthet a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről.

Ami a kisebbségi kérdést illeti: az bizonyos, hogy Szerbia nagy figyelemmel fordul a határain túl élő szerb kisebbségek felé. Nagyon hasonló a határon túl élő kisebbségek kezelésére kidolgozott szerb koncepció a magyar koncepcióhoz, tehát ők is elismerik az állampolgárság könnyített módon történő megadását a határon túli szerbeknek. Magyarország és Szerbia között ebben a kérdésben nagy a nézetazonosság. Biztonságpolitikai szempontból a határon túli szerb kisebbségek kérdése a szerb integrációs folyamatra nézve nem jelent veszélyforrást, nem negatív tényező.

– Szerbia után nem kerülhető meg Koszovó kérdése, amelynek függetlenségét nem minden uniós tagállam ismerte el. Milyen perspektívák vannak e téren?

– Sajnos az Európai Unióban nincsen egyetértés Koszovó megítélését illetően. A tagállamok túlnyomó többsége – köztük Magyarország is – már elismerte Koszovó függetlenségét. Itt a fő cél az, hogy Koszovó és Szerbia között minél intenzívebb egyeztetés folyjon a gyakorlati kérdésekről. Ennek a folyamatnak már három tárgyalási fordulója megvalósult az elmúlt hónapokban. Egyelőre nem tapasztalunk jelentős előrelépést, de maga a tény, hogy a felek tárgyalóasztalhoz ültek, és olyan kérdésekről egyeztetnek, amelyek a koszovói lakosok számára fontosak az életminőségük szempontjából – mint például az energiaellátás –, az első lépés lehet egy hosszú távú konszolidáció megindulása felé. Tavaly az ENSZ is foglalkozott a kérdéssel, és azt követően kialakult egy olyan helyzet, amely lehetővé teszi az érdemi tárgyalásokat. Mi magyar szempontból mind a szerb, mind a koszovói felet a tárgyalások folytatására ösztönözzük.

Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy Szerbia már egy jó ideje nem teszi függővé a harmadik országokkal fennálló kétoldalú kapcsolatait attól, hogy az adott ország miként viszonyul Koszovóhoz, elismeri-e, vagy sem. Mindez azt eredményezte, hogy Szerbia az elmúlt két évben nagy lépéseket tett a kétoldalú kapcsolatainak kiépítését illetően azon térségbeli országokkal – köztük Magyarországgal is –, amelyek egyébként már elismerték Koszovót.

– Bosznia-Hercegovina önálló államiségát is sokan megkérdőjelezik. Milyen jövőképe van ennek az országnak?

– Bosznia-Hercegovina nagyon különleges körülmények között létrejött államalakulat, nagyon különleges belső struktúrával. Úgy látom, hogy az ország önálló államiségát hivatalosan nem kérdőjelezi meg, és ennek a sajátos belső államszervezeti megoldásnak nagy szerepe van abban, hogy egy véres háború befejeződhetett a térségben. Akkoriban ez nagyon fontos lépés volt, amelynek hosszú távú következményei most mutatkoznak meg. Természetesen ebből következően kérdésként merül fel, hogy valójában mekkora a belső kohéziója ennek az országnak, mennyire tudnak jól együttműködni az egyes entitások, az egyes népcsoportok az államon belül.

Jelenleg az a probléma, hogy több mint fél évvel a választások után még nem sikerült megalakítani a szövetségi szintű kormányt. Ezzel lelassul a belső fejlődés, miközben az integrációs folyamat sem tud előrehaladni. A kérdés rendezése érdekében nyilvánvalóan belpolitikai tárgyalásokat kell folytatni. A stabil belső állami fejlődés megteremtése nélkül nagyon nehéz lesz érdemi lépéseket tenni az integrációs folyamatban. Azt szeretnénk, ha ez az állam valóban a fejlődés útjára lépne, és egy-

részt kifelé egységesebben tudná megjeleníteni a saját elképzeléseit, másrészt belülről rendezettebb lenne az állam működése.

Bosznia-Hercegovina biztonságpolitikai szempontból nagyon fontos eleme a nyugat-balkáni térségnek, hiszen esetében olyan háború következményeire kell megoldást találni, amelyben igen komoly sérüléseket szenvedtek el az egyes népcsoportok, valamennyi fél olyan negatív élményeket hordoz, amelyek máig nagyon élénken élnek az érintettekben.

– *Magyarország jól ismeri a Nyugat-Balkán történetét, gazdasági pozícióink erősek a térségben. Mennyiben tud a magyar külpolitika hozzájárulni a Balkán stabilitásához?*

– Ez a munka két síkon folyik. Az egyik egy politikai szinten zajló folyamat, amely nyilvánosan és határozottan deklarálja az egész térségre vonatkozóan, és minden egyes relációval kapcsolatban Magyarország támogatását és elkötelezettségét a tekintetben, hogy ezek az országok mielőbb csatlakozhassanak. A magyar EU-elnökség legfőbb célja, hogy megteremtse a bővítési folyamat előrehaladásához szükséges konszenzust a tagállamok között.

A másik, kevésbé látványos folyamat munkája beépül a mindennapokba, jelen van mind a diplomácia terén, mind a gazdasági együttműködésben, vagy az infrastrukturális hálózatok megteremtésében. Magyar részről – az EU-s elnökség által biztosított lehetőségekhez mérten – intenzíven hozzájárulunk az integrációs folyamat elősegítéséhez, amelynek része az is, hogy átadjuk tapasztalatainkat, amit kifejezetten igényelnek is az érintett csatlakozásra váró országok. Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy mi átérezzük a problémáikat, ismerjük, hogy milyen egy csatlakozó ország „lelkiállapota”, értjük, hogy milyen folyamatokon mennek keresztül. A visszajelzések alapján ez a típusú támogatás érdemi hozzájárulást jelent partnereink számára. Ezzel párhuzamosan természetesen nem hanyagolható el – és ezt éreztetjük is minden alkalommal –, hogy valamennyi csatlakozásra váró országtól nagy erőfeszítésre és teljesítményre van szükség; olyan tettekre, amelyek mérhetőek, kimutathatók, és amelyek őket belülről is előreviszik.

– *Térjünk át a keleti partnerség kérdésre. Az Európai Unió a keleti partnerséget a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón indította útjára, ezzel az európai szomszédságpolitika keleti irányát szeretné erősíteni. Milyen geopolitikai tényezők határozzák meg a keleti partnerséget?*

– A keleti partnerség abból a felismerésből jött létre, hogy az Európai Uniótól keletre fekvő térség olyan dinamikus fejlődő földrajzi régió, amelyben a legtöbb országnak az a szándéka, hogy – legalábbis hosszú távon – csatlakozhasson az Európai Unióhoz. A keleti partnerségben jelenleg hat ország vesz részt: Azerbajdzsán, Belorusszia, Grúzia, Moldova, Örményország és Ukrajna. Tehát van egy integrációs szempont, és van – ahogy a Balkán esetében is – egy sor egyéb szempont, mint például a biztonságpolitika vagy az energiaügyek, amelyek kapcsán az Európai Uniónak is érdekében áll szorosabbra fűzni politikai és gazdasági kapcsolatait és együttműködését a térségbeli országokkal.

Ugyanakkor megnehezíti a térség egységes kezelését az a tény, hogy az egyes államok eltérő fejlettségi szinteken állnak, országonként más és más az integrációs ambíció ereje, és különböző a geopolitikai helyzetük is. Ettől függetlenül nagyon fon-

tosnak tartjuk, hogy időről időre legyenek magas szintű összejövetelek, amelyek során az érdekelt felek áttekintik a térség és az Európai Unió viszonyát. A közbeeső időben pedig az EU szomszédsságpolitikájának keretében megvalósuló projektek működjenek, azokba minél több anyagi forrást lehessen beletáplálni, és minél több fajta projekt segítse elő ezeknek az országoknak a fejlődését.

Nekünk különleges érdekünk fűződik a térséghez, mert közvetlenül is érzékeljük a hatásokat, akár például migrációs ügyekről van szó, akár környezetbiztonsági kérdésekről. Magyarország a térség közvetlen szomszédsságában helyezkedik el, hiszen az egyik érintett állam, Ukrajna a szomszédunk. Tekintettel arra, hogy a magyar-ukrán kapcsolatok mostanában felívelő szakaszban vannak, és Kárpátalján jelentős számú magyar kisebbség él, Ukrajna keleti partnerségben betöltött helyére és szerepére kiemelt figyelmet fordítunk.

– A Maghreb-események nem veszélyeztetik-e a keleti partnerség projektjeinek anyagi támogatását, miután az Európai Unió figyelme ma sokkal inkább a déli partnerség irányára fókuszál?

– Az európai szomszédsságpolitikában találkozik a déli dimenzió és a keleti partnerség. Az valóban nagyon fontos szempont, hogy a déli dimenzióval kapcsolatban megnövekedett figyelem ne vonja el a politikai figyelmet a keleti iránytól, valamint ne csökkentse az anyagi forrásokat. Mi ezt a véleményünket több szinten – politikai és szakértői vonalon is – kifejtettük, és úgy tűnik, hogy nem áll fenn ilyen veszély. Ezt bizonyítja az is, hogy az Európai Unió tagországai közül azok is, amelyek jobban vagy közvetlenebbül érintettek a déli változásokban, egyetértettek abban, hogy nem kell, és nem is lehet eltérni a keleti partnerségi vonaltól.

Ugyanakkor a Maghreb-események nagyon fontos kérdéseket vetnek fel. Ez olyan probléma, amelyre nem készülhettünk tudatosan az elnökségi felkészülés időszakában, hiszen az észak-afrikai társadalmi változások 2011 elején kezdődtek el. Sem a térség országai, sem a nagyhatalmak, sem a térség befolyásos államai nem tudták előre kiszámítani ezeknek az eseményeknek a következményeit. Ezzel magyarázható az, hogy a nemzetközi közösség reagálása kezdetben meglehetősen tétova volt. Nem volt egyértelmű, hogy mi a fontosabb: a stabilitás megteremtése, vagy a demokratikus értékek, a demokrácia fejlesztése. A dilemma abból adódik, hogy az egyik oldalon a demokrácia és a hozzá kapcsolódó politikai értékek állnak, velük szemben, a másik oldalon pedig a stabilitás van, ami eddig a térség biztonságának egyik nagyon fontos komponense volt. Ezzel a kérdéssel továbbra is foglalkozni kell, hiszen a változások beindultak, és felmerül a kérdés, hogy a demokratizálódási folyamatok vajon milyen hatással lesznek a stabilitásra. Az Európai Unió egyértelműen amellet foglalt állást a változások jelentőségének elismerése mellett, hogy be kell tartani a korábbi nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokat.

– A sörös magyar EU-elnökség prioritásai között szerepelt a keleti partnerség megerősítése. Tudjuk, hogy a keleti partnerségi csúcstalálkozóra csak a lengyel EU-elnökség alatt kerül sor. Mégis, milyen eredményeket ért el a magyar elnökség a keleti partnerséget illetően?

– Nagyon fontos stratégiai döntés volt, hogy ezt a csúcstalálkozót a magyar miniszterelnök kezdeményezésére elhalasztottuk. Ennek több oka is említhető. Az egyik

alapvetően szervezési kérdés: több más rendezvényre is ugyanazon a héten került sor. Emiatt időközben már kétszer is megváltoztatták a csúcstalálkozó időpontját, mert úgy tűnt, hogy nem biztosítható megfelelően az előkészítés és a részvétel a rendezvényen.

A másik ok tartalmi jellegű, amelyet az azóta eltelt idő még jobban igazolt. Arról van szó, hogy – egyébként a déli fejleményektől függetlenül – folyik az európai szomszédságpolitika háttér-felülvizsgálata. Miután a déli dimenzióban elindultak a társadalmi és a politikai változások, nyilvánvalóvá vált, hogy több időre lesz szükség az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatához. Ugyanis a déli változások során szerzett tapasztalatokat be kell építeni a felülvizsgálat anyagába. Ebből a szempontból sokkal kedvezőbb, ha nem az első hat hónapban kerül sor a keleti partnerség csúcstalálkozóra, hiszen ősszel talán már jobban fogjuk látni, hogy pontosan milyen folyamatok zajlottak a déli dimenzióban, és milyen eszközeink vannak arra, hogy hatékonyan kezeljük ezt a kérdést, valamint megfelelő módon járuljunk hozzá az adott országok fejlődéséhez.

Még egy fontos szempontot meg kell említeni, nevezetesen azt, hogy a csúcstalálkozó elhalasztása a lengyel féllel egyetértésben történt. Ennek a folyamatnak a részeként a magyar és a lengyel miniszterelnök közösen társházigazdái lesznek az ülésnek, ugyanúgy, ahogy ez Budapesten is lett volna, és *Herman van Rompuy*, az Európai Tanács elnöke elnököli majd az ülést.

– *Egy utolsó kérdés a bővítésről: hol húzódnak az Európai Unió külső határai? Mi lesz Törökország csatlakozásával?*

– Mi támogatjuk Törökország csatlakozását, egyrészt azért, mert ma is fontos stratégiai partnere az Európai Uniónak, nagyon jelentős a regionális „kisugárzása”. Másrészt fontos tényező, hogy a NATO-ban szövetségeseek vagyunk. Harmadrészt a magyar–török kétoldalú viszonyban komoly hagyományokra tekintünk vissza, és jól kimutathatóan jelen van egy pozitív alapállás, szimpátia mindkét fél részéről.

Nem mondjuk azt, hogy ez egyszerű folyamat. Törökország nagy ország, nehéz kérdésekkel is szembe kell néznie, főként a társadalmi átalakulás során, illetve a szomszédaival való kapcsolatok rendezésének kérdésében. Annyi azonban biztos, hogy az Európai Uniónak stratégiaileg nagy szüksége van arra, hogy erősödjön a kapcsolat Törökországgal. Ehhez persze elengedhetetlen, hogy Törökország is megtegyen mindent, amit a körülmények megengednek, haladjon előre a csatlakozási feltételek teljesítésében, amit mi a Tanács elnökeként is támogatunk. A politikai feltételek megteremtése a legnehezebb kérdés, amelynek kapcsán olyan komplex ügyek is felmerülnek, mint pl. a ciprusi rendezés kérdése. Ebben az esetben EU-s elnökségként nyilvánvalóan korlátozott lehetőségeink vannak a felzárkózási folyamat befolyásolására, azonban ezek olyan kérdések, amelyek rendezése elősegíti az összeurópai biztonság erősítését, és így már közvetetten magyar érdek is. Azt is láthatjuk, hogy Törökország az elmúlt években fontos regionális szereplővé vált, még fontosabbá, mint korábban volt. Törökország részéről rendkívül aktív külpolitikai fellépés tanúi lehetünk mind a Közel-Kelet, mind a Kaukázus, illetve a Nyugat-Balkán irányába, ami tovább erősíti a megnövekedett török hozzájárulást az európai biztonságpolitika kérdéséhez.

– Végül mit tekintene a magyar EU-elnökség sikerének? Mikor lenne elégedett elnökségi félévünk teljesítményével?

– Furcsa helyzetben vagyunk, mert a Lisszaboni Szerződés óta a kül- és biztonságpolitika terén nincsen formálisan elnökség. A kialakuló új struktúrákat támogatjuk, felajánlottuk azt, hogy egyfajta támogató elnökséget viszünk, de az elsődleges felelősség politikailag és az ügyek intézésében már az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője, *Catherine Ashton*, és az általa vezetett Európai Külügyi Szolgálat kezében van. Ebben az egy tanácsi formációban – a Külügyek Tanácsában – Magyarország nem elnököl, a többi kilenc tanácsban viszont hagyományos elnökséget viszünk. Ezekben sok olyan kérdéssel is foglalkozunk, amelynek hatása van a külügyekre, a bővítésre és a szomszédságpolitikára egyaránt.

Ilyen szempontból tehát nagyon nehéz volt kalibrálni a magyar elnökség feladatát, szerepkörét, mégis azt mondhatom, hogy feladatainkat folyamatosan sikeresen tudjuk végezni. Részben azért, mert figyelmesen tanulmányoztuk a Lisszaboni Szerződés előírásait, részben azért, mert nagyon tudatosan törekedtünk arra, hogy az új struktúrával, az új szereplőkkel, legfőképpen a főképviseelővel és az ő közvetlen kollégáival szoros és jó kapcsolatot építsünk ki, velük együttműködésben készüljünk fel a kihívásokra. Ezért válhatott lehetővé, hogy lényegében súrlódásmentes együttműködés alakuljon ki ezen a területen. Magyarország nem kívánja túljátszani a szerepét, az Európai Unió pedig értékeli azt, hogy szükség esetén, lehetőségeink szerint minden segítséget megadunk. Például külügyminiszteri vagy államtitkári szinten több alkalommal helyettesítettük különböző EU- és harmadik országok közötti üléseken az unió főképviseelőjét, továbbá háttéranyagokat készítettünk, amelyeket eljuttattunk a megfelelő helyre. Összességében elmondható, hogy minden területen sikerrel próbáljuk megvalósítani a támogató elnökségi szerepvállalásunkból adódó feladatokat.

Az elnökség hagyományos része időarányosan pedig már több területen ért el sikereket, itt említeném meg és emelném ki a hatos jogszabálycsomagot, a romaintegrációs stratégiát, vagy a Duna-stratégiát.

FEJES ZSUZSANNA

HUSZÁR JÁNOS*

A nyugat-balkáni térség perspektívái Budapestről nézve

Napjainkban a nyugat-balkáni kaleidoszkóp ismét átrendeződni látszik. Merre tart a régió? Úgy véljük, amennyiben az EU integrációs szándéka és képessége, ezáltal pedig vonzereje is csökken, reális a lehetőség, hogy más tényezők gravitációs ereje vonzza magához a térség egyes országait. Ha az európai orientáció hitelét veszti, bizonyos területeken egyéb orientációs pontok felbukkanása és térnyerése szinte biztosra vehető. Egy negatív forgatókönyv megvalósulása esetén a Nyugat-Balkán nemzeti, kulturális, orientációs választóvonal mentén, esetleg komolyabb konfliktusoktól kísérve ketté is szakadhat. A Nyugat-Balkán belátható időn belül történő integrációja tehát – a fentiekre való tekintettel is – mind a térség, mind pedig az EU tagállamainak hosszú távú érdeke. Az integrációs folyamat további perspektívájáról, az elengedhetetlen „áldozatok” meghozatalának szükségességéről azonban csak egy egységesen fellépő, vonzó perspektívát kínáló EU győzheti meg az érintett országok elitjeit, illetve a szavazók többségét. Az Európai Unió Balkán-politikájához a magyar hozzáadott értéket a térséggel szomszédos országgént szerzett, szembenállásból, együttműködésből és együttélésből táplálkozó történelmi, gazdasági, kulturális tapasztalataink jelenthetik.

A Nyugat-Balkán: a magyar külpolitika prioritása

1. A magyar külpolitika a velünk szomszédos balkáni térségnek mindig különleges figyelmet szentelt. Az ott zajló, gyakran viharos eseményeknek az aktuális erőviszonyok függvényében voltunk hol szemlélői, hol formálói, hol pedig elszenvedői. Bárhogyan is alakult azonban a helyzet, a történések következményeivel nekünk is számolnunk kellett, sőt azok nemegyszer meghatározó befolyással voltak történelmünk további alakulására. A mindenkori odafigyelés tehát érthető és szükségszerű.

Magyarország és a Balkán kapcsolatában azonban nemcsak, és talán nem is el-

sősorban a nagy történelmi sorsfordulók jelentették a legfontosabb érintkezési pontokat. A mai napig mély társadalmi, kulturális, nyelvi, sőt lelki kölcsönhatások szövik át ezt a viszonyrendszert. Mindig is egymásra voltunk utalva és ítélve. Ennek a sajátos, ellentmondásokkal teli együtt- és egymás mellett élésnek a valódi jelentősége azonban – elsősorban a politika hibájából – nemigen él a köztudatban. Napjainkban nemcsak az átlagpolgár, de a politikusok is szinte kizárólag a szembenállás attitűdjét tartják az immár évezredes szomszédosság legfőbb jellemzőjének. Ez a leegyszerűsítő megközelítés számunkra különösen előnytelen, hiszen az Európai Unió Balkán-politikájához a magyar hozzáadott értéket éppen a

* A szerző a Külügyminisztérium Nyugat-balkáni Főosztályának vezetője.

szembenállásból, az együttműködésből és az együttélésből táplálkozó történelmi-kulturális tapasztalataink jelenthetik. EU-tagállamként ennek birtokában lehetünk egyszerre kompatibilisek mindkét irányba, képviselhetjük, közvetíthetjük hitelesen az egyik oldal érdekeit, értékrendjét, elvárásait a másik felé. Ez a stratégiai értékű tudás és térségismeret tehet bennünket képessé arra, hogy – önállóan vagy alkalmi szövetségesekkel – érdemi tényezők lehessünk a balkáni integrációs folyamatok alakításában, nagyobb részt vállalhassunk a térség stabilitásának megteremtésére és megőrzésére, az euroatlanti struktúrákba történő integrálására, illetve az ahhoz szükséges modernizációs célok megvalósítására irányuló erőfeszítésekben. *Egy ilyen szerepvállalással a magyar külpolitika jelenleg legperspektivikusabb stratégiai irányába bővíthetjük mozgásterünket.*

Az integrációs folyamat lendületének fenntartásához és eredményességéhez való hozzájárulásunk a fentiekén túl is eminens nemzeti érdekünk. Nyilvánvaló ugyanis: a régió napjainkban végbemenő átalakulása, mint korábban már annyiszor, ma is közvetlenül érinti gazdasági, politikai, társadalmi, biztonsági érdekeinket. Amennyiben tőlünk délre egy negatív forgatókönyv valósulna meg, a régebbi és az újabb keletű konfliktusok ismét a felszínre törnének, a velünk közvetlenül szomszédos térség újból instabillá válna, és a régió egy része vagy egésze lemaradna az egyre intenzívebb modernizációs versenyben – annak negatív következményeit nekünk is viselnünk kellene.

2. Térségpolitikánk formálása során a nyugat-balkáni történéseket célszerű a különböző, egymásnak gyakran ellent-

mondó törekvések rendszerében értelmeznünk. Mindenekelőtt figyelembe kell vennünk az euroatlanti szervezetek saját regionális politikáinkat is meghatározó, ismert alapelveken nyugvó Nyugat-Balkán-politikáját. (Nem minden haszon nélkül való, ha mindeközben tisztában vagyunk az EU meghatározó tagállamainak a régió országaival folytatott bilaterális alapú, a szóban forgó országok brüsszeli retorikájától időnként lényeges eltérést mutató érdekérvényesítési gyakorlatával is.) További fontos szempontok a balkáni országok saját, egymást nemegyszer kizáró törekvései, az ott érdemi szerepet játszó, EU-n kívüli közép- és nagyhatalmak szerteágazó érdekei és a Délvidéken élő magyar nemzeti közösségek identitásörző stratégiai is. Ez utóbbi több, mint egy szempont a sok közül: a határon túl élő magyarok a nemzet részei, politikai, jogi, gazdasági emancipációjuk támogatása, szülőföldjükön való boldogulásuk elősegítése nemcsak alkotmányos, de erkölcsi kötelességünk is.

Régebbi eredmények és újabb kihívások a térségben

1. A Nyugat-Balkánon – mint már korábban annyiszor – ismét változóban van a helyzet. Ennek fényében kétségszűnhatatlan eredmény, hogy a kilencvenes évek, illetve az ezredforduló körüli fegyveres konfliktusokat lezáró, kikényszerített, és még több-kevesebb sikerrel működő párizsi és kumanovói béke, illetve az ohridi keretmegállapodás nyomán és hatására a térségben változatlanul feszítő érdekellentétek békés eszközökkel, tárgyalásos, kompromisszumos alkufolyamatokkal, bírósági döntésekkel kezelhetők maradtak (pl. a szlovén–horvát, a

horvát–montenegrói határvíta, a görög–macedón név vita, a szerb–koszovói ellentét). A folyamatok mederben tartását a nemzetközi fegyveres erők jelenléte is garantálja, az EU-hoz való folyamatos – bár időnkénti visszaesésekkel tarkított – közeledést a csatlakozás perspektívája segíti elő. Kiépültek a parlamenti demokrácia és a jogállamiság legfőbb intézményei, igaz, működésük nem feltétlenül hatékony, vagy éppen csak formális. Gyorsul a piacgazdaság logikájához való alkalmazkodás üteme is, a Jugoszlávia dezintegrációja nyomán széthullott regionális gazdasági kapcsolatok egyes elemei fokozatosan újjászületnek. A térség több országa a külföldi működőtőkebefektetések terepévé vált. Elmondható, hogy – elsősorban a nemzetközi közösség erőfeszítéseinek köszönhetően – nemcsak megszűnt egy újabb háborús helyzet kialakulásának veszélye a Balkánon, hanem formálódnak a demokratikus, európai értékeken nyugvó alkotmányos rend és gyakorlat keretei is, és a legtöbb térségbeli országban lassan elérkezik az ideje az új alapokon, az EU kínálta struktúrákon nyugvó új integráció felépítésének. Ugyancsak fontos eredményként könyvelhető el, hogy jelenleg a nyugat-balkáni országok meghatározó politikai erői között és a közvélemény kisebbségének nagyobb része körében konszenzus van az EU-integráció kérdésében, és gyakorlatilag most nincs hatalmon integrációellenes politikai erő. Mára a Nyugat-Balkán majdnem valamennyi országa, igen különböző mértékben ugyan, de részesévé vált az EU-integrációs folyamatnak. *A hatalmon levő politikai elitnek többsége számára nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági, társadalmi élet modernizációja szempontjából az európai integrációnak nincs valószínű alternatívája.*

2. Mindemellett azonban a Nyugat-Balkán stabilitása csak viszonylagos. A volt Jugoszlávia szétesése nyomán létrejött utódállamok között továbbra is nyitott egy sor nemzetiségi, kisebbségi, határ- és vagyoni jogi kérdés. Biztonságpolitikai kockázatot jelentenek a bosznia-hercegovinai és a koszovói „projekt” megvalósításának eddigi, nem kis kudarcai és a görög–macedón név vita mögött meghúzódó mélyebb érdekellentétek. Az utódállamokban élő nemzetiségek viszonya az anyaországhoz (elsősorban a macedóniai, a koszovói, a montenegrói, a szerbiai albánok, a bosznia-hercegovinai, a horvátországi, a koszovói és a montenegrói szerbek, valamint a bosznia-hercegovinai és a szerbiai horvátok) *de jure* rendezett, *de facto* rendezetlen. Az EU-integrációs folyamathoz Bosznia-Hercegovinában anyaországuk révén kapcsolódó (horvát, szerb) és – ilyen nem lévén – nem kapcsolódó (bosnyák) nemzetiségek eltérő háttere, érdekeltiségi viszonyai is nem kis feszültségek forrásai. Bizonyos, hogy a fenti és a többi, régóta nyitott kérdést csak egy előrehaladott térségbeli EU-integrációs folyamat részeként lehet kezelni és egyszer majd megoldani.

Türelmetlennek lennünk azonban nem szabad. *Hibás helyzetértékelés lenne, ha a térségbeli államok integrációs folyamatát a rendszerváltás utáni kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamatának analógiájára képzelnénk el.* Ami azokban az országokban korábban működött, az abban a formában csak nehezen és korlátozott eredménnyel alkalmazható a mai Nyugat-Balkánon. Itt a tradíciók, a rövid távú érdekek lényegesen nagyobb szerepet játszanak az integrációs folyamathoz szükséges döntések meghozatalánál, mint ahogyan ez a ko-

rábbi bővítési hullámban részt vevő országoknál tapasztalható volt. Ennek is köszönhető, hogy a nyugat-balkáni államokban a mai napig nincs tényleges nemzeti egyetértés: mekkora „áldozatokat” kell és lehet vállalni a csatlakozás érdekében. Az „áldozatok” meghozatalának ügye belpolitikai érdekütközések terepe is. Az integráció ugyanis jelentős helyi érdeksérlemekkel jár, és nem csak maga az integráció a tét. Politikai – bár nem csak a politika eszközeivel megvívott – harc kérdése, hogy ezt a folyamatot melyik helyi érdekcsoport, és milyen keretek között vezényelheti le. Ehhez járul még, hogy az ugrásra kész mindenkori ellenzék és az európai uniós gazdasági versenytől tartó gazdasági elitnek bármikor készek az integráció fejében meghozott döntéseket („áldozatokat”) a nemzeti érdekek elárulásaként interpretálni. Más kérdés, hogy néhány országban a demokratikusabbra hangolt politikai erők a Nyugat felé erre a helyzetre hagyományosan rá is játszanak, és egy stabilitást fenyegető, radikális alternatíva hatalomra kerülését vizionálják, amennyiben a Nyugat túlzott követelményeket támasztana velük szemben. Ebből a szempontból is fontos lehet a remélhetőleg mielőbb bekövetkező horvát csatlakozás egyik fő üzenete: abból a térségből, ahol alig több mint egy évtizede még fegyverekkel kívánták rendezni a konfliktusokat, az EU-ba bekerülni csak kompromisszumkészséggel, bizonyos érdekekről nagyobb érdekek reményében való lemondással lehet.

Egy dolog bizonyos: az integrációs folyamat során elengedhetetlen „áldozatok” meghozatalának szükségességéről csak egy egységesen fellépő, vonzó perspektívát kínáló EU győzheti meg az érintett országok elitjeit, illetve a szavazók

többségét. Az EU-integráció előnyeinek megjelenítése mellett elengedhetetlen feladat a balkáni sajátosságok helyes értelmezése, és az ennek megfelelő kommunikációs, tárgyalási technikák alkalmazása is. A *genius loci* bizonyos fokú figyelembevételével ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy az elfogadhatónál nagyobb halmaz balkáni sajátosságot kívánnánk importálni az unióba. A tárgyalások megkezdésétől azonban a legtöbb ország esetében nem kellene tartani: a fejezetről fejezetre zajló tárgyalási folyamat az érintett országok EU-konformitás felé történő terelése kapcsán a leghatékonyabb rendelkezésre álló befolyásolási eszköz.

Számolnunk kell azzal is, hogy ha nem lépünk, az EU-ban tapasztalt „bővítési fáradtság” mellett a Balkánon jelentkező „bővülési fáradtság” tovább zilálhatja egyes balkáni országok ma még az EU-konformitás felé hajló intézményeit. Már most látszik, hogy míg Horvátország, Szerbia és Montenegró továbbra is az integráció jegyében, az EU-ban elvárt normákhoz közelíti intézményi, parlamenti és pártstrukturáit, és többé-kevésbé törekszik a vonatkozó törvények és normák gyakorlati alkalmazására, addig a Balkán más államaiban az EU-perspektíva kopásának – szinte már-már eltűnésének – hatására gyengül az intézményrendszer koherenciája, erősödik a törvények virtuális kezelésének gyakorlata. Egyes helyeken pedig eluralkodni látszanak a törzsi, családi, személyes ellentétek (ilyen hely elsősorban Koszovó, Bosznia-Hercegovina, bizonyos szempontból Albánia, Macedónia). Ezekben az államokban már rövid vagy középtávon is instabilakká válhatnak a belpolitikai viszonyok, a kormányzat és az ellenzék szembenállása, illetve az etnikai megosztott-

ság a demokratikus intézmények működésképtelenségéhez vezethet. Ha ezek a tendenciák felerősödnek, a *Nyugat-Balkán az előbbieken jelzett nemzeti, kulturális, orientációs választóvonal* mentén, esetleg komolyabb konfliktusoktól kísérvé, kettészakadhat.

3. A vázoltakon túl az integrációs folyamat előrehaladását jelentős mértékben gátolja a térséget meghatározó folyamatok irányításáért, illetve a gazdasági, a politikai, a kulturális befolyás megszerzéséért folytatott harc a nagyhatalmi (amerikai), a középhatalmi (orosz, nyugat-európai középhatalmak, egyes közel- és közép-keleti országok) és a szubregionális hatalmi (osztrák, görög, román, szerb, horvát) tényezők között. Ennek következtében nemcsak a nemzetközi közösségnek, és mindenekelőtt az EU meghatározó tényezőinek nincs egységes cselekvési terve a térséget érintő néhány fontos kérdést illetően, hanem a helyzet értékelésére és kezelésére vonatkozó elképzelések kapcsán is nyilvánvaló megosztottságot tapasztalhatunk közöttük (lásd például Koszovó elismerésének vagy a Bosznia-Hercegovinában zajló folyamatok kezelésének kapcsán tapasztalható, egymást kizáró szándékokat). Márpedig a nemzetközi közösség valamilyen formában egyeztetett Nyugat-Balkán-politikája nélkül az integráció érdemi továbbvitelére egyre kevesebb a remény. További nehézséget okoz, hogy az integrációs folyamat felgyorsulása ellen hatnak a pénzügyi-gazdasági válság egyre nehezebben kezelhető szociális következményei is. Végül, de nem utolsósorban, nem könnyíti meg a helyzetet, hogy alapvető kettősség jellemzi a brüsszeli és a tagállami kommunikációt. *Míg Brüsszel a bővítést, az in-*

tegrációt kommunikálja, az egyes tagállamokból érkező üzenetekben egyre dominánsabbá válnak a bővítésellenes érvek.

Brüsszelnek mindemellett választ kell tudni adnia néhány óhatatlanul felmerülő további kérdésre is. Ilyen például: hogyan lehet elkerülni, hogy a térség országainak vízummentessége, tagjelölti státusának megadása, a tárgyalások megkezdése és a majdani csatlakozás időben ne váljon el túlzottan egymástól. Szembe kell nézni ennek kapcsán azzal is, hogy bár a térség államainak integrációja szükségszerűen lassú folyamat, a további lassítás („Horvátország után legalább tíz év szünet”) már destabilizáló hatással járhat. Mielőbbi tisztázásra vár, hogy az Európai Unió hogyan kívánja a további nyugat-balkáni, esetleg radikalizálódó fejleményeket menedzselni, mit ért a menedzselésen, és milyen tartalommal kívánja megtölteni az átmenet egyelőre nem belátható időtartamú szakaszát. A magyar álláspont világos: az integráció lendületét a horvát csatlakozást követően is fenn kell tartani Szerbia, Macedónia, Montenegró, de a többi ország, Bosznia-Hercegovina, Albánia és Koszovó számára is – a feltételeesség és az egyéni teljesítmény elvének szem előtt tartásával.

A megfelelő ütemű haladásra annál is inkább szükség lenne, mivel megítélésünk szerint az EU mára lépéskényszerbe került. Különösen a *Balkántól keletre és délre eső régiókban zajló, egyelőre a legoptimistább értékelés szerint is minimum nyitott kimenetelű átalakulások fényében időszerű feltennünk a kérdést: azt kívánjuk-e elősegíteni, hogy a Nyugat-Balkán Európa számára hidat képezzen ezen térségek felé, és integrálása ilyen módon elősegítse az ott történelmi változások előtt álló országok érdekhar-*

monizációját az EU-val, vagy pedig vállaljuk annak a kockázatát, hogy egy nem, illetve csak részben integrált Balkán, ha a helyzet éppen úgy alakulna, fordított irányba működjön és esetleg az EU felé irányuló, nem kívánt törekvések ugródeszkájjá válhasson.

Nyilvánvaló tehát, hogy az integrációs folyamat kritikus pontjához érkezett. Amennyiben nincs a többség számára kézzelfogható, érzékelhető eredményeket is hozó előrelépés, nem kizárható, hogy egyes országokban a ma még kisebbségben levő politikai erők más irányú orientációs programmal hatalmi tényezőkké is válhatnak. De más jellegű problémák is adódhatnak. Csak egy példa a bővítés perspektívájának mással aligha pótolható szerepére. A macedóniai albánokat – Tirana higgadt, a térség stabilitásának kérdését szem előtt tartó politizálása mellett – nem utolsósorban az tartja a közös állam keretein belül, hogy értékelésük szerint az albánok által belakott területek közül az euro-atlanti csatlakozás ütemét tekintve jelenleg Macedónia van a legkedvezőbb helyzetben. Könnyen belátható azonban, hogy a macedón csatlakozási folyamat utóbbi időben tapasztalható megtorpanása alááshatja ezt a meggyőződést, ami megnehezítheti, esetleg ellehetetlenítheti a térség stabilitása szempontjából kulcsfontosságú albánkérdés kezelését. Leszögezhetjük: ha az integrációs folyamat nem folytatódik, ha az egyes nemzetközi tényezők partikuláris érdekei egymást kioltva hátráltatják az integrációt, a korábbiak mellett és helyett újabb törésvonalak is létrejöhetnek a régióban. Amennyiben az EU vonzereje, integrációs szándéka és képessége csökken, más tényezők gravitációs ereje vonzhatja magához a térség egyes országait. Ha az európai orientá-

ció hitelét veszti, bizonyos területeken egyéb orientációs pontok felbukkanása és térnyerése szinte biztosra vehető. Ahogy a magyar miniszterelnök áprilisi európai parlamenti beszédében fogalmazott: „Ha az EU nem integrálja ezeket az országokat, majd integrálja más. Jelentkező akad bőven”.

Néhány lehetséges és szükséges teendő

1. Az elmúlt két évtized történései világossá tették: bárhogyan is szeretnénk, nincs mindenre alkalmas formula a balkáni stabilitás és modernizáció megteremtésére. Túl sok tényező és szereplős ugyanis a játszma ahhoz, semhogy egyszerű megoldásokkal élhetnénk. Tartós eredményt éppen ezért csak elvi politizálástól és a „lépésről lépésre” stratégia alkalmazásától várhatunk. Kulcskérdésnek, mint fentebb kifejtettük, azt tartjuk, hogy a csatlakozási folyamat presztízse a helyi elitnek és a közvélemény többségének a szemében fennmaradjon. Ez utóbbi érdekében az EU-nak mielőbb egységes álláspontra kell jutnia a bővítés perspektíváját és a kisebb-nagyobb helyi konfliktusok kezelését illetően. A nyugatbalkáni országok európai integrációját őszintén támogató Magyarország számára elnöki minőségében is éppen ezért komoly problémát okozott annak megtapasztalása, hogy a bővítési folyamat intézményes előrehaladását – függetlenül a csatlakozni kívánó ország valós teljesítményétől – kétoldalú viták és ki nem mondott, belpolitikai indíttatású fenntartások is blokkolhatják (pl. korábban Horvátország, vagy Macedónia és – bizonyos tekintetben – Törökország esetében). Az így kialakult patthelyzetek feloldását to-

vább nehezíti, hogy EU-tagállami körökben az ilyen jellegű problémák kapcsán elfogadottá vált egy pontosabban nem körvonalazott tartalmú tagállami szolidaritásra hivatkozni. Lépünk tovább, és lássuk be: az integrációs folyamat továbbvitele az EU-n kívüli hatalmak döntő többsége számára már régóta nem prioritás. Annak egy egységes szándékon nyugvó, sikeres menedzselése Brüsszel számára maradt csak kulcskérdés, sőt vizsgakérdés is egyben. A bukásért drágábban kellene megfizetni, mint azt ma sokan gondolják. *A Nyugat-Balkán és a bővítés további sorsa a maga módján tükrözi majd az EU további sorsát is.*

2. Természetesen rengeteg a teendője a térség országainak is. Lemaradásuk a kötelezettségek és a vállalt feladatok teljesítésében – a csatlakozás küszöbéig eljutott Horvátország kivételével – nem egyforma mértékben ugyan, de mindenütt tetemes. Aki pedig nem akar megbukni, annak a „házi feladatát” el kell készítenie. A közismert leckék teljesítési kötelezettségein túl nem ártana új gondolatok mentén is elkezdni politizálni. Ilyen ötlet lehet például, hogy képesek-e a térség országai a csatlakozás ügyében hatékonyan kooperálni? Az erre irányuló tétova kísérletek (pl. a brdói, a szarajevói, a dubrovnikai konferencia) eddig kevés kézzelfogható eredményt hoztak.

Mozgásterünk a térségben – EU-elnökként és azt követően

1. A 2011. első félévi EU-elnökségünk fő nyugat-balkáni feladata az volt, hogy a bővítési folyamat lendületét fenntartsuk, az integrációs törekvéseket támogassuk. Bár az elnökségi jogosítványok és pozíci-

ók a külpolitika területén Lisszabon után megváltoztak – meggyengültek –, az elnökségi időszak így is számos olyan tanulsággal szolgált, amely jó kiinduló pontot jelenthet egy elnökség utáni intenzívebb magyar Balkán-politika kezdetéhez, a térséghez fűződő nemzeti érdekeink újragondolásához, hatékonyabb érvényesítéséhez. Hiteles, kiegyensúlyozott, a tagállami és más uniós intézményi álláspontok változásaira rugalmasan reagáló, „szolgáltató” elnökségi tevékenységet folytattunk, s az ennek nyomán a régió országaiban remélhető elismerés eredményeként méltán várjuk ottani pozícióink erősödését. Jelképes gesztus volt ugyan, de fontos politikai üzenete is volt annak, hogy a magyar államfő személyesen találkozott minden térségbeli partnerével az elnökség ideje alatt; a tagjelölteket (Horvátország, Macedónia, Montenegró) meghívtuk az uniós miniszteri találkozókra, szorgalmaztuk az EU–Nyugat-Balkán fórum megtartását. A régió európai jövője mellett ritkán tapasztalható erőteljes kiállással tette le a voksot az Európai Parlament és a magyar Országgyűlés együttes ülésén elmondott beszédében a magyar Országgyűlés elnöke és a miniszterelnök. *Orbán Viktor* EU-elnöki minőségében tervezett, a magyar EU-elnökséget lezáró nyugat-balkáni körútja is természetesen a térség iránti kiemelt figyelmünkről tanúskodik. A fentiek alapján remélt presztízsnyereségre is támaszkodva eminens érdekünk, hogy a régióban várhatóan kibontakozó új típusú folyamatokba bekapcsolódhassunk.

2. A korábban vázolt helyzetnek megfelelően, annak jegyében át kell gondolnunk a magyar Balkán-politika hagyományos és újabban megnyíló lehetőségeit.

Melyek ezek? Itt most csak háromra utalnánk. Stratégiánk korábban az egyes országokkal folytatott bilaterális kapcsolatok fejlesztésén nyugodott. Ezt természetesen minél eredményesebben folytatnunk kell. Különleges figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy a volt jugoszláv köztársaságok közötti sajátos érdekezonságok és érdekkülönbségek labirintusában ne tévedjünk el, és a pillanatnyi helyzetektől függetlenül minden közeli és távolabbi déli szomszédunkkal tartzuk az egyenlő közelség elvét. Ennek jegyében kiegyensúlyozott viszonyra kell törekednünk a térség minden, egymással egyébként rivalizáló országával (pl. Horvátország–Szerbia, Horvátország–Szlovénia, Szerbia–Koszovó, Macedónia–Görögország, Törökország–Görögország vagy a különböző boszniai érdekcsoportok). Ma már azonban mindez kevés. A remélhetőleg dinamikáját továbbra is megőrző integrációs folyamat továbbgondolásával a régiót vagy egyes szeleteit egységként kezelő gazdasági szerepre is vállalkoznunk kellene. A volt Jugoszlávia egyes utódállamainak kooperációja, a térség átfogó, egységes koncepció nyugvó fejlesztése, a korábbi együttélés továbbvihető elemeinek újraélesztése ugyanis a régió stabilitásának egyik új eleme lehet. Ennek a koncepciónak a felkarolása nem utolsósorban a pénzügyi-gazdasági válság bennünket is sújtó következményei miatt is érdekünkben állna. 2009-ben a régióba irányuló, a lehetőségektől amúgy is elmaradó gazdasági-kereskedelmi tevékenységünk volumene a korábbihoz képest jelentősen csökkent. Mivel a *status quo ante* aligha tér vissza, fel kell ismernünk az új helyzet kínálta új, regionális lehetőségeket is. Mielőbb meg kell

teremtenünk a politikai és a pénzügyi háttérrel ahhoz, hogy az előbb-utóbb meginduló beruházási hullámban ne csak saját tőkével, hanem a tőkebefektetések szervezőjeként is részt tudjunk venni, lehetőségünk nyíljon beruházások koordinálására, a befektetendő tőke koncentrációjának összehangolására – egyszóval egy új politikai-gazdasági szerepre. A remélhetőleg megnyíló lehetőségek fényében leszögezhetjük: a Balkán a magyar gazdaság számára az egyik legjelentősebb tartalékterület.

Nyilvánvaló, hogy a regionális fejlesztések (összességében százmilliárd euró nagyságrendű beruházásokról van szó) nem jelentéktelen része – pl. közúti, vasúti, energetikai infrastruktúra-fejlesztés – csak a külső és a belső határokon átnyúló érdemi kooperáció esetén valósulhat meg. Ennek a szemléletnek a jegyében az EU integrációs politikája új fegyvertárral gyarapodhat: „a büntetünk, vagy segítünk”; „megadjuk, vagy – mint újabban egyre inkább hallani – visszavonjuk a vízumliberalizációt”; „engedjük, vagy megtiltjuk a beutazást az EU-tagországokba” szemléletű alternatívák mellé az „adunk pénzt a fejlesztésre, ha (egymással is) kooperáltak” megközelítés jelentheti az új motivációs tényezőt. Az új helyzetben esetleg kínálkozó új lehetőségek felismerése a magyar külpolitikai gondolkodás egyik legfontosabb feladata lesz a térségben. Egy új, integrációs gondolkodásba illeszkedő térségfejlesztési koncepció számunkra is kínál lehetőségeket. Egy dolog bizonyos: csak minden elemében koherens, egyeztetett, és ennek nyomán következetes, átfogó szemléleten nyugvó Balkán-politikával lehetünk versenyképesek és sikeresek a régióban.

CSEJTEI ISTVÁN*

Európai szomszédságpolitika: ismét a keleti partnerség lesz a fő prioritás

Az európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy, a továbbiakban: ENP) az Európai Bizottság 2004-es dokumentumával jött létre¹ tíz dél-mediterrán és hat kelet-európai országra vonatkozóan. Fő célja mindmáig az, hogy megakadályozza az Európai Unió és szomszédjai között új választóvonalak², más szóval valamiféle demokratikus és gazdasági szakadék kialakulását. Az Európai Unió csak akkor válhat „global payer”-ből „global player”-ré, azaz csak akkor léphet túl a csekkfüzet-diplomácia és az üres nyilatkozatháborúzás korszakán, ha képes lesz egyszerre mind a keleti, mind pedig a déli, közvetlen és kissé távolabbi szomszédjainak biztonságpolitikai stabilizálására és gazdasági felvirágoztatására. Sikeres szomszédságpolitika nélkül mind a közös külpolitika, mind a közös védelmi erőfeszítések, mind pedig a bel- és igazságügyi együttműködés értelmét veszti.³

Az EU-nak a szomszédságpolitika terén nagymértékben meg kell növelnie ambíció-színvonalát, mert belső szolidaritás, kohézió és jövedelemtranszfer hosszú távon csak úgy képzelhető el, ha az unió egységes egészként, politikai entitásként képes fellépni legalább közvetlen szomszédjai irányába. A politikai unió felé történő előrelépésre a gazdasági integráció jelenlegi, gyors továbbfejlesztése érdekében is, sürgősen szükség van. A politikai unió viszont a szomszédokkal való kapcsolatban határozható meg a legvilágosabban és a leghatékonyabban. A 27-es közösség fenntartása érdekében tehát erős európai azonosságtudatra, ehhez pedig jelentős anyagi eszközöket mozgósító, belső kohéziót teremtő szomszédságpolitikára van

szükség. Politikai összetartozás és közös identitásépítés nélkül ugyanis nincs sem belső, sem kifelé irányuló, egységes fellépés és áldozatvállalás.

Az EU céltudatos és eredményes szomszédságpolitikájával nem valamiféle szívességet tesz szomszédjainak, nem alamizsnát osztogat, és nem is valamilyen befolyási övezetet épít, hanem saját magát határozza meg és saját stratégiai kultúráját hozza létre. Ha a szomszédos államok elmaradnak a demokratikus berendezkedés megszilárdítása és a gazdasági teljesítmény terén, akkor az uniónak meg kell kísérelnie, hogy „felépítse”, megsegítse őket, az ő érdekeiknek és tulajdonosi felelősségüknek is megfelelően. Az EU-nak ugyanis erős, virágzó és az

* A szerző nyugalmazott nagykövet, a Magyar Külügyi Társaság elnöke, a Budapesti Gazdasági Főiskola oktatója.

1 European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, 2004. május 12. COM/2004/373 final.

2 European Commission, "The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?", www.ec.europa.eu/world/enp/policy, letöltve: 2011. május 17.

3 A Bizottság, valamint a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő közös közleményét az európai szomszédságpolitika stratégiai felülvizsgálatának eredményeiről („A new response to a changing Neighbourhood”) – lapzártánk után – 2011. május 25-én tette közzé.

unióval együttműködő szomszédokra van szüksége. Sikeres szomszédságpolitika nélkül az EU hosszú távon és fokozatosan dezintegrálódhat, mert nem lesz képes arra, hogy megvédelmezze tagállamainak, vállalatainak és egyes állampolgárainak érdekeit.

Az ENP – bár déli irányban jelentős hagyományai vannak – egyelőre, lényegében véve, még mindig csak kialakulóban van. A történelem úgy hozta, hogy az ENP – az 1995-ös, déli indítás (barcelonai folyamat), valamint az azt megelőző számos déli irányú kötődés és együttműködési kísérlet ellenére – jelenleg sikeresebb a csupán 2009-ben létrejött, viszonylag új keleti irányban, mint a déliben. A Kelet már bebizonyította, hogy gyorsabban korszerűsíthető és „nyugatosítható”, mint a Dél, s hogy potenciálisan és fokozatosan a Nyugat fontos szövetségesévé válhat (egyelőre Belorusszia kivételével). Nem meglepő, hogy a „volt ellenség” az új EU12-es térségtől keletre is stabilizáló tényezővé válhat a jövőben a Nyugat számára, beleértve az Egyesült Államokat is, hiszen nem nagyok a kulturális és a mentalitásbeli különbségek.

Az uniós tagállamoknak ezért már most, az ENP jelenlegi továbbfejlesztésének, s az ezzel együtt járó kísérletezésnek az időszakában egyetértésre kell jutniuk abban, hogy az EU-térségnek, saját érdekében, stratégiai jelentőségű, földrajzilag nagy kiterjedésű stabilitási övezettel kell körülvennie magát mindkét irányban. Ehhez a szomszédságpolitikai térséghez a jövőben lépésről lépésre nemcsak a keleti partnerség hat államának (Ukrajna, Moldova, Belorusszia, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán), hanem Oroszországnak, valamint nem csupán a dél-mediterrán térség tíz országának (Marokkó, Algéria, Tu-

nézia, Líbia, Egyiptom, Izrael, Palesztin Hatóság, Jordánia, Libanon, Szíria), hanem a szub-szaharai térségnek is hozzá kell tartoznia. Az EU szomszédságpolitikai felelőssége már most Dublintól keleti irányban Vlagyivosztokig, délen pedig Cape Townig terjed. Az eredményesség érdekében ennek a stabilizálási és felvirágoztatási stratégiának kell alárendelni a közös külpolitika, a közös védelem, valamint a közös bel- és igazságügy egész, kifelé irányuló eszköztárát. „Külső akciót” az EU-nak nem elsősorban pl. Kelet-Timorban, vagy a Falkland-szigeteken kell végrehajtania, hanem Európán belül, Európa közvetlen közelében és az Európához történelmi, gazdasági, társadalmi téren szorosan kapcsolódó afrikai kontinensen.

Az ENP eredetileg kétoldalú jellegű volt, egyfelől az EU-térség, másfelől az egyes szomszédságpolitikai partnerországok között. Ezt a bilaterális együttműködést 2008 júliusában az Unió a Mediterráneumért, 2009 márciusában pedig a keleti partnerség elnevezésű, többoldalú kooperációs kezdeményezések egészítették ki. Ennek a két, keleti és déli szomszédságpolitikai iránynak nincs alternatívája. Például keleti irányban sem a fekete-tengeri együttműködés, sem a Duna-stratégia, sem pedig a balti-tengeri stratégia nem helyettesíthetik és nem is válthatják ki ezt az átfogó jellegű, s végső soron Oroszország bevonására is alkalmas keleti szomszédságpolitikát. Ez utóbbi esetben ugyanis az egész, 27 tagú EU-térség és szintén a két egész, keleti és déli szomszédságpolitikai régió viszonyáról van szó. A vázolt együttműködési keretek dimenziói, érdekeltiségi viszonyai és lehetőségei nagyon eltérőek. Ezért is érdemes tartózkodnunk a különböző stratégiák „inflációjától”, átfedéseitől. A legfontosabb, legkiterjedtebb és legperspek-

tivikusabb keleti partnerségnek célszerű minden vonatkozásban elsőbbséget biztosítanunk a keleti irányban. Külön kategóriát képez a Nyugat-Balkán és Törökország, amely – földrajzilag a keleti és a déli szomszédságpolitikai irány között elhelyezkedő – köztes övezetnek az EU hosszabb távon és a belépési feltételek teljesítése esetén teljes jogú tagságot ajánlott fel.

A szomszédságpolitika mindkét irányban politikai társulást, alapos gazdasági integrációt, növekvő mobilitást és erősödő emberi kapcsolatokat kínál a 6+10 országnak a közös értékek alapján (demokrácia, emberi jogok, jó kormányzás, piacgazdaság). Az ENP nem jelent bővítést, de nem is dönti el előre, hogy az európai partnerállamok EU-hoz való viszonya hogyan alakul majd a jövőben.⁴ A déli partnerországok ilyen teljes jogú perspektívával természetesen nem rendelkezhetnek. Ez stratégiai jelentőségű különbség a keletiek javára.

A bővítés és a szomszédságpolitika egymással való szembeállítás, illetve egymás alá vagy fölé rendelése hibás megközelítés. Az EU-nak ugyanis jelenleg mind a bővítés, mind pedig a szomszédságpolitika továbbfejlesztése egyformán lényeges érdeke. A bővítésnek nincs elsőbbsége a szomszédságpolitikával szemben. A szomszédságpolitika azért sem rendelhető alá a bővítésnek, mert a bővítés további perspektívája és üteme több tagjelölt ország esetében ma még nem látható előre teljes biztonsággal a felajánlott, teljes jogú tagság ellenére sem. Egyes tagjelöltek a jelek szerint „páholyban érzik magukat”, és gyengén teljesítenek a csatlakozáshoz szükséges „házi feladatuk” elvégzése terén.

A szomszédságpolitika továbbfejlesztése azonban sürgős és elkerülhetetlen feladat az EU számára mind keleti, mind pedig déli irányban. Ha ennek a szomszédságpolitikának az eredményessége felgyorsul, az unió néhány fontos partnerállama szoros, a teljes jogú tagsághoz közel álló kapcsolatba kerülhet az EU-val. Gazdasági dinamizáló és biztonságpolitikai stabilizáló szerepük hosszabb távon nagyon kedvező lenne az EU számára, különösen pl. a Franciaországhoz hasonló területű, s Európában földrajzi értelemben központi elhelyezkedésű Ukrajna esetében.

A kétirányú szomszédságpolitika hosszú távú, remélt előnyei és jelenlegi, nyomasztó kihívásai sokkal jelentősebbek, mint a már kilátásba helyezett nyugat-balkáni és török viszonylatú bővítése. Ez egyaránt vonatkozik a stratégiai fontosságra (beleértve a mögöttes térségek, Oroszország és Fekete-Afrika jelentőségét is), a potenciális gazdasági súlyra, a lakosságszámra és a földrajzi kiterjedésre. Például Koszovó és Ukrajna jelentőségét az EU egésze szempontjából nem szabad összetéveszteni. Az EU szempontjából manapság nem az az elsődleges kérdés, hogy például Horvátország melyik EU-elnökség alatt válik majd az unió teljes jogú tagjává, hanem főként az, hogy az EU milyen gyorsan és milyen eredményesen lesz képes egész szomszédságpolitikájának megerősítésére és továbbfejlesztésére mind a keleti, mind pedig a déli irányban. Az „*External Action*” ezért egyre inkább a szomszédságpolitikáról szól, az EU egésze pedig a külvilággal való kapcsolatában fokozódó mértékben a szomszédságpolitikára összpontosítja figyelmét.

4 Uo.

A keleti partnerség kialakulásával, jelentőségével és finanszírozásával számos magyar nyelvű elemzés foglalkozik.⁵ A legújabb szakértői összefoglalók egybehangzóan azt hangsúlyozzák, hogy a keleti partnerség 2009. májusi, prágai elindítása óta számottevő előrehaladást ért el, és nagyon perspektivikus. Eközben azonban a 2008. júliusi indítású, Unió a Mediterráneumért elképzelés kezdetben az izraeli–palesztin ellentét miatt került a bénultság állapotába, később pedig a túlságosan projektorientált, aránytalanul a magángazdaságra támaszkodó és nem elég markánsan többoldalú jellege miatt jutott válságba. A 2011. első hónapjaiban bekövetkezett, először észak-afrikai, majd a kelet-mediterrán térség déli részére is kiterjedő változások, illetve átalakítási kísérletek miatt a déli irány elbizonytalanodása teljessé vált. Az Unió a Mediterráneumért koncepció most ismét teljes megújításra szorul, mint 2008 nyarán. Míg kezdetben a keleti partnerség merített a dél-mediterrán együttműködés eredményeiből, mostanra a helyzet megfordult: ma már a déli iránynak van tanulnivalója a csupán kétesztendő keletitől. Miközben a keleti irány (Belorusz-szia kivételével) megerősödött, a déli szinte teljesen összeomlott. Ezért különösen fontos, hogy legalább a keleti irány eredményeit megőrizzük, s lehetőség szerint gyorsan tovább is fejlesszük.

Az „arab tavasz” végső kimenetele egyelőre nem látható. A korszerűsítési hullám valóságos tartalma ma még nem teljesen világos, és sajnálatos módon nem terjed ki az egész, szomszédsgpolitikai értelemben vett dél-mediterrán térségre. Ráadásul a nagy területű, centrális föld-

rajzi helyzetű és széthúzó történelmi hagyományokkal rendelkező Líbiában polgárháborús állapothoz vezetett. A demokratizálódás és a gyorsabb gazdasági fejlődés iránti, kezdetben elsősorban látványos igény a jelek szerint mégsem olyan átütő erejű, mint amilyenre a 2011-es év első hónapjaiban számítani lehetett. Az átalakulás Algériában és Marokkóban egyelőre lassúnak ígérkezik, az egyiptomi és a tunéziai kísérletet pedig a líbiai konfliktus elszigeteli egymástól. Kérdéses, hogy a „történelmi földcsuszamlásnak” és az évszázad legkiemelkedőbb, stratégiai jelentőségű „forradalmi hullámanak” nevezett „arab tavasz” mik lesznek a valóságos eredményei, s hogy valóban bekövetkezik-e egyáltalán az „arab nyár”. Ez év májusában csupán az látszik, hogy a korszerűsödés elhúzódó jellegű, valószínűleg szinte országoként eltérő mértékűvé válik a térségben, s hogy egyes dél-mediterrán államokban, különösen Líbiában és Szíriában, jelentős erők működnek a visszarendeződés irányában.

A fentiekből nem azt a következtetést érdemes levonnunk, hogy az EU-nak „szélkakas” módjára, akár a keleti szomszédsgpolitikai irány visszafejlesztése árán is, most minden erejével és kizárólag dél felé kell fordulnia, hanem éppen ellenkezőleg: a déli bizonytalanság és áttekinthetlenség újabb, helyenként ijesztő méretű kiéleződése miatt az egész EU-térség érdekében meg kell erősíteni a már működőképes keleti partnerséget. Menteni kell a menthetőt: keleti együttműködéssel célszerű fokozatosan erőket felszabadítani a nagyobb kihívást jelentő, déli irányú stabilizálás érdekében.

5 Dr. Csejtei István: Keleti Partnerség: a magyar uniós elnökség egyik prioritása. *Külgügyi Szemle*, 2010. 1. szám, 18–38 oldal.

Az EU-nak most érdemes szorosan együttműködni és összefognia az Egyesült Államokkal és Kanadával az északi félteke keleti irányú, a keleti partnerség államai (Belorusszia kivételével) és Oroszország felé nyitó, nagyszabású kooperációjának kifejlesztése érdekében, hogy a déli kihívásokkal egyre inkább együttesen nézhessünk szembe. Nemcsak a keleti partnerség megerősítésére van szükség, hanem átfogó, nagyarányú keleti nyitásra is. Az EU–USA és az EU–NATO együttműködésnek ezen a téren nincs alternatívája. Szükség esetén újból ki kell adnunk a hetvenes évek jól bevált, „Vancouvertól Vlagyivosztokig” jelszavát, most már szerencsére nem a kelet–nyugati enyhülés, hanem a lehető legszélesebb, transzatlanti együttműködés érdekében. Az EU27-eknek az USA-val és Kanadával közösen célszerű megfogalmazniuk a Nyugat közös érdekében: *Back to the East*.

Mivel délen a belső fejlemények valószínűs kialakulását még meg kell várunk, azaz időt kell nyernünk, s mint-hogy a Nyugat nincs abban a helyzetben, hogy társadalmi-gazdasági modelljét a dél-mediterrán országokra erőltesse, az EU számára ismét rendkívül fontossá válik a keleti szomszédságpolitikai irány. Ezért is lesz különleges jelentősége a 2011. szeptember 29–30-i varsói keleti partnerségi csúcstalálkozóznak a lengyel elnökség időszakában, amelyhez magyar részről tanácsos megadnunk minden lehetséges támogatást. Többek között a visegrádi négyekre, a többi érdekelt új belépő tagállamra, Németországra és Nagy-Britanniára, valamint a skandináv és a Benelux EU-országokra támaszkodva lehetőleg el kell kerülnünk, hogy a jövőben unión belüli részérdekek és hibás helyzetmegítélések miatt egy már kitű-

zött, keleti partnerségi csúcstalálkozó halasztást szenvedjen, mert ez azt a benyomást kelti, hogy az EU-nak csak délen vannak fontos szomszédjai, keleten viszont nincsenek. A budapesti, részünkről kényszerűen elhalasztott, ez év májusi „csúcs” elmaradásának rossz az üzenete nemcsak keleti irányban, mert ez a „szélkakas-politika” létjogosultságának látszatát kelti. Az EU ma már olyan erős blokk, hogy nem szükséges hirtelen vagy csak a dél, vagy csak a kelet felé fordulnia. Továbbra is fenn kell tartanunk a keleti és a déli irány közötti kiegyensúlyozott, az egész EU-térség érdekét szolgáló, az egy főre jutó támogatási szint megközelítően egyenlő eloszlására vonatkozó, működő EU-kompromisszumot, amit mind a mai napig – a statisztikai adatokkal való esetenkénti zsonglörködés ellenére – lényegében véve sikerült biztosítani.

A déli irányú Marshall-terv emlegetése a jelenlegi helyzetben teljesen irreálisnak látszik. Nemcsak a „miből” kérdése megválaszolatlan, hanem az is, hogy lesz-e elegendő, valóban együttműködő és stabilizálandó partner a déli oldalon? Ha például Egyiptom és Tunézia Marshall-terv méretű támogatást kapna az EU-tól a jövőben, akkor miért nem lehet mondjuk Ukrajna és Moldova is ilyen nagyságrendű segélyt? Mit tesz majd lehetővé az EU 2014 és 2020 közötti költségvetése ezen a téren? Milyen feltételekhez kell majd kötni a déli, nagyarányú támogatást? Ezeknek a feltételeknek a keleti partnerországok többsége vajon nem fog-e szintén megfelelni? Hol nagyobb a negatív fordulatnak, az emberi jogsértések kiéleződésének, a vallási zavargásoknak, vagy a fokozatos visszarendeződésnek a veszélye: Ukrajnában vagy Egyiptomban, Moldovában vagy

Tunéziában? Kiegyensúlyozott, túlzásoktól mentes, józan, az egész EU stratégiai érdekeit szem előtt tartó, „win-win” típusú megoldásokra van szükség, amiben a keleti partnerség továbbfejlesztésének ismét fontos szerepe lesz.

A keleti partnerség eddigi fő eredményeihez tartozik, hogy a koncepció 2009-es elindítása óta az EU négy keleti partnerségi országgal kezdett tárgyalásokat átfogó jellegű, társulási megállapodások kötéséről, és felgyorsította az Ukrajnával folyó eszmecseréket erről a társulási megállapodásról. E megállapodások keretében mélyreható és széles körű szabadkereskedelmi térségek kialakításáról is szó van az egyes keleti partnerek és az unió között. Ezek jelentősen megnövelik majd a keleti partnerországok kereskedelmi lehetőségeit nemcsak az EU irányába, hanem az egymás közti forgalomban is. A társulási megállapodások létrehozásához a keleti partnerség mint politikai koncepció nagy lendületet adott.⁶

A mobilitás terén az EU 2010 végén akcióterveket alakított ki Ukrajnával és Moldovával a rövid időtartamú utazásokra vonatkozó vízummentesség elérése céljából. Ez év márciusában vízumkönyvírási és toloncegyezményeket kötött Grúziával. Más keleti partnerországokkal is folyamatban van ilyen egyezmények tető alá hozása, elsősorban a keleti partnerség politikai védnökségének köszönhetően. Felállították az átfogó intézményfejlesztési kezdeményezés (CIBI) elnevezésű támogatási keretet öt partnerállam reformkapacitásának növelésére.

Kiteljesedett a keleti partnerség többoldalú dimenziója a legjobb megoldások

elterjesztése, a tapasztalatcsere és a partnerkapcsolatok kiépítése érdekében, nem csupán kormány szinten, hanem a vállalatok, az NGO-k, a kutatók, a diákok és az egyes állampolgárok között is. A keleti partnerállamok és az EU-országok képviselőiből álló Civil Társadalmi Fórum 2010. novemberi, berlini tanácskozása lökést adott az egész partnerségi térség reformfolyamatának.⁷ A jövőben a civil társadalom kiépítésére sokkal nagyobb hangsúlyt kell helyeznünk a partnerországokban.

Az ENP folyamatban lévő, stratégiai felülvizsgálata elsősorban a partnerországok közötti differenciálás szükségességére hívja majd fel a figyelmet. Néhány partnerállam ugyanis hajlandó a gyakran nehéz és költséges, gazdasági és politikai reformfolyamat továbbvitelére, de ehhez az eddiginél nagyobb támogatást igényel az EU-tól. Az unió egyetért a „többet többért” elv érvényesítésével, aminek keretében az eddigieknél világosabban fogalmazzák majd meg a konkrét reformkövetelményeket, s az ezek megvalósításáért az EU-tól várható előnyöket.

Az uniónak ugyanakkor egyértelműen meg kell határoznia az európai szomszédságpolitika és annak továbbfejlesztése, a keleti partnerség távlati céljait. Az EU-val való szoros kapcsolatok pozitív jövőképét kell felrajzolni a partnerországok számára, ami elsősorban a további gazdasági integráción alapul, de a közös elvek és értékek megvalósítására is nagy figyelmet fordít. Az unió igyekszik elkerülni, hogy ez a teljes jogú tagságra ugyan nem kiterjedő, de valójában igen

6 Stefan Füle: Eastern Partnership, Speech/11/148, Bratislava Global Security Forum, Brussels, 3 March, 2011.

7 Uo.

szoros, kvázi-tagállami viszony kiábrándultságot, vagy negatív benyomást keltsen a partnerállamokban. Az EU tehát jelenleg a teljes jogú tagságot formálisan nem biztosítja, azonban tartalmilag annak feltételeit igyekszik kialakítani a harmadik államok irányában.

Több területen tovább kell konkretizálni a kapcsolatfejlesztési súlypontokat. Ilyenek lesznek például a mobilitás növelése, az EU-programok és az EU-ügynökségek megnyitása a partnerországok előtt, az energiaügyi és a közlekedési együttműködés fejlesztése, a civil társadalmi kapcsolatok erősítése, a keleti partnerségi országok bekapcsolása a válságmegelőzésbe és a válságok rendezésébe, a partnerállamok bevonása a közös kül- és biztonságpolitika egyes akcióiba, valamint kiemelt regionális fejlesztési programok elindítása.

A keleti és a déli szomszédságpolitikai irány folytonos összehasonlítását a kontinensre vonatkozó és félrevezető. *Jan Pronk*, volt holland fejlesztési segélyezési miniszter szavait erre a témakörre alkalmazva, a két irány között „*een wereld van verschil*” (egy világnyi különbség) áll fenn, mégpedig a keleti partnerek többsége javára. „*Otro mundo*” (más világ), mondhatjuk még akkor is, ha Belorusszia megítélése jelenleg joggal rendkívül negatív. Keleten ugyanis nincs több ezer halottat követelő polgárháború, mint Líbiában, s nem lövetnek naponta a tüntetők közé, mint manapság Szíriában. A keleti partnerek megítélésében szeren-

csére az utóbbi időben nem történt olyan súlyos, történelmi tévedés, mint például a változások előtti, diktatórikus Tunézia esetében, amely a térség egyik legkegyetlenebb és legzártabb rezsimje volt, miközben az arab országok „paradicsomának” állították be.

A megoldás a még határozottabb differenciálás, a még szigorúbb feltételekhez kötés, s ha szükséges, a valódi partnerországok egyedi kiemelése. Valószínűleg végleg el kell búcsúznunk a feltétlenül országcsoportokban való gondolkodás gyakran stratégiai beállított, de valójában opportunistá, esetenként szubregionális különérdekeket hajhászó, utólag magát megbosszuló, a példák útján való, gyorsabb partnerfejlesztést visszafogó taktikájától. Belorusszia jogos fellengésre állítása nem vonhatja maga után például Ukrajna állandó elmarasztalását, Moldova eredményeinek lekicsinyelését, vagy a három kaukázusi köztársaság kollektív elfeledését.

Ellenkezőleg: az EU-tagállamoknak most azt a célt érdemes maguk elé tűzniük, hogy a keleti és a déli partnerség mellé hogyan fejleszthetnének ki még két újszerű EU-partnerséget – az oroszországit és fekete-afrikait. Ez a négy, egymással párhuzamos partnerség új egyensúlyt és új lendületet hozna létre az európai szomszédságpolitikában. Az EU-nak most valóban ki kell nyújtania segítő karját Vlagyivosztokig és Cape Townig. Ha ezt nem teszi meg, mások fogják megtenni helyette.

MOLNÁRI SÁNDOR*

Albánia: Elhúzódó átmenet, elhúzódó integráció

Albánia a Nyugat-Balkán legelmaradottabb államaként a kilencvenes évek elején választotta a rendszerváltás útját. Történelmi öröksége Európa országai között példátlanul nehéz, ötszázéves ottomán uralom szokásjogrendszerének továbbélésével terhelve, a megkésett nemzetté válás ellentmondásaival, és a közel fél évszázados Hodzsa-diktatúra és elszigeteltség súlyos hagyatékával. Ez az örökség az elsődleges oka annak, hogy az ország modernizálása, demokratikus intézményrendszerének megszilárdulása továbbra is lassan és ellentmondásosan halad. Az európai értékrend ismerete és társadalmi elfogadottsága, az euroatlanti integráció követelményeinek teljesítése a nyugat-balkáni térségben az egyik legszéreányosabb. A koszovói háborút követően ugyanakkor Albánia – egyre markánsabban láthatóan is – ütemesen zárkózik fel a térség országaihoz.

1. A történelmi örökség és a rendszerváltás nehézségei

Albánia Európában utolsóként megkezdett rendszerváltása és a posztkommunista átmenet – a demokratikus jogállamiság és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépülése és megszilárdulása – meglehetősen elhúzódó, ellentmondásos, és egyelőre befejezetlen folyamat. Míg a többpártrendszer és a piacgazdaság alapvető intézményi keretei viszonylag gyorsan kiépültek a rendszerváltást és az 1992-es első szabad választásokat követően, a modern jogállam intézményei a jelentős külföldi támogatás ellenére is csak nehezen szilárdulnak meg, és súlyosan terheltek különböző zavarokkal, megtorpanásokkal, sőt átmeneti visszaesésekkel is. Megszilárdulásukat a politikai erők közötti konszenzus hiányán túl mindenekelőtt az adminisztratív kapacitások gyengesége, a demokratikus tradíciók és intéz-

ményrendszer hiánya, valamint a hagyományos klánrendszerre épülő viszonyok továbbélése nehezíti. A további alapvető okok is szorosan kapcsolódnak a szinte egyedülállóan nehéz történelmi örökséghez. Gyökerei az elhíresült *Enver Hodzsa* sztálinista személyi diktatúrájába nyúlnak vissza, amely a diktátor halálát követően is, gyakorlatilag a rendszerváltásig változatlan formában fennmaradt. Az egypárti kommunista rezsimekkel ellentétben – amelyek többnyire lehetővé tették egyféle hallgatóságos megállapodás kialakulását a társadalom és az állam között –, az albániai személyi diktatúra körülményei közepette társadalmi szerződésről, vagy bárminemű liberalizmusról beszélni sem lehetett. A demokratikus jogállam építését így gyakorlatilag minden előzmény nélkül, szinte a semmiből kellett megkezdni a világtól korábban teljesen elszigetelt, alacsony mértékben iparosodott agrár karakterű országban.

* A szerző a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának albániai nagykövete, Tirana.

Mindezen tényezők következtében a rendszerváltás kihívása a közép-európai országok hasonló folyamataihoz képest is nagyobbak bizonyult. Albánia esetében egy erősen indoktrinált és gazdaságilag eltúlzott mértékben központosított országban kellett a rezsimmel szemben fellépő diákmozgalomra ráépülő, poszt-kommunista rendszerváltó elitnek szembenéznie a kihívásokkal. S bár az albániai rendszerváltás összességében sikertörténet, amit az országnak az elmúlt húsz évben gyökeresen megváltozott képe markánsan jelez, az akkor kitűzött napirend teljes körű megvalósítása, mindekelőtt hatalomfelfogás, -megosztás és -gyakorlás, valamint a demokratikus jogállamiság és a piacgazdaság intézményrendszerének megszilárdulása vonatkozásában még további erőfeszítéseket igényel. Ezek szükségessége semmiképpen sem magyarázható a rendszerváltás során megtorpanásokat, visszaeséseket okozó eseményekkel és kihívásokkal. Ezek között említendő az állami intézményrendszernek a piramisjáték következtében 1997-ben bekövetkezett szinte teljes körű összeomlása, az 1999-es koszovói válság és háború nyomán mintegy félmillió koszovói albán menekült befogadása, a kilencvenes évek hatalmas méretű, országon belüli migrációja és a magasan képzett fiatalok ma is tartó, nagymértékű agyelszívása.

2. Az elhúzódó átmenet

A rendszerváltó politikai elit a rá nehezedő kihívással és a felelősség terhével csak bizonyos mértékig volt képes megbirkózni. Ennek napjainkra egyre markánsabban megnyilvánuló fő oka a politikai elit és a megközelítőleg azonos erőt

képviselő politikai struktúráik – a jelenlegi kormánykoalíció meghatározó ereje, a jobbközép Demokrata Párt (DP) és az ellenzéki, balközép Szocialista Párt (SzP) – közötti végletes polarizáltság és politikai versengés a hatalomért. A két párt közötti bizalmatlanság rendkívül mély, amely gyakorlatilag folyamatosan fennáll a rendszerváltás óta. Általános a párbeszéd hiánya, egymás kezdeményezéseinek blokkolása, lejáratása, a kölcsönös vádaskodások gyakorlata. A közös cél érdekében történő parlamenti együttműködés ritka esetei rendre csak külső, nemzetközi közösség nyomására jönnek létre, ahogy ez legutoljára 2008-ban, az Albánia NATO-csatlakozásához egyféle politikai feltételként szabott új választási törvény kidolgozása és elfogadása esetében történt. Mindkét pártban erősen korlátozott a belső demokrácia és a pártforumok működése, ahogy gyakorlatilag átláthatatlanok a pénzügyeik is. A pártelitek gyakran kláncsoportok leképeződései, amelyekben egyre markánsabban jelen vannak a gazdasági-üzleti élet képviselői, és a demokratizálódás helyett erősödik a meritokrácia és a klientizmus gyakorlata is. A társadalom minden szintjén széles körűen elterjedt korrupciót a mindennapok részeként kezelik, és a pártok szintjén nem lépnek fel ellene. Az átmenet lezárásához szükséges reformok szempontjából az egyik legsúlyosabb probléma talán mégis a kompromisszum és konszenzusépítés kultúrájának teljes hiánya, amely az albániai belpolitikát leginkább egy „zéro összegű játékhoz” teszi nagyon hasonlóvá. Ebben a politikai kultúrában minden kompromisszum vereséggel ér fel, amellyel minden politikusnak is számolnia kell. A másik alapvető probléma a hatalomfelfogás, amely a többség korlátlan dominanciája-

ként érvényesül gyakorlatilag a társadalom minden területén, de mindenekelőtt az igazságszolgáltatásban, a gazdaságban és a médiában. Ebben a felfogásban, de legalábbis a napi gyakorlatban mindenképpen, az ellenzék szerepe alapvetően félreértett vagy félreértelmezett, és gyakorlatilag a többség által benyújtott törvények megszavazására korlátozódik.

A régi, tradicionális struktúrák felváltása a demokratikus jogállamiság működőképes struktúráival önmagában is meglehetősen hosszú folyamat, amelynek önkényes lerövidítése mindenekelőtt a kialakuló struktúrák elfogadottságát és érdemi működését veszélyezteti. Albániában ugyanakkor szinte teljes mértékben hiányoztak is a jogállamiság és a parlamenti demokrácia működésének tradíciói, beleértve a fentiekben már említett kompromisszum- és konszenzusépítés tradícióit, valamint az eltérő érdekek és álláspontok közelítésének technikáit. A jogállamiság kiépítése viszontagságos és ellentmondásos előrehadásának egyik fontos oka az állami, és általában az intézményi struktúrák fejletlensége, cselekvőképességük korlátozott volta. Az állam a modern jogállami és piacgazdasági szervező funkciókat tekintve gyakran csak korlátozottan képes ellenőrzése és irányítása alatt tartani a társadalmi-gazdasági folyamatokat. A jogállamiság határainak, a jogi normák és a törvények érvényre juttatásának gyakran szabnak határt a kiemelten fontos kormányzati, gazdasági, politikai, vagy az ilyen köntösben megjelenő személyi érdekek. További probléma a független intézmények függetlenségének, politikai befolyástól való mentességének biztosítása, amelynek elérése ugyancsak várat még magára.

A kétségbevonhatatlan előrelépés ellenére a jogállamiság érvényesülése még

ma is sok kívánnivalót hagy maga után: az élet szinte valamennyi területére a szabályozatlanság, illetve a meglévő törvények jelentős mértékű figyelmen kívül hagyása nyomja rá a bélyegét. Ez szabad utat biztosít a klánrendszerre épülő, személyes összefonódások dominanciáját biztosító mechanizmusoknak. A NATO-csatlakozás előfeltételeként ugyancsak felvállalt igazságügyi reform rendkívül vontatottan halad: a jogalkalmazás megerősítéséhez, az elengedhetetlen jogharmonizáció végrehajtásához, valamint az érdemi adminisztratív képességek megteremtéséhez és az adminisztratív bíróság felállításához egyelőre hiányzik a parlamenti pártok közötti együttműködés. A vízumliberalizációs követelményrendszer teljesítésével összefüggésben a korrupció elleni küzdelemben elért eredmények ellenére a korrupció továbbra is a közigazgatás egyik legnagyobb problémája, amely a felső vezetői szinteket és a bírói hatalmi ágat sem hagyja érintetlenül. S bár történt elmozdulás a kábítószer-csempészet, a pénzmosás és a szervezett bűnözés, mindenekelőtt a terrorizmus elleni küzdelem területén, a megoldandó problémák továbbra is súlyos gondot jelentenek. A jogállamiság megszilárdítása és intézményei működésének politikai befolyástól és különféle manipulációktól mentes biztosítása különösen sürgető, és további érdemi erőfeszítéseket igényel.

A demokrácia alapintézménye, a demokratikus választások rendszere egyelőre meglehetősen nehézkesen, különböző problémákkal és szabálytalanságokkal terheltén működik Albániában. Nem sikerült tiszta és általánosan elismert parlamenti választásokat rendezni – az 1992-es legelsőt leszámítva –, s a rendszerváltást követő húsz évben tartott országos voksolások lebonyolítása

rendre elmaradt a nemzetközi normáktól. A választások előkészületei és lebonyolítása rendszeresen visszatérő kormányzati bizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot (kiélezett politikai szembenállás, elhúzódó belpolitikai válság) is okozott. Ennek egyik, s talán fő oka a „győztes mindent visz” szemlélet mély társadalmi beágyazódottsága és gyakorlata, s következképpen a központi vagy helyi adminisztráció szinte teljes cseréje a rivális politikai párt győzelme esetén. Bár 2008-ban nemzetközi nyomásra a DP és az SzP megállapodott, és a többi kis párt tiltakozása ellenére elfogadta az új választási törvényt, az továbbra is a bizalmatlanságon és – a választási bizottságok szintjén is – a két nagy párt egymás közötti kölcsönös ellenőrzésén alapul. A technikai feltételek terén lényeges előrelépés volt azonban, hogy az EBESZ/ODIHR visszatérően megfogalmazott ajánlásai nyomán a 2009-es választásokra már működött az elektronikus állampolgári nyilvántartási rendszer, az állampolgárok többsége pedig már rendelkezett biometrikus személyi igazolvánnyal. Az előrelépés ellenére a szavazatszámolás a számlálóközpontok mintegy harmadában érdemi problémák mellett zajlott, s eredményét az ellenzék végül is nem fogadta el. Valószínűsíthetően bonyolult helyzet áll elő a legutóbbi, 2011. május 8-i helyhatósági választásokat követően is, amelynek lebonyolítása vélhetően a nemzetközi normáknak megfelelő minősítést kap majd az EBESZ/ODIHR-tól, miközben a tiranai főpolgármesteri hely vonatkozásában két héttel a választásokat követően sincs eredményhirdetés a Központi Választási Bizottság (KVB) részéről. Az elhúzódó szavazatszámolás oka a rossz urnákba dobott érvényes szavazatok beszámítása a végeredménybe,

amelyről azonban a kormánypárti többséggel rendelkező KVB törvényi szabályozás hiányában utólag, az ellenzék jelöltjének minimális, 10 szavazati többségű előnyének kialakulását követően döntött...

3. A 2009-es parlamenti választások: a politikai viszonyok kiéleződése

A 2009. június végi parlamenti választás sajátos belpolitikai patthelyzet kialakulását eredményezte, amelynek nyomán új lendületet vett a hatalmi harc. Az ellenzéki Szocialista Párt – egyes választókörzetek szavazatainak összeszámlálásakor tapasztalt szabálytalanságokra, visszaélésekre hivatkozva – gyakorlatilag nem fogadta el választási vereségét, és a parlament munkájának különböző formákban követett bojkottja révén megkérdőjelezte az új parlament és a kormány legitimitását. Érvelése szerint az EBESZ/ODIHR megfigyelői jelentése által is elismert szabálytalanságok és hiányosságok a szavazatszámolás folyamatában elérték azt a mértéket, amely már megkérdőjelezi a rendkívül szoros (70-70 képviselői mandátum a jobb- és a baloldalon egyaránt) választási végeredményt. Különösen három választókörzetben (Berat, Fier és Shkodra) sérelmezték, hogy a jobboldal meghatározó ereje, a Demokrata Párt „lenyúlta” a baloldali szavazatok egy részét, ezáltal törvénytelenül szerezte meg a jogot a kormányzás folytatásához. Az SzP a szavazatok újraszámolására, a választási folyamat teljes átláthatóságának megteremtésére és a jövőbeni választási csalások kizárására irányuló követeléseinek tömegdemonstrációk, majd 2010. április vége óta 22

parlamenti képviselője és 180 szimpatizánsa részvételével szervezett éhségsztrájk, valamint útlezárások révén igyekezett nyomatékot adni. Az Európai Parlament (EP) néppárti és szocialista képviselőcsoportjainak májusi közvetítését követően az SzP-képviselők a „feltételes bojkott” taktikáját követték, és a parlamenti kérdések heti egyórás időtartamán túl csak azon napirendi pontok vitájában vettek részt, amelyek szerintük közvetlenül vagy közvetett módon elősegítik a szavazóurnák újrainvitálásának elérését. Különböző formájú megnyilvánulásokban ugyan, de az SzP ezt a taktikát követte egészen a helyhatósági választásokig, és egy-egy ritka, a párt szempontjából is fontos törvénytervezet megszavazásán kívül a törvények elfogadásában nem vett részt.

Az SzP – és a szavazóurnák felnyitását vele együtt követelő több kis ellenzéki párt – álláspontjának gyengesége, hogy a feltételezett választási csalásokra nincsen bizonyítékuk, és állításukat kizárólag a vitatott választási körzetek szavazóurnáinak felnyitása révén lehetne igazolni. Ezt a kormánykoalíció az alkotmány és a jogállamiság talaján állva utasította el, hangsúlyozva, hogy sem a kormány, sem pedig a parlament nem bírálhatja felül a parlamenti választással összefüggő kérdésekben illetékes legfelsőbb bírói testület, a Választási Kollégium döntéseit. Ősztől az SzP változtatott taktikáján, és korábbi követeléseit feladva – gyakorlatilag az EP júniusi határozatának platformjára helyezkedve – már nem a szavazatokat, hanem kizárólag a választási anyagokat tartalmazó urnák felnyitását követelte. Bár ebben a kérdésben a kormányzati többség közvetlenül a 2009. évi választásokat követően még mutatott rugalmasságot, a parla-

ment 2010. december végi maratoni ülésén a két fél képtelennek bizonyult a megegyezésre.

Az SzP álláspontjának hitelességét a kezdetektől gyengítette az a tény, hogy a választási bizottságokba a párt által delegált tagok nem rögzítettek egyetlen csalást, vagy csalásra utaló körülményt sem a bizottsági jegyzőkönyvekben. A párt álláspontjának ellentmondásos jellege azonban mindenekelőtt *Rama* pártelnök aktuális politikai célkitűzései, különösen a párton belüli hatalmának megszilárdítása fényében válik világossá. A parlamenti választásról ugyanis a pártelnök mindaddig kedvezően nyilatkozott, amíg a jelenlegi kormánykoalíciót alkotó közepes méretű baloldali párt, a Szocialista Mozgalom az Integrációért (LSI) nem kapott meghívást a kormánykoalícióba *Berisha* DP-elnöktől, amit *Meta* pártelnök azonnal el is fogadott. *Rama* SzP-elnök ezt követően kezdte el hangsúlyozni a „szavazatlopást”, amelynek egyik, ha nem feltétlenül fő oka meglehetősen szubjektív: a párt választási veresége esetén ugyanis az alapszabályzat értelmében távoznia kellett volna pártelnöki tisztségéből. A választás átláthatósága megteremtésének, a szavazóurnák felnyitásának követelésével a pártelnöknek nemcsak saját pozícióját sikerült megszilárdítania a párton belül, de kihasználva a gazdasági válság, valamint a jelentős energiaár-emelés miatt a lakosság egy részének növekvő elégedetlenségét, gyakorlatilag folyamatosan képes tömegek mozgósítására is. Az SzP, illetve *Rama* pártelnök célja egyre leplezetlenebbül a hatalom mielőbbi megszerzése, amelyet azonban hangsúlyozottan békés eszközökkel kíván elérni. Ennek némileg ellentmond az SzP követeléseinek alátámasztására 2011. január 21-én szerve-

zett tömegdemonstrációja Tiranában, amely azonban véres összecsapásba torkollott a rendfenntartó erőkkel, és amelynek következtében négy ártatlan tüntető belehalt az utcán kapott lövésekbe. Az események kimenetele a társadalom szinte fele-fele arányú megosztottsága miatt egyelőre kiszámíthatatlan, de nagyobb mértékű erőszakba torkolló végkifejlet nem igazán valószínűsíthető. Az 1997-es összeomlással ellentétben, ma már a társadalom jelentős részének van ugyanis veszítenivalója. Mindkét oldal a helyhatósági választásoktól várt megoldást a holtpontról történő elmozduláshoz, amely azonban az eddigi történések fényében nem igazán valószínűsíthető. Sokkal inkább életszerűnek tűnik a politikai szembenállás és a „ki kit győz le” erőfeszítések folytatódása a 2013. évi parlamenti választásokig.

4. Albánia európai integrációs felzárkózásának helyzete

Az Európai Unió – a koppenhágai kritériumokat meghaladó – stabilitási és társulási folyamatban fogalmazta meg azokat a térség-specifikus felvételi követelményeket, amelyek a nyugat-balkáni régió stabilizálásán, majd társulásán átvezető folyamat révén a csatlakozás perspektíváját kínálják a térség minden állama számára, de határozott időkeretek nélkül. Albániának az Európai Unióhoz történő további közelítésében, európai integrációjának szükségességében is – legalábbis a retorika szintjén – teljes körű az egyetértés a parlamenti pártok között, amelyet a társadalom több mint 90 százalékos többsége is támogat. Az albán integrációs elkötelezettség azonban sokkal inkább érdekelismerést, mintsem tu-

datos értékválasztást tükröz: Albánia számottevő fejlesztési segélyekre, támogatásra ugyanis egyre inkább az EU tagállamai részéről számíthat.

Albánia európai integrációja az Európai Unió bővítési stratégiájával és az ország integrációs teljesítményével összhangban halad. A stabilitási és társulási folyamat részes államaként 2003 márciusában kezdte meg a stabilitási és társulási megállapodást célzó tárgyalásokat az unióval. A megállapodás aláírására 2006 júniusában került sor, s annak tagállami ratifikálásáig Albánia a 2006. december 1-jén hatályba lépett ún. interim megállapodás alapján folytatta integrációs felkészülését. A stabilitási és társulási megállapodás 2009. április 1-jén lépett hatályba, megteremtve a kapcsolatok jogi alapját. Ezt követően az albán kormány egy hónapon belül benyújtotta csatlakozási kérelmét a cseh EU-elnökségnek, amelyet a kapcsolatok intézményesítésének előrehaladásával, az integrációs felzárkózás lendülete fenntartásának szükségességével, valamint a számára kedvezőnek ítélt 2008. őszi országjelentéssel indokolt. Hangsúlyozta azt is, hogy az EU-hoz való közeledés és a majdani csatlakozás olyan visszafordíthatatlan folyamat, amely a vízumliberalizáció, majd a tagság révén politikai-morális értelemben is az európai családba történő visszatérés perspektíváját kínálja az ország számára. Tette ezt annak ellenére, hogy az Európai Bizottság 2006., 2007. és 2008. évi őszi országjelentései Albániát számos elmaradással küszködő, de a reformok útjára lépett országgént jellemzik, amelyben az unió által elvárt belső reformok végrehajtása rendkívül vontatottan halad, a reformok továbbviteléhez szükséges döntések pedig – személyi vagy csoportérdekeken alapuló ellenállás

miatt – folyamatosan halasztódnak. A kormány szokatlanul gyors lépését, megítélésem szerint, az akkor már javában zajló 2009. évi választási kampányküzdelem, valamint regionális összefüggésben a szomszédoktól történő esetleges integrációs lemaradástól való félelem egyaránt indokolta.

Az Európai Bizottság 2009. december közepén átadott kérdőívére adott válaszok kidolgozását az albán kormány szervezeten és a kitzűött határidőre, 2010. március végére elvégezte, majd április közepén átadta a Bizottságnak. A válaszadás során mindenekelőtt Horvátország és Montenegró, kisebb mértékben Macedónia tapasztalatait is felhasználták, és mintegy tucatnyi külföldi szakértőt is bevontak annak elkészítésébe. Bár a kormányzat tisztában volt azzal, hogy a kérdőív jó színvonalú kitöltése önmagában nem garantálja Albánia számára a kedvező bizottsági országvélemény, az *avis* elkészítését, az ez irányú kormányzati optimizmus hónapokon keresztül töretlennek tűnt. A hivatalos érvelésben 2010. nyár elejétől egyre gyakrabban jelenik meg az SzP álláspontja meveységének hibáztatása, és kizárólagos felelősségének hangsúlyozása a politikai patthelyzet kialakulásáért. Bár az érvelésnek kétségtelenül van reális alapja, fontos emlékeztetni arra, hogy a NATO-tagság elnyerésének kommunikációs kisajátításáért, a két nagy párt közötti dialógus hiányáért, annak a csatlakozást követő szinte azonnali megszakításáért mindkét fél, de kormányzati szerepéből adódóan főleg a DP a felelős. Ez mondható el a politikai patthelyzet feloldását célzó dialóguskezdeményezések elmáradásáról is. *Füle* bővítési biztos március 19-i tiranai látogatása során, valamint az EU és Albánia közötti különböző szintű

üléseken, így az EU–Albánia Társulási Tanács május 11-i ülésén az EU már egyértelművé tette: a demokrácia intézményrendszerének működőképessége részét képezi a koppenhágai felvételi kritériumoknak, és amennyiben nem lesz gyors változás a parlament működőképességének helyreállításában, a bizottsági *avis* tükrözni fogja azt.

Ebben a helyzetben – más nemzetközi tényezőkhöz hasonlóan – az EU is kizárólag azt hangsúlyozta, hogy a kialakult patthelyzetre az albán politikai elitnek kell megoldást találnia. Ennek képviselői azonban képtelenek bizonyultak túllépni korábbi álláspontjaikon, és érdemi dialógusba kezdeni a patthelyzet feloldásának lehetőségeiről. Az EP néppárti és szocialista frakcióvezetői 2010 májusában, egy strasbourgi munkavacsora keretében tettek ugyan kísérletet a szembenálló felek álláspontjának közelítésére, ez azonban gyakorlatilag csak az SzP álláspontjában hozott némi elmozdulást.

Az Európai Bizottság ilyen előzmények után – a politikai patthelyzet közepe – 2010 novemberében hozta nyilvánosságra országvéleményét Albániáról. Az *avis* az éves országjelentésekkel ellentétben nem az elmúlt 12 hónap integrációs vonatkozású fejleményeit rögzíti, hanem a kérdőívre adott válaszok, valamint a Bizottság kulcsfontosságú politikai és szakterületek helyzetét értékelő misszióinak helyszíni tapasztalatai alapján az ország integrációs felkészültségéről ad pillanatképet. Politikai vonatkozásban kulcsfontosságú megállapítása a dokumentumnak, hogy az ország egyelőre nem felel meg az 1993-as koppenhágai kritériumoknak, így a tagjelölti státus biztosítására sincsen lehetőség Albánia számára. Ugyan elismerést érdemlő

előrehaladás figyelhető meg számos területen, így mindenekelőtt a törvényhozási munkában, de továbbra is jelentősek a megoldandó feladatok, elsősorban a parlament megfelelő működése, az igazságszolgáltatási reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, valamint a tulajdonviszonyok rendezése területén. A Bizottság az előrelépéshez elengedhetetlen feltételként határozta meg az ezeket a területeket lefedő 12 fő prioritás (*benchmark*) végrehajtását. A prioritások közül meghatározó jelentőséggel bír a politikai erők közötti konstruktív és fenntartható dialóguson alapuló parlamenti működés megteremtése, amelynek nyomán a benchmarkok mintegy fele rövid idő alatt, másik fele pedig a minősített többségű törvények elfogadásával teljesíthető. A Bizottságnak ez év első negyedében kifejtett erőfeszítései nyomán, ha „fogcsikorgatások” közepette is, de megindult a dialógus az Európai Integrációs Minisztérium és a Parlament Európai Integrációs Bizottsága között a 12 benchmark végrehajtására készített kormányzati akciótervről. Úgy tűnik, hogy az *avis* ebben a vonatkozásban egyféle ébresztőként hatott a szembenálló felekre, amelynek kedvező hatása azonban a helyhatósági választások eredményeinek nyilvánosságra hozatalát követően sajnálatos módon átmenetinek bizonyulhat.

Az albániai politikai elit, mindenekelőtt a kormányzat képviselői által a tagjelölti státus megadásának elmaradása miatt érzett kiábrándultságot a vízummentesség december közepi biztosítása gyorsan orvosolta. A kormány számára a vízummentesség elérése azért is jelentett stratégiai célkitűzést, mert abban Albánia korábbi évtizedes elszigeteltségének végleges felszámolását is látta. Mivel Al-

bánia Bosznia-Hercegovinával egyetemben kimaradt a nyugat-balkáni államok számára adott vízummentesség első köréből, a kérdéssel kapcsolatos fejlemények gyakran képezték tárgyát éles belpolitikai csatározásoknak is. Az első csatlakozási lehetőség elhalasztása után az ellenzék inkompetensnek minősítette a kormányt, bár a feltételek teljesítésének elmaradása elsősorban abból eredt, hogy a biometrikus útlevelek előállítását az illetékes rendszer akkor még a 2009. júniusi parlamenti választásokhoz szükséges személyi igazolványok gyártásával volt túlterhelve. A kormánykoalíció viszont visszatérően azzal vádolta az ellenzéket – és személyesen Rama pártelnököt –, hogy a parlament bojkottjával akadályozza a vízumliberalizáció tervezett időben történő megvalósulását. Ezt az SzP minden alkalommal cáfolta, és végül március közepén képviselői egyhangúlag megszavazták a vízumliberalizáció mielőbbi megvalósulását sürgető parlamenti határozatot. A vízummentesség megadása egyidejűleg azt az üzenetet is hordozta Albániának, hogy ha jól teljesít, akkor az EU is megfelelő választ ad az integrációs felzárkózással összefüggő kérdésekre.

5. Az Európai Unió elvárásaival összhangban lévő külpolitika

Az elmúlt években Albánia a nyugat-balkáni térségben a stabilitást erősítő tényezőként lépett fel, amiben érdemi szerepet játszott a mindenkori tiranai kormányok kiegyensúlyozottnak minősíthető szomszédságpolitikája. A visszafogottságra és mértékletességre is épülő kül- és szomszédságpolitika kiegyensúlyozottságának fő oka, hogy a térségben

konfliktusok rendezésének módja ez ideig találkozott az albán elképzelésekkel. E politika jelentőségét mindenekelőtt az adja, hogy a volt Jugoszlávia felbomlását követően létrejött utódállamok majd mindegyikében számottevő albán kisebbség él, akik jövőjét Tirana a szülőföldjükön történő boldogulásban, míg a nemzetegyesítést az Európai Unió kereteiben látja megvalósíthatónak. Egyebek mellett ezért is szorgalmazza a térség országai közötti együttműködés elmélyítését, mint az integrációs felzárkózás gyorsításának egyik előfeltételét. Ennek érdekében kezdeményezően lépett fel az Albánia és Szerbia közötti kapcsolatok rendezése és aktivizálása érdekében, félretéve a Koszovó kérdésében meglévő nyilvánvaló nézetkülönbségeket.

Koszovó függetlenségének megvalósulásában Albánia a térség békéjének és stabilitásának biztosítékát látja. Koszovó függetlenségének kikiáltását jogszerűnek tekinti, mivel a kialakult körülményekre tekintettel a kormánynak nem volt más választása. Az ország függetlenségét és az elismerés folyamatát visszafordíthatatlannak véli, amelyet minden rendelkezésre álló eszközzel elő is segít. Koszovóval minél szélesebb területeket át-fogó jószomszédi kapcsolatokra, és az albán-albán kapcsolatok szerződésben rögzített szabályozására törekszik. Megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok elmélyítésének, a két ország gazdasága szoros összekapcsolódása megteremtésének, a regionális méretű albán piac létrejöttének. Az albániai infrastrukturális fejlesztési elképzelésekben megkülönböztetett jelentőséggel bír a két országot összekötő Durres–Kukes–Morin autópálya további, koszovói területen történő építése is, amelyen keresztül Szer-

biával és Közép-Európával is jó minőségű közúti összeköttetés jönne létre. Hangsúlyos fejlesztési terület a Koszovó számára tengeri kijáratot biztosító durresi kikötőfejlesztés is, továbbá Shengjin kikötőjét az albán kormány Koszovó rendelkezésére ajánlotta fel.

Az ez ideig racionális, emóciókat mellőző megközelítés szellemében Tirana ki nyilatkozta: érdekelték Macedónia államiságának megőrzésében és erősítésében, az ohridi keretmegállapodásban foglaltak következetes végrehajtásában, s ennek szellemében tartanak napi kapcsolatot az ottani albán pártokkal. A térségben is mintaértékűek a Montenegróval fennálló kapcsolatok, míg az együttműködés fejlesztésére törekednek Szerbiával is. Eredményesen lépnek kiemelt partneri viszonyba Olaszországgal és Görögországgal, amelyektől – az Egyesült Államok mellett – a legtöbb támogatást is remélik az ország euroatlanti integrációjának megvalósulásához. S bár az aktív és kezdeményező albán regionális politikát érezhetően motiválja az euroatlanti integrációs „elvárásoknak” való megfelelés, az jól szolgálja a jószomszédi kapcsolatok erősítését is.

6. Politikai bizonytalanság, elhúzódó integráció

Az elmúlt közel két év belpolitikai szembenállása markánsan mutatja, hogy a meghatározó albániai politikai erők számára a hatalmi harc logikája ma még erősebb, mint az integráció logikája. Bár a helyhatósági választások üzenetei mindkét nagy párt vezére számára meglehetősen egyértelműnek tűnnek, kevés esély van azok érvényesítésére és a változásra a pártok napi politikájában. A tiranai fő-

polgármesteri helyért folytatott elhúzó-dó, és a szavazatszámítás közben változtatott szabályok mellett folytatott küzdelem tartós, akár a 2013-as parlamenti választásokig is eltartó szembenállással fenyeget. Egy ilyen helyzetből a választói akarat markáns, az integrációt előnyben részesítő kifejeződése hozhat elmozdulást, amelyre az integráció társadalmi támogatottságának fényében mutatkozhat esély. Ezt nehezíti azonban, hogy mindkét pártvezér érzékelhetően elsősorban a retorika szintjén elkötelezett az integrációs előrehaladás mellett, az általuk képviselt érdekcsoportok lehetőségeinek konkrét korlátozásával elkötelezettségük is csökkenhet.

A nemzetközi közösség megkülönböztetett albániai szerepét figyelembe véve reális a lehetősége az előrehaladáshoz szükséges feltételek „kikényszerítésének”. Erre a nemzetközi közösség, mindenekelőtt az EU ez ideig azért sem vállalkozott, mert a politikai patthelyzet megoldása mindenekelőtt az albán politikai elit feladata. Az Európai Bizottság

kísérlete a 12 pontos akciótervnek az ellenzék bevonásával történő véglegesítése érdekében jól mutatja, hogy elmozdulásra csak a szembenálló felek legmagasabb szintű politikai vezetőinek beleegyezésével kerülhet sor. Bárminemű közvetítésnek Albániában ugyanakkor komoly veszélyei is vannak, hiszen a szembenálló felek a nemzetközi szereplőket is megpróbálják saját igazuk belpolitikai célú igazolására is felhasználni.

Az ország felzárkózásához, a csatlakozási követelmények teljesítéséhez szükséges belső feltételek megteremtéséhez huzamos ideig tartó, tudatos munkára van szükség. A kormány ez irányú törekvéseihez szükséges törvényi háttér biztosításához elengedhetetlen az ellenzék együttműködése. Ehhez mindkét nagy párt részéről érdemi politikai változások kellene. Az eddigi tapasztalatok, kiélezett belpolitikai viszonyok közepette Albánia esetében különösen igaz az is, hogy az EU-hoz történő közeledés és integráció maradt a fő ösztönző erő a reformok végrehajtásához.



PANDUR JÓZSEF*

Bosznia csődben

Az Európai Uniónak sikerült az, ami a nemzetközi közösség boszniai főképviseelőjének nem: Catherine Ashton Banja Lukában tett látogatása után ugyanis Milorad Dodik, a boszniai Szerb Köztársaság miniszterelnöke elállt a háborús bűnök kivizsgálására létrehozott szövetségi bíróság fennhatóságát megkérdőjelező referendum megrendezésétől. Ettől függetlenül azonban Bosznia helyzete továbbra sem nevezhető stabilnak. A polgárháborút 1995-ben lezáró daytoni egyezmény fölött eljárt az idő, és a két boszniai entitásnak nagy autonómiát szavatoló bonyolult szerződés mára akadályozza az állam normális működését. A muszlim bosnyákok, a szerbek és a horvátok viszont nem hajlandók új kompromisszumot kötni, így a volt jugoszláv tagköztársaság egyre gyorsabban halad a szétesés felé.

Bosznia az utóbbi 15 évben nem volt olyan súlyos válságban, mint most – mondta május közepén az ENSZ Biztonsági Tanácsában *Valentin Inzko*, a nemzetközi közösség boszniai főképviseelője. Az általában visszafogott, szlovén nemzetiségű osztrák diplomata egyértelműen a Bosznia területének 49 százalékára kiterjedő Szerb Köztársaságot (*Republika Srpska*, RS) tette felelőssé, amely szerinte nem tesz eleget a daytoni békeszerződésben vállalt kötelezettségeinek, és nyíltan megkérdőjelezi az egykori Jugoszláviából 1992-ben kivált Bosznia területi egységét.

Inzko dühét az váltotta ki, hogy az RS parlamentje április 13-án támogatásáról biztosította azt a kezdeményezést, amely szerint az entitás polgárai június közepén népszavazáson mondjanak véleményt az 1992 és 1995 közötti polgárháborúban elkövetett háborús bűncselekményeket kivizsgáló boszniai bíróság és ügyészség munkájáról, illetve nyilatkozzanak arról, hogy támogatják-e a nemzetközi főképviseelő széles jogköreinek megtartását. A szerbek végül az Európai Unió nyomásá-

ra elálltak szándékuktól, de ha megtartották volna a *Milorad Dodik* RS-miniszterelnök által kezdeményezett referendumot, az eredmény nem lett volna kérdéses: a szerb többségű RS polgárai a legszívesebben azonnal elszakadnának Boszniától, ezért nem fogadják el legitimnek a szövetségi szintű intézményeket, és habozás nélkül megszüntetnék a főképviseelői hivatalt. Különösen most, hiszen Inzkot – nem alaptalanul – muszlimpártisággal vádolják a szerbek, szerintük a politikus támogatja a központi hatalom megerősítését célzó kezdeményezéseket.

Végül *Catherine Ashton*, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője elérte a népszavazás lefűjtését, ami érzéketlenül mutatja Inzko nehéz helyzetét, aki az ügyben egyszerűen nem tudott jól dönteni. Amennyiben élt volna a bármelyik boszniai intézmény döntésének megvétózására felhatalmazást adó bonni jogkörökkel, és megsemmisíti a népszavazást jóváhagyó parlamenti döntést, a szerbek bojkottot hirdethettek volna az összes boszniai intézmény ellen, megbé-

* A szerző a Political Capital ügyvezető igazgatója, délkelet-európai regionális irodájának vezetője.

nítva az olajozottnak amúgy sem nevezhető államgépezetet. Abban az esetben, ha nem tesz semmit, vérszemet kaphattak volna Dodikék, akik már hosszú ideje provokálják Inzkrét és elődjeit: többször közölték már, hogy céljuk a Boszniából való békés kiválás, és rendszeresen felvetik a függetlenségi népszavazás megrendezésének korábban tabunak számító lehetőségét. Inzko hetekig habozott – többször is kilátásba helyezte a vétót, majd újra és újra „utolsó lehetőséget” adott a szerbeknek döntésük visszavonására –, és ez részben azzal magyarázható, hogy a nagyhatalmaktól sem kapott egyértelmű jelzéseket. Az amerikaiak és az EU-tagállamok ugyan elfogadnák a vétót, ám a hagyományosan szerbpárti Oroszország ellenzi, vagy legalábbis akadályozza az RS megbüntetését.

A főképviselőnek közben a horvátokat is sikerült magára haragítania – és ezzel rögtön két legyet ütött egy csapásra: egységfrontba terelte a másfél évtizede még egymást gyilkoló szerbeket és horvátokat, illetve helyreállította a korábban súlyos politikai beharckokat vívó horvátok belső egységét. Inzko megsemmisítette ugyanis a másik entitás, a muszlim–horvát föderáció központi választási bizottságának azon döntését, amellyel érvénytelenítette a kormány létrehozásáról szóló megállapodást. A kormányból ugyanis kihagyták a befolyásos horvát pártokat, a HDZ-t (*Hrvatska demokratska zajednica*, Horvát Demokratikus Közösség), illetve a HDZ 1990-et, és egy marginális befolyással rendelkező nacionalista tömörülés, a Horvát Jogpárt (*Hrvatska Stranka Prava*, HSP) részvételével választották meg miniszterelnöknek a muszlim *Nermin Niksicit*, illetve *Zivko Budimir* HSP-elnököt a föderáció államfőjévé. A HDZ és a HDZ

1990 kezdeményezte a Horvát Nemzetgyűlés létrehozását, amely akár síkra szállhat az önálló boszniai horvát entitás létrehozása mellett. A 2010 októberében tartott boszniai választások után fél évvel létrejött föderációs kormány legitimitása így megkérdőjelezhető, ám még mindig jobb a helyzet, mint az össz-boszniai szinten, ahol nyolc hónapja egyáltalán nincs kormány.

A muszlimok sem elégedettek. Csendben már lemondtak az RS-ről, és a muszlim–horvát föderációban próbálnak minél több parancsnoki szintet megszállni. Szarajevó egyre inkább tisztán muszlim várossá válik, és a többi boszniai településen is folytatódik az elkülönülés, alig maradnak olyan városok, ahol jelentős számú kisebbség élne a többséggel elvegyülve.

A helyzetet tovább rontja, hogy a gazdaság is nehéz helyzetben van, és Bosznia csak az IMF pénzügyi segítségének köszönhetően őrizte meg fizetőképességét. A folyó fizetési mérleg hiánya tavaly ugyan 6 százalékra csökkent a 2008-as 15 százalékról, de a mostani mutató sem tartható túl hosszú ideig. A krónikus hiány egyik oka, hogy a daytoni berendezkedés óriásira növelte az államot és a bürokráciát: a négymillió lakosú országban 13 kormány és parlament működik – egy szövetségi, két entitási szintű, illetve tíz kantonális a muszlim–horvát föderációban. Bár magas a köztisztviselők aránya, nyomasztó a munkanélküliség: a munkaképes lakosság 43 százalékának nincs állása, s miután 2009-ben három százalékkal csökkent a hazai össztermék – tavaly már 0,5 százalékos bővület mértek –, még tovább nőtt az álláskereső serege.

A külföldi befektetések terén is visszaesés tapasztalható: a 2008-as 1,6 milli-

árd dollár után 2009-ben és tavaly egyegy milliárdnyi külföldi tőke érkezett az országba. Ennek jelentős része is nemzeti alapon: az RS-be szerbiai pénzek érkeztek, míg a horvát többségű hercegovinai kantonokba – részben külföldi közvetítéssel – horvát üzletemberek vittek be pénzt. Ennek következtében szembeötlő különbségek alakultak ki a két entitás között, egyre inkább úgy tűnik, mintha a keleti országrész Szerbia része lenne – a szerbiai központú láncokban szerbiai áruk kaphatók; az egyik mobilhálózat szerbiai cég, a Telekom Srbija többségi tulajdonában van –, míg a horvát térségekben a Horvátországból ismert hálózatok terjeszkednek.

A három nemzetiségi közösség viszonyát mérgező bizalmatlanság Inzko 2009. márciusi hivatalba lépése óta csak fokozódott, így egyelőre semmi esély arra, hogy a szerbek, a horvátok és a muszlimok megegyezzenek a daytoni egyezmény korszerűsítéséről, egy működőképes állam létrehozásáról. A fő probléma ugyanis nem magával a daytoni szerződéssel van, hiszen a polgárháború után aligha lehetett volna ennél kisebb autonómiát kilátásba helyező béketervet lenyomni a horvátok és a szerbek torkán. Már csak azért sincs esély új kompromisszumra, mert a relatív többségben lévő muszlimok unitárius államot akarnak, míg a másik két nemzeti közösség foggal-körömmel ragaszkodik magas szintű autonómiájához.

A kompromisszumkészséget minden bizonnyal tovább csökkenti, hogy a népességi arányok – a népszaporulatbeli különbségek, illetve az elvándorlási szokások eltérése miatt – a muszlimok javára változnak. Míg az egykori Jugoszlávia szétesésének időszakában a muszlimok a népesség 43 százalékát tették ki, 31 szá-

zalék és 17 százalék horvát mellett, független források most 49 százalékra becslik a muszlimok arányát.

A működőképes központi kormányzat hiánya, illetve az államrendszer túlbonyolítottsága egyre több területen érzeteti hatását. A közös fenntartású intézmények évek óta alulffinanszírozottak, mivel a szerbek nem fogadják el az állami támogatás növeléséről határozó törvényeket. A pénzhiány miatt a színházak és a múzeumok állaga romlik, nincs pénz a bővítésre, az alkalmazotti bérek emelésére. A csődhelyzet már a népszerű labdarúgást is elérte: a nemzetközi labdarúgó szövetség, a FIFA áprilisban felfüggesztette az ország tagságát, mivel a nemzeti sportszövetség élén is háromtagú, három nemzetiségű elnökség áll – csakúgy, mint az ország élén –, és ez elentétes a FIFA-szabályaival.

A nemzetközi politikában zajló események sem növelik Bosznia túlélési esélyeit. Koszovó 2008-as függetlenné válása – az albán többségű dél-szerbiai tartomány elszakadását Belgrád a mai napig törvénytelennek tartja –, majd a Grúziához tartozó Dél-Oszétia és Abházia orosz segédlettel való függetlenedése követendő példaként szolgál a boszniai szerbek számára. Európában közben haldoklik a multikultúra: a három – flamand, vallon, illetve német – nemzeti közösség lakta Belgiumban kis túlzással talán már végleg letettek egy működőképes kormány megalakításáról. A német, a brit, valamint a francia vezetők pedig azt hangsúlyozzák, hogy nem sikeresek a több kultúra egy társadalomba való integrálását célzó törekvések. A nemzetközi közösség szintén beleunt az eredménytelen boszniai próbálkozásokba: míg 1995-ben és a rákövetkező két-három évben dőltek a segélyek a rommá lőtt ország-

ba, az ezredfordulóra elfogyott az adakozási kedv, és ma már a legtöbb európai vezető Európa közepén éktelenkedő sötét foltként látja Boszniát. Ez jól látszik az ország integrációs törekvésein is: Inzko szerint az utóbbi hónapokban teljesen leállt Szarajevó európai és északatlanti integrációja. Igaz, közben az EU-nak és az Egyesült Államoknak mással is foglalkoznia kell: a közelben ott van a reményteljesnek ugyancsak alig nevezhető Koszovó, távolabb pedig Afganisztánban, az utóbbi hetekben pedig az arab világban zajló eseményekre kell koncentrálniuk a nyugati hatalmaknak.

Inzko elődje, a most uniós színekben Boszniával foglalkozó szlovák diplomata, *Miroslav Lajcak* ugyan korábbi interjúiban kizárta a volt jugoszláv tagköztársaság szétesésének lehetőségét, manapság azonban már egyáltalán nem számít szentségtörésnek Bosznia széthullásának lehetőségeiről beszélni. Bár az ország lakói két évtizeddel ezelőtt nagy árat fizettek az egységes önálló állam megteremtéséért – a polgárháborúban több mint százezeren haltak meg, és legalább kétmillióan kényszerültek otthonuk elhagyására, a termelés pedig 80 százalékkal zuhant –, ma már egyetlen olyan közös cél sincs, amelyért mindhárom nemzeti közösségnek megérné a „társbérlet” fenntartása. Sokáig az EU-tagság tűnt ilyen célnak, ám az európai integráció oly mértékben lelassult, hogy Bosznia uniós tagsága gyakorlatilag lekerült a napirendről. A boszniai polgárok az egyik legfontosabb vívmányt már elérték – felkerültek a schengeni fehér listára, azaz turista céllal vízum nélkül utazhatnak az EU-ba –, többre pedig legalább egy évtizedig nem számíthatnak.

Bár a hivatalos nyilatkozatokban egyetlen EU-s politikus sem beszél Bosznia eset-

leges széthullásáról, a kulisszák mögött napirenden van a kérdés. A pesszimista vélemények szerint immár nem Bosznia szétesése a kérdés, hanem az, hogy az erőltetett etnikai megbékélésen alapuló állam mikor hullik három darabra.

Ha pedig Bosznia szétesik, akkor aligha lehet megakadályozni, hogy a horvát részek Horvátországhoz, a szerb területek pedig Szerbiához kerüljenek. Míg Koszovó esetében elképzelhető, hogy az albán többségű egykori szerbiai tartomány hosszabb távon sem olvad össze Albániával – mivel a két albán többségű térség hosszú ideje más államokhoz tartozott –, addig a boszniai szerb és horvát területek 1991-ig ugyanabban a Jugoszláviában voltak, mint Horvátország és Szerbia, így ezeket a területeket ezernyi szál köti egymáshoz. A széthullás gyorsasága csak attól függ, hogy az EU, illetve az Egyesült Államok mikor látja be a boszniai rendezési erőfeszítések kudarcát. Minél gyorsabb ez a folyamat, annál kisebb a veszélye az etnikai összetűzések kiújulásának. Igaz, az 1990-es évek elején vívott polgárháború nem ismétlődhet meg: a nemzeti közösségek valószínűleg tanultak a véres összecsapásokból, a lakosságnál most kevesebb fegyver van, mint két évtizeddel ezelőtt, és ami a legfontosabb, a szakadár szerbek, illetve horvátok mögött most nem áll ott függetlenedési törekvéseket jóváhagyó anyaország. 1992-ben ugyanis Belgrád és Zágráb is támogatta boszniai nemzetársait – állítólag fegyvereket is küldtek –, most viszont Horvátország és Szerbia távol tartja magát a boszniai belviszályoktól.

A szétesési folyamatot csak két tényező lassíthatja vagy állíthatja meg. Az egyik az a félelem, hogy egy Európa közepén létrejövő, tisztán muszlim ország

a szélsőséges vallási mozgalmak előretolt helyőrségévé válhat. Különösen akkor, ha elhúzódik a gazdasági válság, és a lakosságnak nincs esélye anyagi helyzetének javítására. A radikális iszlám mozgalmak már a polgárháború idején betették a lábukat Boszniába, és az azóta végrehajtott néhány merénylet arra utal, hogy a radikalizálódás veszélyét nem lehet teljesen leírni. A másik lehetséges fékező erő a politikában ritkán számításba vett erkölcsi tényező. Ha a nemzetközi közösség hagyja szétesni Boszniát, akkor ezzel utólag jóváhagyja a háború idején végrehajtott etnikai tisztogató akciókat, vagy legalábbis elismeri azok következményeit: a kelet-boszniai Srebrenica – ahol a boszniai szerb hadsereg 1995-ben több mint hétezer muszlim fiút és férfit

gyilkolt le – ma szerb városnak számít, így az csakis Szerbiához kerülhet.

Nagyon rosszul venné ki magát, ha a két fő etnikai tisztogató, *Franjo Tudjman* volt horvát, illetve *Szlobodan Milosevics* szerb, majd jugoszláv államfő akarata érvényesülne. A két politikus ugyanis állítólag még a harcok kitörése előtt, 1991-ben megegyezett Bosznia felosztásáról. Bár az 1999-ben elhunyt Tudjman, és a 2006-ban meghalt Milosevics tagadta az egyezés létét, Jugoszlávia utolsó miniszterelnöke, a horvát *Ante Markovic* a hágai nemzetközi törvényszék előtt megerősítette a horvát–szerb alku létét. „Boszniát fel akarták osztani, a muszlimoknak középen hagytak volna egy enklávé, ahol békében éldelegéltek volna” – vallotta Markovic.



BÓLYA BOGLÁRKA*

Horvátország és az EU: a csatlakozás jogi keretei

Horvátország Európai Unióhoz való csatlakozása a magyar elnökség hangsúlyos, politikai tőke szempontjából talán az egyik leglátványosabb célkitűzése. A csatlakozás politikai feltételeinek tárgyalása a Tanács bővítési munkacsoportjában történik, azonban egy másik tanácsi formáció jelentős, a tárgyalásokkal párhuzamosan zajló és politikai döntéseket implementáló háttérmunkát végez: magát a csatlakozási szerződés szövegezését. A horvát csatlakozási tárgyalások ambiciózus júniusi lezárását feltételezi, hogy a szövegezés is gyors ütemben haladjon a magyar elnökség fél éve alatt a csatlakozási tárgyalások végső szakaszába érve.

A horvát csatlakozási szerződés szövegezését végző *ad hoc* tanácsi munkacsoport 2009 decemberében alakult meg az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) következtetéseinek megfelelően. Az érdemi munka 2010 januárjában indult el a trió spanyol elnöksége alatt. Hangsúlyozandó, hogy e munkacsoport feladata a csatlakozási tárgyalások (bővítési munkacsoport) során elért megállapodások jogi formába öntése, és nem azoknak újratárgyalása, illetve a már végigtárgyalt feltételek módosítása.

A szövegezés három fő „pilléren” nyugszik, amelyek közül az első a *csatlakozási okmány/csatlakozási szerződés (Act of Accession/Accession Treaty)* megszövegezése (alapelvek, intézményi kérdések, költségvetési vonzatok, előcsatlakozási alapok kifutása, védzáradékok). A második pillér a *megtárgyalt intézkedések (Negotiated Measures)* jogi átültetése, amelyek valójában a csatlakozási tárgyalások folyamán „kialkudott” átmeneti mentességek és derogációk miatti *acquis*-módosítások. A legnagyobb részt a *technikai kiigazítások (Technical Adaptations)* végrehajtása teszi ki, amely úgy mond az

acquis módosításának „mechanikusan alkalmazandó” követelménye Horvátország uniós csatlakozása következtében (pl. Horvátország EU-tagállamként való felsorolása különböző jogszabályokban). Ez utóbbi, bár Horvátországgal megtárgyalt, de nem képezi a csatlakozási szerződés részét. A Bizottság ennek érdekében az egész *acquis*-t áttekinti, és javasolja a szükséges módosításokat.

A megtárgyalt intézkedések munkacsoportbeli előkészítésének, illetve elfogadásuknak előfeltétele, hogy a csatlakozási tárgyalások ideiglenesen lezáruljanak, a technikai adaptációk ezzel szemben azon nyomban „tárgyalhatók”, amint a Bizottság bemutatja ez irányú javaslatait.

A már eddig elfogadott szövegeket is még egyszer újra át kell tekintenie a munkacsoportnak az időközben elfogadott új jogszabályokhoz való adaptálás szempontjából.

Helyzetleírás – „State of play”

A spanyol elnökség alatt a technikai kiigazítások nagy részét sikerült ideiglene-

* A szerző a horvát csatlakozási szerződés szövegezését végző munkacsoport jelenlegi elnöke, jogász.

sen lezárni. A megtárgyalt intézkedéseket addig nem lehet(ett) megtárgyalni, amíg azok nincsenek ideiglenesen lezárva a bővítési munkacsoportban. 2010-ben a munka nagy részét tehát a technikai kiigazítások, illetve a megtárgyalt intézkedések jelentették. A csatlakozási okmány első részét azonban a Bizottság csak az év végén mutatta be, aminek következtében a magyar elnökség idejére jelentős munka halmozódott fel.¹

Elnökségünk célja a csatlakozási szerződés véglegesítése. Ez azt jelenti, hogy a még fennmaradó technikai kiigazítások mellett a megtárgyalt intézkedések, valamint a csatlakozási szerződés, okmány szövegére kell fókuszálni. Ez utóbbinak a kidolgozása, illetve munkacsoport általi elfogadása természeténél és szimbolikus jellegénél fogva több időt vesz igénybe, mint a másik két „pillér”. A szerződés szövegezése a román és a bolgár csatlakozási szerződésre épül, azonban a Lisszaboni Szerződés következtében bizonyos újdonságokat, illetve módosításokat be kell vezetni.

A munkacsoport sikere elsősorban attól is függ, hogy a Bizottság időben és rendszeresen el tudja-e látni a munkacsoportot a megfelelő dokumentumokkal. Az időközben már elfogadott technikai kiigazításokat is majd még egyszer át kell tekinteni. A Bizottság 2011. március 1-jét szabta meg határidőként (ez az úgynevezett „cut-off date”), ami azt jelenti, hogy a felülvizsgált anyagok májusban érkeznek a munkacsoportba.

A Bizottság jelenleg számunkra kielégítő ütemben halad az egyes fejezetek bemutatásával. A munkacsoportban elnökségünk első felében több fejezetet (mind technikai kiigazítás, mind megtárgyalt intézkedés), valamint a csatlakozási okmány egyes részeit sikerült elfogadni.²

A szövegezés folyamatának előrehaladása egyaránt politikai és jogtechnikai felelősség. A csatlakozási tárgyalások június végéig történő lezárására irányuló elnökségi törekvésnek politikai és szimbolikus értéke van. A munkacsoport a zárást követően nem sokkal, júliusban, de legkésőbb szeptemberben, a lengyel elnökség alatt fejezhetné be munkáját. A trió elnökség eredményeire építve, annak folyamánként szeretné a magyar elnökség az utolsó követ lerakni a horvát csatlakozás jogi alapjaihoz.

Célkitűzések és kilátások

Elnökségi célkitűzésünk teljesítéséhez a következő menetrend látszik kivitelezhetőnek és egyben követendőnek (amely természetesen júniusi tárgyaláslezárást feltételez).

A szerződési munkacsoport legkorábban 2011 júliusában fejezheti be munkáját, mivel a júniusban lezárt fejezeteket is át kell vezetni. Ez az jelenti, hogy a szeptemberi Coreper-ülés napirendjén szerepelhetne az angol szöveg (a szerződés szövegezése angol nyelven

1 A csatlakozási okmány és szerződés összes fejezete; maradék kb. öt-hat technikai kiigazítási fejezet; kb. hét-nyolc megtárgyalt intézkedés, ami természetesen függ a tárgyalás lezárásától; költségvetési vonzatú cikkek; valamint az acquis teljes áttekintése, az összes eddig elfogadott technikai kiigazítás felülvizsgálata.

2 Három fejezet technikai kiigazítás; három fejezet megtárgyalt intézkedés; csatlakozási okmány első részének 6. cikkelye, második része, negyedik és ötödik része, valamint két melléklete – május 12-i állapot szerint.

folyik). Ezek után kezdődhet meg a szöveg jogász-nyelvészek általi ellenőrzése és fordítása, amelynek eredményeként novemberre valószínűsíthető a konszolidált szöveg elkészítése. A szöveget ezek után lehet megküldeni a tagállamoknak, Horvátországnak, az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak. Az Európai Parlament hozzájárulása és a Tanács döntése³ után a csatlakozási szerződés aláírására idén decemberben kerülhetne sor. Utolsó lépésként a tagállamoknak saját alkotmányos előírásaiknak megfelelően ratifikálniuk kell a szerződést. A jelenlegi politikai viszonyokra tekintettel nem elképzelhetetlen, hogy a tagállami ratifikációs folyamatok is jobban elhúzódnak, mint a múltbéli csatlakozások során.

A fentiekben leírtak természetesen egy indikatív menetrend lépései, amelyek

elsősorban a csatlakozási tárgyalások haladásától függenek.

Habár a munkacsoport feladata igazából jogi jellegű, a politikai környezet, illetve a világpolitikai hangulatváltozások itt is lecsapódnak. Az Európában jelenleg észlelhető „bővítési fáradtság” lemérhető, a tárgyalások végső szakaszában az egyébként is „óvatosabb” tagállamok egyre körültekintőbb figyelve is jobban érzékelhető. Elnökségünk világossá tette Horvátország csatlakozásának mind politikai, mind történelmi jelentőségét a bővítési folyamat hitelességének szempontjából. Ennek szellemében fontosnak tartjuk, hogy a tárgyalások lezárása és a szerződés véglegesítése ne késsen indokolatlanul. A politikai szinttel párhuzamosan és szimbiózisban a szerződés szövegezésének előrehaladása is fontos felelősség.

3 EUSZ 49.cikk

BALLA LÓRÁNT–FODOR ATTILA–SIPOS ISTVÁN*

Kérdések és dilemmák – Koszovó függetlenségének három éve

Koszovó magában hordozza a napjainkban a Nyugat-Balkánra, történelmi távlatból pedig az egész Balkánra jellemző vonásokat: nyílt vagy szunynyadó politikai ellentétek egyes szomszédokkal, elmaradott gazdasági szerkezet, archaikus társadalom, etnikai konfliktusok, vallási sokszínűség. A függetlenség kikiáltása óta eltelt bő három évben a mélyen gyökerező gondok jelentős részére nem sikerült megoldást találni: nem történt előrelépés a szerb–koszovói kapcsolatokban, alig javult a gazdaság teljesítménye, változatlanul gondot okoz a szervezett bűnözés és a korrupció. Eredmény ugyanakkor, hogy a NATO vezette KFOR-misszió révén sikerült a régióban megőrizni a békét és a stabilitást. Az ország megjelent a nemzetek közösségében, folyamatosan alakítja ki kapcsolatait világszerte. A decentralizáció és az egyes etnikai közösségeknek biztosított mintaszerű jogok hosszabb távon megalapozhatják az etnikai békét. Az EU civil missziója (EULEX) pedig fokozatosan járul hozzá a demokratikus jogállam megerősítéséhez. Koszovó célul tűzte ki az ország euroatlanti integrációját, de a cél eléréséhez az EU részéről határozottabb politikai akaratra, míg Pristina részéről további jelentős erőfeszítésekre lesz szükség.

Koszovó, a Nyugat-Balkán földrajzi közepe, a terület problémáinak, kihívásainak fókuszpontja, magában hordozza a volt Jugoszlávia felbomlási folyamatának örökölt, történelmi konfliktusait, ugyanakkor függetlenségének 2008-as kikiáltása óta új, részben belső, részben külső okokból származó konfliktusok terepe és szereplője.

A terület etnikai és történelmi adottságainak kialakulása hosszú, a római időszakból datálódó folyamat, amely mítoszok, legendák sorát hozta létre. Az albán közösség kontinuitást hirdet az illír népcsoporttal, törzsekkel. A szerb közösség számára Koszovó a nemzet bölcsője, a középkori nagyság és dicsőség helye, egyben a középkori szerb állam pusztulásának terepe is.

Koszovó történetéből jelen keretek között a Jugoszlávián belüli autonóm tartomány időszaka érdekes. A mai társadalmi-politikai szerkezet, a függetlenségi folyamat és annak politikai vezetői, a társadalmi elit ezen időszakból datálódik.

Koszovó Autonóm Tartomány 1963-ban jött létre, jogköreit az 1974-es jugoszláv alkotmány kibővítette. Bár a tagköztársasági státust nem nyerte el, Szerbia autonóm tartományaként a tagköztársaságokkal *de facto* azonos jogállást élvezett, képviselője helyet kapott a szövetségi elnökségben, önálló intézményrendszere, kormánya, nemzeti bankja volt, amelyet – az etnikai arányoknak megfelelően – az albán többség dominált.

* A szerzők: Balla Lóránt nagykövet (Pristina), dr. Fodor Attila I. o. titkár (Pristina), dr. Sipos István tanácsos (Pristina).

A titói Jugoszlávia támogatta a külföldi munkavállalást, a vendégmunkások nyugat-európai letelepedését. Ez a politika hozta létre a szervezettségében, anyagi eszközeiben rendkívül jelentős, jellemzően Németországban, Franciaországban, Svájcban élő nyugati albán diaszpórát, amely hazautalásaival a mai napig a koszovói gazdaság alapját képezi.

Koszovó részesült a hatvanas évek titói Jugoszláviájának gyarapodásából. Fejlődött, kiépült az alapvető infrastruktúra, az addig mezőgazdasági jellegű terület, elsősorban ásványkincseinek köszönhetően agrár-ipari területté vált, de továbbra is az ország legelmaradottabb része maradt. Iparában a bányászat és a nyersanyagok elsődleges feldolgozása dominált. A magasabb hozzáadott értéket igénylő vállalatok elkerülték Koszovót, azonban az iparosítás, a vendégmunkások hazautalásai, a Jugoszlávia presztízséből adódó előnyök (vízummentes utazás stb.) enyhítették a nemzeti közösségek szembenállását. Ebben az időszakban a nemzetiségi térkép igazi etnikai mozaik képét mutatta, módot adva a békés egymás mellett élés megvalósulására. A lakossági számarányok azonban folyamatosan a lényegesen nagyobb népszaporulattal rendelkező albánság javára módosultak.

A gazdasági, majd a politikai helyzet romlásával az etnikai kapcsolatok egyre feszültebbé váltak. 1981 óta, az első demonstrációk évétől az albán közösség egyre inkább a függetlenedés felé orientálódott, míg a szerb közösség körében a nacionalizmus, annak is az extrém irányzatai hatalmasodtak el. A tartomány autonómiájának 1989-es megszüntetésére a kevésbé ismert első koszovói függetlenségi nyilatkozat (1991)

válaszolt, amely után a szerb hatóságok megszüntették az albán intézményeket, kiszorították az albán közösséget Koszovó irányításából, míg *Ibrahim Rugova* vezetésével albán oldalon kialakították a párhuzamos igazgatás szervezeteit. A koszovói albánok mai harminc feletti generációi e körülmények között nőttek fel, oktatásuk magánházaiknál, szervezett keretek között, de értelemszerűen alacsony színvonalon zajlott, középiskolai, egyetemi képzés nem állt rendelkezésükre. A koszovói albán politikát ebben az időszakban alapvetően a Rugova nevéhez köthető békés ellenállás jellemezte.

A délszláv háborúk során kialakult szerb frusztráció, illetve az albán népesség fokozódó radikalizálódása nyomán, szinte öngerjesztő folyamatként, a korábbi feszült, de kezelhető helyzetből mindinkább erőszakos, összecsapásokkal teli légkör alakult ki. 1996-ban létrejött a Koszovói Felszabadító Hadsereg (albánul: *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UCK), amely gerillaakciókat hajtott végre. Az UCK megalakulása jelezte, hogy a koszovói albán társadalomban megjelent egy fiatal, türelmetlenebb réteg, amely nem tartja célravezetőnek a passzív ellenállás eszközeit. A koszovói politikai elit fokozódó megosztottsága „háborús” és „békepártiakra” a kilencvenes évek végén indult. Az UCK akciói kevés kárt tudtak tenni a szerb állami gépezetben, de kiváltották Belgrád erőteljes válaszlépéseit, amelyek végeredményeként lezajlott a közismert etnikai tisztogatásokkal, légitámadásokkal kísért, majd a NATO-erők bevonulásával zárult koszovói konfliktus, s az ENSZ átvette a terület igazgatását.

Az ENSZ Koszovói Missziója (*United Nations Interim Administration Mission in*

Kosovo, UNMIK)¹ 1999 és 2008 között ki- és újjáépítette az állami, igazgatási intézményeket, fokozatosan mind szélesebb terepet adva át a helyi közösség választott képviselőinek. 2000-ben, 2004-ben és 2007-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi jogok Irodája (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODHR) és az Európa Tanács közreműködése mellett választások zajlottak le, a kezdetben ENSZ-rendőrökből álló rendőrség koszovói szervezetté vált, létrejöttek és érdemi tevékenységet kezdtek végezni az önkormányzatok. A terület ugyanakkor (részben az északi Ibar folyó mentén) két részre szakadt: az egyik a déli, albán többségű terület, ahol a szerb közösség elkülönülve, enklávékban élt, számukat az idős közösség természetes fogyásán túl a 2004-es, közel húsz halálos áldozatot követelő etnikai villongások is drámaian csökkentették. A másik az északi, szerb többségű terület, amelyet három oldalról Szerbia határol, ezzel szemben elfogadta az UNMIK fennhatóságát és rendelkezéseit, a gyakorlatban azonban elvált Koszovótól, *de facto* Szerbia részét képezte.

Koszovó mai nemzetiségi összetétele a fentieknek megfelelően 2004-re ala-

kult ki. A korábbi etnikai mozaik megszűnt, Nyugat- és Közép-Koszovóból a szerb közösség gyakorlatilag eltűnt. A nyugati, szerbül Metohijának nevezett régióban (albánul Dukagjin) található két, a világörökség részét képező szerb ortodox kolostor kicsiny szerzetesi közössége kivételével e területen érdemi szerb jelenlét nincs, míg Közép-Koszovóban szintén egy kolostor és a környezetében található szerb kisváros őriz szerb jelenlétet. A Szerbiával határos Kelet-Koszovóban kisebb, egymástól elkülönülő enklávék jellemzően 100–200 fős lakossága nehéz körülmények között él, számuk és arányuk csökken. Ettől eltérő képet csak Észak-Koszovó mutatott, ahol az egy tömbben élő szerb lakosság a knini krajnából érkezett menekültek révén kapott utánpótlást. Mára Koszovó albán népességének aránya 90 százalék feletti van, a szerb közösség száma 5 százalék körüli szintre csökkent.

Az UNMIK-időszak kezdetétől fogva a koszovói terminológia kerüli a kisebbség és a többség kifejezéseket, a nemzeti közösség kifejezést részesíti előnyben. Ennek megfelelően az albán és a szerb² népcsoporton túl nemzeti közösséget alkot még a goráni, a bosnyák, a roma, az askáli és az egyiptomi népcsoport is.³

- 1 Noha jogosítványai, szerepe és lehetőségei leszűkültek, az UNMIK ma is létezik, mivel a szervezetet létrehozó ENSZ BT 1244-es határozat hatályon kívül helyezésére a mai napig nem került sor. A korábban több mint 5000 fős misszió létszáma 400 körülire redukálódott, szerepe teljesen megszűnt, marginalizálódott.
- 2 A koszovói függetlenséget követően Montenegró elismerte Koszovót, de a diplomáciai kapcsolatok feltételül szabta a montenegrói közösség létének elismerését. A koszovói alkotmány megváltoztatását szükségessé tevő lépésre a kormány ígéretet tett, annak megvalósítására azonban jelen tanulmány megszületéséig nem került sor.
- 3 A roma, az askáli és az egyiptomi közösségek (összefoglaló néven a három csoportot RAE rövidítéssel illetik) helyzete az eleve nehéz koszovói körülmények között is a legnehezebbnek számít. A jellemzően iskolázatlan, rendkívül rossz szociális körülmények között élő roma csoportok társadalmi megítélése a koszovói konfliktus óta különösen rossz, helyzetük periférikus, a másik két közösség helyzete és megítélése jobb. A csoportok létszámára vonatkozóan pontos becslés nincs, ezek 50 000 és 100 000 között szóródnak, egyes értékelések szerint meghaladva a szerb közösség lélekszámát.

A népcsoportok számára, arányára választ adó statisztika egzakt, ideális körülmények között politikától független tudomány. Koszovó esetében ez is átpolitikálódik, saját technikai eszközein és jelentőségén túlmutató, jelképerejű kérdéssé válik. Az utolsó, 1981-es jugoszláv népszámlálás óta lezajlott események drámaian átalakították Koszovó etnikai térképét, a lakosság számára, összetételére vonatkozóan harminc éven keresztül kizárólag becslések álltak rendelkezésre. 2011-ben, hosszas halogatás és előkészületek után, a nemzetközi közösséggel szorosán együttműködve⁴, Koszovó végrehajtotta története első önálló népszámlálását, míg Szerbia az ősz folyamán végez adatgyűjtést.

A népszámlálás technikai kérdése ugyanakkor politikai konfliktus forrása is lett. Az északi, szerb többségű, a szerb-ai választások során, annak szabályai szerint létrejött önkormányzatok megtagadták a részvételt a koszovói népszámlálás lebonyolításában, azonban részt vesznek az őszi, szerb-ai népszámlálás megszervezésében.

E példa illusztrálja Koszovó alapvető helyzetét és a Koszovóval kapcsolatos fő dilemmát: Szerbia saját részének tekinti Koszovót, de területe nagyobbik része felett nem tudja joghatóságát érvényesí-

teni, Koszovó saját részének tekinti Észak-Koszovót, ám területe felett joghatóságát nem tudja érvényesíteni.

Koszovó 2008. február 17-én kiáltotta ki függetlenségét,⁵ az így létrejött Koszovói Köztársaságot 2011. május közepéig 75 ország ismerte el. E függetlenség azonban nem teljes. Koszovó elfogadta, hogy egyes, nemzetiségi, vallási, politikai stb. kérdésekben a helyi hatóságok és intézmények mellett, azok munkáját segítve – ha kell, módosítva – nemzetközi intézmények kezdjék meg működésüket Koszovó területén. Ennek megfelelően Koszovó esetében a nemzetközi jog sajátos, *sui generis* intézményeként felügyelt függetlenségről („*supervised independence*”) beszélhetünk.

A koszovói alkotmány rendelkezése szerint⁶ az alkotmányt és a többi koszovói jogszabályt az Ahtisaari-tervben⁷ foglaltakkal összhangban kell értelmezni, a normák kollíziója esetén a belső normával szemben az Ahtisaari-terv élvez elsőbbséget.

A koszovói függetlenség kinyilvánítását követően, Koszovó felhívására 2008. február 28-án, a Koszovó iránt elkötelezett államok részvételével létrejött a Nemzetközi Irányító Csoport (*International Steering Group*, ISG).⁸ A tömörülés fő célja az Ahtisaari-tervben foglal-

4 Az ENSZ Projekttámogatási Hivatala (United Nations Office for Projects Services, UNOPS) közreműködésével 2011. április 1. és 15. között lezajlott adatgyűjtés elsődleges adatai júniusban lesznek hozzáférhetők. A Koszovói Statisztikai Hivatal szakemberei nemzetközi értékelés szerint felkészülten hajtották végre feladatukat.

5 Magyarország 2008. március 19-én harmincharmadik államként ismerte el, Bulgáriával és Horvátországgal közösen.

6 Alkotmány 143. szakasz.

7 Comprehensive Proposal of the Kosovo Status Settlement www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

8 Tagjai: Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Szlovénia, Svájc, Svédország, Törökország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok.

tak megvalósítása, Koszovó demokratikus fejlődésének elősegítése. Ennek érdekében az ISG létrehozta Koszovóban a Nemzetközi Polgári Irodát (*International Civilian Office*, ICO), amely egyben az ISG titkársági feladatait is ellátja. Az irodát a nemzetközi polgári képviselő (*International Civilian Representative*, ICR) vezeti, aki ezzel a koszovói nemzetközi jelenlét kulcsszereplője lett.⁹

Marti Ahtisaari, az ENSZ-főtitkár különmegbízottja – aki a Szerbia és Koszovó közötti eredménytelen státustárgyalásokat is vezette – 2007 folyamán készítette el a Koszovó helyzetének rendezését célzó javaslatát, amelyet a főtitkár 2007. március 27-én ugyan az ENSZ BT elé terjesztett, azonban a testület az orosz tiltakozás miatt nem tárgyalta. A közel egyéves tárgyalássorozat, hosszú egyeztetés után megfogalmazott javaslatot, illetve az abban foglaltakat a koszovói parlament 2008. április 7-én kelt határozatban magára nézve kötelezőnek ismerte el, és felkérte az ISG-t az abban foglaltak megvalósításának elősegítésére.

A javaslatban foglaltak célja a stabil, életképes és multietnikus Koszovó megteremtése, amely közeledik az euroatlanti intézmények felé, és hozzájárul a regionális stabilitás megteremtéséhez. Más jogi megoldásokkal összehasonlítva rendkívül széles körű jogokat biztosít a nem többségi közösségek számára, köztük a különösen szélesen értelmezett önkormányzás jogát, a vallási és kulturális örökség védelmét, valamint a demokratikus közélet fejlesztését. Emellett a koszovói parlament 120 képviselői helye

közül 10-10 hely a szerb, illetve a többi kisebbségi közösség számára van fenntartva.

Az ICO e tennivalók mentén meghatározta, mátrixba foglalta saját teljesítendő feladatait. Érdemi előrelépés történt a decentralizáció megvalósításában: a koszovói közigazgatás átalakítása során az etnikai szempontok maximális figyelembevétele mellett új önkormányzatokat hoztak létre, módot adva az addig albán többségű önkormányzatokon belül egy helyen, relatív kompakt tömböt alkotó szerb, illetve egy esetben török közösségek öngazgatására. Előrelépés történt a vallási és kulturális emlékek megőrzése terén is, a két legfontosabb, az UNESCO által is nyilvántartott kolostor¹⁰ kivételével a helyi rendőri erők átvették a kulturális és vallási emlékek őrzését, védelmét.

Valamennyi Koszovóban működő nemzetközi szervezet, így az ICO számára is gondot okoz, hogy a három északi szerb önkormányzat megtagadja az együttműködést, sőt olykor a párbeszédet is, ezért működése az albán többségű területekre korlátozódik. Ezzel együtt a 2010-es helyhatósági választások – amelyeken a függetlenség óta először érdemben a szerb közösség is részt vett – áttörésnek tekinthetők, mivel az új, az Ahtisaari-terv alapján létrejött szerb önkormányzatok döntő lépést jelentenek egyfelől a szerb közösség integrálódása irányába, másfelől a többi nemzet mellett élő albán közösség szemszögéből a valódi multietnikus társadalom megvalósítása felé.

⁹ Az eredeti tervek szerint az ISG tagjai az ún. Quint-államok (Németország, Olaszország, USA, UK, Franciaország) mellett intézményként az EU és a NATO vett volna részt, azonban el nem ismerő tagállamok miatt erre nem kerülhetett sor.

¹⁰ Visoki Decani kolostor, Pec/Peja-i Patriárkátus.

Az ICO vezetője a sajátos módon olykor „házon belül” is gondokat okozó helyzetben azonos volt az Európai Unió különleges képviselőjének (*European Union's Special Representative, EUSR*) személyével, a két pozíció csak 2011 tavaszán vált szét. A „két kalap” esetében nehézséget jelentett, hogy míg az ICR-i pozíció egyértelműen elkötelezett az önálló, független Koszovó iránt, az EUSR, az EU-n belüli megosztottság miatt szigorúan semleges pozícióban tevékenykedik.¹¹

Az EU 27 tagállama közül 22 ország¹² ismerte el Koszovót, 5 tagállam (Spanyolország, Szlovákia, Románia, Görögország, Ciprus) nem. E döntés hatásként az EU megvalósult nemzetközi jogalanyisága ellenére sem tud intézményes, például kereskedelmi kapcsolatokat kialakítani Koszovóval.

Az EU Koszovó számára a legfontosabb kereskedelmi partner és a koszovói diaszpóra első számú célterülete. Noha a koszovói kereskedelmi mérleg a közgazdasági lehetetlent megközelítve deficitese (a kivitel alig tizedét teszi ki a behozatalnak), a lassan kialakuló helyi ipar számára nehézség, hogy a régió országaitól eltérően Koszovó számára nincs mód kereskedelmi kedvezmények biztosítására,

ami versenyhátrányt jelent az egyébként is erősebb versenytársakkal szemben.

A koszovói–EU kapcsolatok másik fontos kérdése – a koszovói polgárok számára pedig minden politikai ügynél fontosabb – a vízummentesség.

A hatvanas évek már említett jugoszláv politikájának köszönhetően a koszovói albánok is tömegével érkeztek vendégmunkásként a mai EU-tagállamokba és Svájcba, számukat tovább növelték a háború után kint maradt menekültek. Mára Nyugat-Európa és Észak-Amerika államaiban legalább félmillióra becsült koszovói közösség alakult ki.¹³ Szerepük meghatározó Koszovó életében, az ipar és a mezőgazdaság hiányában a fogyasztásra épülő gazdaságot a hazautalások tartják életben. A nyugaton élők számára természetes, hogy szüleik, testvéreik megélhetésének biztosítása érdekében jövedelmük jelentős részét hazautalják, emellett az EU-ban élő koszovóiak döntő része Koszovóban is rendelkezik ingatlannal, ahol a nyári iskolaszüneti időszakot tölti.

A nyugat-balkáni országok közül egyedül Koszovó lakossága vízumköteles, a régió többi állama (beleértve a jelentős albán közösséggel bíró Macedóniát és magát Albániát) vízummentes.¹⁴ A vízum-

11 Az EUSR személye viszont nem esett egybe a Bizottság Összekötő Irodája vezetőjének személyével, ami a gyakorlatban nehézkessé, átláthatatlanná és bonyolulttá tette az EU megjelenését, melyhez a Lisszaboni Szerződés előtt a soros nemzeti elnökség is csatlakozott. Sajátos módon a nemzeti elnökség intézménye, a tagállamok közötti nézetkülönbség miatt (az öt el nem ismerő tagállam) a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is fennmaradt.

12 Utolsóinak 2008. október 7-én Portugália.

13 A koszovói diaszpóra nagyságára vonatkozóan csak becslések állnak rendelkezésre. A ma kb. 2 millióra becsült koszovói albánság mellett Németországban és Svájcban közel 200 000 koszovói albán élhet, de jelentős közösségek alakultak ki Franciaországban, Belgiumban, Nagy-Britanniában, Svédországban és az Egyesült Államokban is.

14 A balkáni országokra jellemző módon e tény felveti az állampolgársági turizmus kérdését is. Macedóniában, Albániában, sőt Szerbiában is megfelelő ellenszolgáltatás, de akár szívesség ellenében is könnyen be lehet szerezni állampolgársági dokumentumokat, amelyekkel már lehet vízummentesen utazni.

kötelezettség megnehezíti a családtagokkal való kapcsolattartást, de az EU-n belüli illegális munkavállalást is. A koszovói gazdaság helyzete miatt felkészült, felsőfokú tanulmányokat folytatott emberek számára is vonzó lehetőség két-három hónapon keresztül illegálisan alacsony presztízsű munkát végezni nyugaton, hiszen az így megszerzett pénzből az év hátralevő részében helyi szinten igen jó színvonalon tudnak élni. A vízumliberalizáció ennek megfelelően kulcskérdés, azonban jelen körülmények között – a tagállamok egységének hiánya, a migrációs nyomás, a korrupció magas szintje és az okmánybiztonság problémái miatt – ennek megoldása egyelőre nem várható.

A jogállamiság erősítése érdekében jött létre az EU rendőri-igazságszolgáltatási (EULEX) missziója,¹⁵ amelynek feladata nevének megfelelően a jogállamiság erősítése és elősegítése. Egyrészt tanácsot és segítséget nyújt a helyi rendőri, igazságszolgáltatási szerveknek, illetve ellenőrzi tevékenységüket („mentor, monitor, advise”), másrészt egyes kiemelt jelentőségű ügyekben saját maga jár el (pl. háborús bűnök, egyes korrupciós ügyek). Az EULEX 2008 februárjában kezdte meg működését, az EU álláspontjának megfelelően státussemlegesen, kizárólag technikai kérdésekre fókuszálva. Noha a misszióknak külön megállapodás aláírása óta módja van együttműködni a szerb hatóságokkal, és Szerbia elfogadja a működését, a státussemlegesség megnehezíti a napi munkavégzést, és az EULEX feladatainak ellátását. A Szerbiával kötött megállapodás dacára az EULEX jelenléte az északi területeken

inkább szimbolikus, míg délen sokszor a státussemlegesség határait feszegetik a szervezet munkatársai. Az albán nemzetiségű háborús bűnösök elleni eljárások kikezdték az EULEX képét és hitelességét, a szervezet feladatait nehéz körülmények között végzi.

Az EULEX misszióban való magyar szakértői részvétel (bírák, ügyészek, közigazgatási szakértők, rendőrök, vámtiszték és büntetés-végrehajtási szakértők) ambíciószintjét 58 főben határozta meg a vonatkozó kormányhatározat.

Az EBESZ máig legnagyobb létszámú misszióját, az OMIK-et (*OSCE Mission in Kosovo*) 1999-ben hozta létre, a jelenleg több mint 600 fő három fő területen – emberi jogok, önkormányzatok/közösségek és a demokratizálási folyamat – fejti ki aktivitását Koszovó-szerte.

A Koszovóban működő nemzetközi szervezetek közül a NATO KFOR (*Kosovo Force*) megítélése a legjobb, elfogadottsága a legmagasabb. A NATO vezetésével létrejött fegyveres erő létszáma mára 5000 fő körülire csökkent, fő feladata a biztonság megteremtése, garانتálása, valamint a Kosovo Security Force létrehozásának elősegítése. A Magyar Honvédség jelenleg 255 fővel vesz részt a KFOR-műveletben.

Valamennyi nemzetközi erő, szervezet célja Koszovó, a koszovói intézmények segítése, képességeik fejlesztése. A függetlenség kikiáltása óta sok területen sikerült előrelépni, de tény, hogy továbbra is számos elvárás, elmaradás mutatható ki.

A 2007-es választások nyomán létrejött kormány és parlament vezette le a

15 A misszióban Ciprus kivételével valamennyi EU-tagállam részt vesz, illetve képviselteti magát Horvátország, Törökország, Svájc, Norvégia, Kanada és az USA is. A közel 3000 fős (1700 nemzetközi és 1250 helyi munkatárs) szervezet Brüsszelen kívül az EU legnagyobb „intézménye”.

függetlenségi folyamatot, majd – szintén az Ahtisaari-tevben foglaltaknak megfelelően – 2011-re tervezték a következő általános választásokat.

A terveket azonban keresztülhúzta a helyi Alkotmánybíróság döntése,¹⁶ amely kimondta, hogy a köztársasági elnök nem lehet egy időben egy politikai párt elnöke is. Ezzel politikai, majd a köztársasági elnök lemondását követően intézményi válság alakult ki, amelyet előrehozott, 2010. decemberi választásokkal akart a parlament feloldani. Koszovó vitatott státusából adódóan az EBESZ/ODIHR és az Európa Tanács is elzárkózott a választások ellenőrzésétől, a helyi szervezésben lezajlott voksolási folyamat során tapasztalt szabálytalanságok miatt több ismétlést követően végeredményt csak 2011. január végén lehetett hirdetni.¹⁷

A választási eljárást ugyancsak elhúzó kormányalakítási procedúra követte, így az új kormány csak márciusban állhatott fel, egyben új köztársasági elnök választására is sor került. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította az elnökválasztás jogszerűtlenségét¹⁸, így a 2010 szeptemberében kezdődött intézményi válság csak 2011 áprilisában jutott nyugvópontra.

2011-ben Koszovó előtt, túl a politikai és a nemzetközi kérdéseken, két nagy kihívás áll: választ kell találni a dinamikus bővülő népesség és a stagnáló gazdaság kihívásaira. Koszovó népessége nagyon fiatal, minden második lakos 30

év alatti, családonként az átlagos gyermekszám továbbra is meghaladja a négyet. Ezzel egy időben, ipar és mezőgazdaság hiányában, a gazdaság nem képes eltartani e bővülő populációt. A gazdaság fejlődésének ugyan adottak az alapjai,¹⁹ ám ezek kiaknázásához hatalmas beruházásokra lenne szükség, amit a világ-gazdaság jelen állapotában, illetve a bizonytalan nemzetközi jogi helyzetben még a legnagyobb cégek sem kockáztathatnak meg. A népesség számára így egyetlen alternatíva marad: a kivándorlás, vagy legalábbis az ideiglenes külföldi munkavállalás. A belföldi, hivatalosan 40 százalékos, a valóságban 60 százalékos munkanélküliség és a 200 euró körüli átlagbér a létfenntartást sem teszi lehetővé.

Tizenkét évvel a koszovói háborút követően a harcoknak – leszámítva az emlékműveket és természetesen az emlékeket – nincs már nyoma. Pristina és a nagyvárosok utcái élettel vannak tele, a Balkánra jellemző módon élénk a kávézók, éttermek forgalma. A fiatal népesség nyelveket beszél, megfelelő, egyes területeken kifejezetten jó oktatásban részesül. Három évvel a függetlenség után az állam intézményei létrejöttek, ha néha nehezen is működnek.

Koszovóval kapcsolatban a Berlini Kongresszus óta rajzoltak a kérdések, ezeket sem a világháborúk után, sem Jugoszlávia szétesését követően nem sikerült rendezni. A független Koszovó is dilemmákkal néz szembe – ma már parla-

16 http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki_47_10_eng_2.pdf

17 Egyes szavazókörökben a választásra jogosultak több mint 94%-a jelent meg, ami a külföldön élők nagy száma és az általános 40% körüli részvétel mellett nyilvánvaló manipulációt jelzett. www.kqz-ks.org/

18 http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ko_29_11_agj_om_ang.pdf

19 Koszovó Európa második legnagyobb lignitkészletével rendelkezik, emellett nehéz- és ritkafémek lelőhelye.

menti párt az önálló Koszovóval szemben egyesült Albániát hirdető Önrendelkezés –, de elkötelezett amellett, hogy a problémákat európai keretek között, európai módon kell megoldani.

Az ország politikai-gazdasági nehézségeire nem kínál azonnali megoldást a 2011 áprilisában az EU közreműködésé-

vel („*facilitator*”) elindult, hangsúlyozottan technikai jellegű dialógus Belgrád és Pristina között. A korábbi ellenségek egy asztalhoz ültetése elvezethet kisebb kompromisszumokhoz, végső soron pedig megnyithatja az utat Szerbia és Koszovó EU-integrációja felé. Ez az út azonban hosszú lesz.



SZABÓ SÁNDOR*

Névvita az integráció útjában

Országtanulmány Macedóniáról

A hazánk területének egyharmadát sem elérő nagyságú, több mint kétmillió népeségű (az idei ősön tartanak népszámlálást) ún. jugoszláv utódállam 1991. szeptember 8-án nyerte el függetlenségét. E dátum nemcsak a függetlenség deklarálása miatt jelentős, hanem azért is, mert az ország ezt megelőzően soha nem létezett önálló államként. Napjainkban ugyanakkor olvasni lehet eme fiatal állam kapcsán FYROM-ról, azaz Former Yugoslav Republic of Macedonia-ról, esetenként a Macedón Köztársaságról, a címben pedig a Macedónia elnevezés szerepel. Természetesen mindhárom azt az államalakulatot jelöli, amelynek fővárosa Szkopje, s amely meglehetősen sokat szerepel manapság a nyugat-balkáni térségből érkező hírekben, illetve a régiót illető írásokban. A tanulmány választ ad arra, hogy miért létezik ennyi elnevezési forma a hozzánk földrajzi és külpolitikai értelemben vett baráti országról.

Történelmi visszatekintés

Macedónia területén az ókorban trák törzsek éltek, akiket Fülöp és Sándor makedónjai a Kr.e. IV. században északabbra szorítottak, ám a Makedón Birodalom bukása után, a Kr.e. III. században visszafoglalták eredeti szálláshelyeiket. Kr.e. 148-ban Macedóniát a Római Birodalom hódította meg, ezt követően évszázadokon át e birodalom kereteiben létezett. A rómaiak két jelentős települést alapítottak területén: Sztobit (Szkopjétől 80 km-re) és Heracleat (Bitola mellett). Macedóniát a Kr.u. VI–VII. században a Balkánra észak felől betelepülő déli szláv törzsek népesítették be, amelyeket a Kr.u. VII. század harmadik évtizedében egy másik nép, a bolgár–török követett a Balkánon, amely az Al-Dunánál hozta létre államát. Az ország a Kr.u. IX. században került a bolgár állam fennhatósága alá, ám mégsem ez a tény jelentette a

legmeghatározóbb eseményt a terület életében, hanem az, hogy 864-ben *Borisz* bolgár cár uralkodása alatt a Bolgár Birodalom lakossága felvette a bizánci rítusú kereszténységet. Az uralkodó két teológiai akadémia alapítását határozta el, amelyeket *Szent Cirill* és *Szent Metód* tanítványai, *Ohridi Szent Kliment* (Kelemen) és *Ohridi Szent Neum* vezettek, előbbi nevéhez fűződik a cirilli ábécé kidolgozása. A Kr.u. X. század végén Ohrid lett a bolgár birodalom központja, erre az időszakra tehető az Ohridi Érsekség kialakulása, amely egészen 1767-ig maradt fenn.

A Kr.u. XI. században a Bizánci Birodalomnak sikerült visszazereznie elvesztett pozícióit Macedóniában, amelyeket a Kr.u. XIII. század elejéig meg is őrzött. A terület ezt követően ismét bolgár, majd a XIV. század közepén szerb fennhatóság alá került, az 1389-es első rigómezei ütközet után pedig az Oszmán Biro-

* A szerző nagykövet, a Külügyminisztérium Nyugat-balkáni Főosztályának szakmai főtanácsadója.

dalom része lett: az oszmán csapatok 1392-ben foglalták el Szkopjét, amelyet csak 1912-ben, az első Balkán-háború idején hagytak el.

Macedónia területének hovatarozása az 1878-as Berlini Kongresszusig nem képezte vita tárgyát, ezt követően azonban az újjáalakuló bolgár állam, a függetlenedő Szerbia és az önállóvá vált Görögország fokozatosan jogot formált rá. A második Balkán-háborút (1913) lezáró bukaresti béke értelmében a történelmi Macedóniát feldarabolták: a legnagyobb részt, az ún. Égei-Macedóniát (32 ezer km²) Görögország, Vardar-Macedóniát (26 500 km²) Szerbia, míg Pirin-Macedóniát (7 ezer km²) Bulgária kapta.

A második világháború alatt, 1941 és 1944 között Vardar-Macedónia bolgár, Égei-Macedónia pedig bolgár és német megszállás alá került. A Tito vezette jugoszláv partizánalakulatok 1944 augusztusában vonták ellenőrzésük alá Macedóniát. Az általuk felállított Antifasiszta Gyűlés Macedónia Népi Felszabadításáért (*Antifašističko Sobranie na Narodno Osloboduvanje na Makedonija*, ASNOM) a jelenlegi macedón történetírás értelmezése szerint az első független macedón kormánynak tekinthető. Az ASNOM formálisan 1946-ban csatlakozott Jugoszláviához

1946 és 1991 között Macedónia a jugoszláv szövetségi állam részeként létezett. E három és fél évtized az ország legvirágzóbb időszakának tekinthető, hiszen a központi költségvetés számottevő támogatást nyújtott az elmaradott terület fejlesztéséhez. Az ipari és közlekedési infrastruktúra jelentős része is ekkor épült ki.

Míg Szlovénia, Horvátország, Bosznia és Hercegovina vagy később Koszovó fegyverrel vívta ki függetlenségét, Mace-

dóniának mindez jószerével az ölébe hullott. Az 1991. szeptember 8-án megtartott népszavazás ugyan nem a tartós, csupán az átmeneti függetlenségről szólt, mégis véglegesnek bizonyult (a referendumon feltett kérdés, amelyről a macedónok ma már szeretnek elfeledkezni, így szólt: „Akarja-e Ön, hogy Macedónia független állam legyen és később, független államként csatlakozzon egy megújult Jugoszláviához?”). November 17-én a Nemzetgyűlés elfogadta az ország új alkotmányát. A 120 tagú törvényhozó testület tagjait négyévente választják meg, úgynevezett zárt listán (a választók egy 120 fős listára szavaznak, ám az csak a választást követően derül ki, hogy listán szereplők közül ki jut parlamenti mandátumhoz). A legutóbbi választás 2008. június 1-jén volt, a következőt 2011. június 5-én tartják, amely – a 2008-ashoz hasonlóan – ugyancsak előrehozott lesz. Az ország 85 önkormányzati egységre oszlik. A legutóbbi helyhatósági választásokat 2009-ben tartották. Ugyanebben az évben választották meg (közvetlenül) az ország jelenlegi államfőjét, *Gjorge Ivanovot*.

A fiatal állam helyzete kezdetben nem volt egyszerű: megszűnt a bőkezű központi támogatás, északi határai mentén polgárháború dúlt, déli szomszédja pedig, nem ismervén el az új államot, embargót hirdetett ellene (görög álláspont szerint a volt jugoszláv tagköztársaság nem sajátíthatja ki a Macedónia nevet, hiszen a történelmi Macedóniának csak egy része felett bír fennhatósággal). Szkopje az ENSZ-tagság elnyerése érdekében módosította alkotmányát, címerét, zászlaját, ám nevének (Macedón Köztársaság) megváltoztatására nem volt hajlandó. A névita közvetlen következménye az lett, hogy a 2008-as bukaresti NATO-

csúcson, a döntéshez szükséges tagállami konszenzus hiányában, az ország nem kapott meghívást a teljes jogú tagok közé, és bár az Európai Bizottság 2009-es és 2010-es országjelentése is a csatlakozási tárgyalások megkezdésére tett javaslatot, ugyancsak a tagállami egység hiánya, azaz a névvita lezáratlansága miatt, azok a mai napig nem kezdődhettek meg.

A görög–macedón névvita megoldása szempontjából fontos fejlemény, hogy 2011. március 21-én a hágai Nemzetközi Bíróság előtt megkezdődött a felek szóbeli meghallgatása abban a perben, amelyet 2008 őszen Macedónia indított Görögország ellen az 1995-ös interim megállapodás megsértésének vádjával, miután a bukaresti NATO-csúcson – macedón értelmezés szerint – Athén megvétózta Macedónia csatlakozását a Szövetséghez. Macedón részről a görög magatartás következetesen integrációellenes lépéseit törekedtek bemutatni, míg a görög képviselők az eljárás jogi aspektusaira koncentráva (beleértve a Bíróság joghatóságának megkérdőjelezését az adott ügyben) igyekeztek igazolni álláspontjukat. A Bíróság döntése szeptemberre várható.

Az önálló macedón állam fennállásának talán legkritikusabb időszakát élte át 2001-ben, az albán felkelés időszakában. A macedón kormányerők és az albán gerillák hónapokon át tartó küzdelmét végül a 2001. augusztus 13-án megkötött ohridi keretmegállapodás (OKM) zárta le, amely széles körű jogokat biztosított a macedóniai kisebbségeknek, mindenekelőtt az albánoknak, és napjainkra a macedón multietnikus társadalom sarokkövévé vált. Olyan nemzetközi értékelések is napvilágot láttak már e dokumentum kapcsán, hogy annak létezése és funkci-

onálása össz-délkelet-európai kitekintésben is példaértékű.

Pillantsunk röviden bele a keretmegállapodás alapvető rendelkezéseibe és a legfőbb politikai erők ezzel kapcsolatos vélekedéseibe! Az OKM mindenekelőtt lezárta a macedóniai kormányerők és az albán gerillák között dúló macedóniai polgárháborút (2001), majd az elmúlt tíz év során Macedónia alkotmányos és jogrendjének szerves részévé vált. Alapvető törvényi szabályozása 2005-ig lezárult, jelenleg már e jogszabályok alkalmazása van napirenden.

A keretmegállapodás, amelynek szövege meglehetősen tág értelmezést tesz lehetővé, alapvetően négy területre összpontosul:

- egyenlő képviselő megteremtése a közigazgatásban;
- önkormányzati decentralizáció;
- kisebbségi közösségek nyelvhasználata;
- etnikai közösségek oktatása.

A macedón és az albán politikai elit még ma is eltérően ítéli meg az OKM státusát, az abban megfogalmazott célkitűzéseket, következképpen a végrehajtás módját és eddigi mértékét is. A lényegesebb pozíciók a következők szerint foglalhatók össze:

- A macedón kormánypárt, a VMRO-DPMNE (Belső Macedóniai Forradalmi Szervezet – Macedón Nemzeti Egység Demokratikus Pártja – *a szerk.*) szerint az OKM túlságosan széles jogköröket biztosít az albánságnak. A kisebbségek nagyobb arányú képviseletének szorgalmazásával az albánok célja minél több pozíció megszerzése a közigazgatásban, noha a pusztán etnikai alapon kiválasztott jelöltek szakmai felkészültsége többnyire rendkívül alacsony, és később sem válnak al-

kalmassá a központi közigazgatásban való munkavégzésre.

- A legnagyobb macedón ellenzéki párt, az SZDSZM (Macedón Szociáldemokrata Szövetség – *a szerk.*) szerint a nagyobbik kormánypárt mindent elkövet annak érdekében, hogy az OKM-et és annak végrehajtását a háttérbe szorítsa. A megállapodás szövegét rendkívül alaposan tanulmányozza minden vonatkozó döntése előtt (elsősorban a koalíciós partner, a Demokratikus Unió az Integrációért (DUI) nevű párt által előterjesztett követelések kapcsán), de ami megítélése szerint nincs benne az OKM-ben, azt nem hajlandó teljesíteni. Az albánok egyoldalú előnyben részesítését akár oly módon is akadályozza, hogy ezzel macedón érdekeket is sért. Ilyen például az egykori albán gerillák, az ONA (Nemzeti Felszabadítási Hadsereg, az UÇK macedón megfelelője – *a szerk.*) volt tagjai helyzetének rendezése, aminek halogatása miatt a macedón hadsereg veteránjai sem részesülhetnek támogatásban.
- A VMRO-DPMNE koalíciós partnere, az albán DUI álláspontja szerint nincs szükség sem az OKM felülvizsgálatára, sem új szerződés aláírására, hanem mindenkinek a keretmegállapodás végrehajtásán kellene dolgoznia, hiszen éppen az OKM volt az, amely pontot tett egy etnikai konfliktus végére és megnyitotta az utat Macedónia NATO- és EU-tagsági perspektívája előtt.
- A 2008-as parlamenti választások óta ellenzékben lévő másik albán párt, a DPA (Albánok Demokratikus Pártja – *a szerk.*) ezzel szemben elavultnak nevezi az OKM-et, és új keretmegállapodás aláírása mellett érvel. *Menduh*

Thaqi pártelnök szerint az albánok helyzete Macedóniában napról napra romlik, semmi remény nincs rá, hogy az OKM megvalósításra kerüljön, különösen, hogy ennek határideje 2004 volt. A DPA véleménye szerint az alkotmányban kell rögzíteni, hogy Macedóniában két nemzet van, az OKM-ben megfogalmazott 20 százalékos küszöb már nem elég. Az államigazgatásban dolgozó albánok száma nem éri el a kitűzött határokat, emellett folyamatos diszkriminációnak vannak kitéve munkahelyükön. Az önkormányzati decentralizáció valós értelmezése szükséges, az opstinák (községek – *a szerk.*) ne a kormánytól kapják a támogatást, hanem önállóan szedhessék be az adókat; ezzel összefüggésben a párt javasolja az opstina határok további részleges korrekcióját is. Szabályozni kell, hogy az albán és a macedón diákok esetében milyen nyelven folyjon az oktatás, hiszen az albánok az általános iskola 3. osztályától kötelezően tanulják a macedón nyelvet, ugyanakkor a macedónok számára nem kötelező az albán. A képzetlen albán népesség oktatásában a kormánynak nagyobb szerepet kell vállalnia.

- Többnyire hasonló szellemben nyilatkozik a kisebb albán ellenzéki párt, a DPA-ból kivált politikusok által 2008 őszén megalapított Új Demokrácia is, amely az OKM minőségi és mennyiségi alkalmazása közötti különbségekre hívja fel a figyelmet. Úgy vélik, a kisebbségi közösségek nyelve, kultúrája és szimbólumai használatáról szóló jogszabályt a parlamentben akkor fogadták el, amikor a DUI kormányzati pozíciója meglehetősen gyenge volt. A kisebbségek képviselője az államigaz-

gatásban továbbra is jelképes, ez főként a kormányzati obstrukció és a DUI magatartásának a következménye.

Az Európai Unió elsősorban a decentralizáció és a kisebbségvédelem terén tulajdonít kiemelt jelentőséget az OKM-nek, illetve végrehajtásának, ebben látva az állam multietnikus jellegét, valamint a stabilitás biztosításának legfőbb eszközeit. Az Európai Bizottság országjelentései nem foglalkoznak tételesen az OKM-mel, a megállapodást rendszerint két fejezetnél, a decentralizációnál és a kisebbségvédelemnél említik és hangsúlyozzák, hogy szükséges az OKM végrehajtásáért felelős titkárság kapacitásainak bővítése.

A jelenlegi belpolitikai helyzet

Miért kell immáron második alkalommal előrehozott parlamenti választásokat tartani az országban? A soron következő voksolásra ugyanis csak 2012-ben került volna sor (legutoljára 2008-ban tartottak), azonban a 2011 januárjában az ellenzéki pártok parlamenti bojkottja miatt kialakult belpolitikai válságból a meghatározó macedóniai pártok – beleértve az egyébként stabil parlamenti többséggel (81 képviselő a 120 fős törvényhozásban) bíró kormánykoalíciót – nem láttak más kiutat, mint az előrehozott választások kiírását.

Jelenleg az alábbi politikai pártok rendelkeznek a legnagyobb eséllyel a sikeres szereplésre: VMRO-DPMNE – elnöke *Nikola Gruevszki* miniszterelnök (macedón, jobbközép); SZDSZM – elnöke *Branko Crvenkovszki* volt államfő és volt miniszterelnök (macedón, balközép); NSZDP – elnöke *Tito Petkovszki* (macedón, balközép); LDP – elnöke *Jovan Manaszijevszki*

(macedón, liberális); Demokratikus Unió az Integrációért – elnöke *Ali Ahmeti* (albán); DPA – elnöke *Menduh Thaqhi* (albán); és Új Demokrácia – elnöke *Imer Selmani* (albán).

A választási kampány csak május 15-én vette hivatalosan kezdetét, az induló pártok azonban már azt megelőzően is gőzerővel dolgoztak a választók meggyőzésén. A két nagy macedón párt, az országot 2006 óta kormányzó VMRO-DPMNE és a balközép SZDSZM nemcsak saját programjának bemutatására koncentrált, hanem legalább ekkora energiát fordítanak fő politikai ellenfelük lejáratására. A kormánypárt a „ne felejts” jelszóval emlékezteti az állampolgárokat arra, hogy milyen következményei voltak (főleg gazdasági téren) a mostani ellenzék 1992 és 1998 közötti kormányzásának, míg az ellenzék a VMRO-DPMNE kormányzása kapcsán azokra a területekre összpontosít, amelyek az EU országjelentésében kritikákat kaptak (korrupció, reformok lassúsága, médiaszabadság, közpénzek fölhasználása).

A listás választás egyfordulós, egyéni körzetek nincsenek. Parlamenti küszöb ugyancsak nincs, a pártlisták zártak. A végeredmény nagy valószínűséggel ezúttal is a két nagy párt között dől el. A máig rendelkezésre álló közvélemény-kutatások többsége a kormánypárt sikerét vetíti előre; annak támogatottsága stabilnak tekinthető, folyamatosan 24 százalékos körülményben mozog. Az SZDSZM népszerűsége viszont lassan, de fokozatosan növekszik, mára már 20 százalék körül van. Az e párthoz közel álló intézet legfrissebb fölmérése már egyenesen az SZDSZM választási győzelmét vizionálja.

A VMRO-DPMNE arra készül, hogy a választásokat követően jelenlegi koalíciós partnerével, a legnagyobb albán párt-

tal, a DUI-val folytatja a kormányzást. Ehhez együttesen 61 parlamenti mandátummal kell majd rendelkezniük, aminek megvan a reális esélye, jóllehet a 2008-as együttes teljesítményük megismétlése csaknem kizárt. Amennyiben e két párt együttesen sem lesz képes kormányt alakítani, további macedón vagy albán pártok bevonása lesz szükséges, amire a mostani állapotok szerint lesz jelentkező. A DUI azt sem rejti véka alá, hogy amennyiben az SZDSZM győz, úgy velük is kész koalícióra lépni.

Az új koalíciós kormány nyári időszakban történő megalakítását követően a kabinetnek haladéktalanul hozzá kell látnia az ország euroatlanti integrációját akadályozó macedón–görög név vita megoldásának érdemi elősegítéséhez, a már elkezdett reformok dinamikus folytatásához, valamint a belpolitikai életben hosszabb időszak óta hiánycikknek számító politikai párbeszéd helyreállításához. Fontos, hogy legkésőbb szeptember közepéig érdemi eredményeket tudjanak fölmutatni azokon a területeken, amelyek kapcsán súlyos bírálatokat kaptak a legutóbbi EU-országjelentésben is, hiszen csak ebben az esetben van lehetőség arra, hogy a következő jelentés is pozitív tartalmú legyen, és legalább megerősítse a csatlakozási tárgyalások megkezdésére vonatkozó javaslatot. Amennyiben a kritikus területeken nem lesz előrelépés, a tárgyaláskezdésre vonatkozó javaslat elvesztését kockáztatják.

A 2009-es köztársaságielnök-választáson a VMRO-DPMNE jelöltje (*Gjorge Ivanov*) győzött, sőt az ugyanazon évben tartott helyhatósági választásokon a kormányzó párt megszerezte a macedón többségű önkormányzatok vezetését is. Ezáltal minden téren vezető szerepre tett szert; jelenleg olyan hatalommal rendel-

kezik, amellyel egyetlen politikai szervezet sem bírt a független Macedónia 1991-es megalakulása óta.

Az albán politikai szervezetek közötti küzdelmek folyamatosan zajlanak; ez elsősorban az ohridi keretmegállapodás alkalmazásához való viszonyban jut kifejezésre. A macedóniai albánság politikai palettáján a fragmentálódás újabb jele, hogy néhány héttel ezelőtt megalakult a negyedik politikai párt. Feltehetően újabb erőpróbát hoz majd közöttük az OKM aláírásának idén augusztusban esedékes 10. évfordulós megünneplése is.

A macedón–albán viszonyról általánosságban megállapítható, hogy az Macedóniában ma sokkal jobb, mint a 2001-es konfliktus idején volt. Természetesen jelenleg is vannak problémák, nézeteltérések és szórványos feszültségek, olyan szélsőséges konfliktusok azonban, mint 2001-ben, ma már nincsenek. Jelzésértékű, hogy a macedón és az albán koalíciós politikai pártok együttesen készítik elő az OKM évfordulós ünnepségeit.

Macedóniában a lakosság mintegy harmadát a kisebbségek teszik ki, a legnépesebb közöttük az albánság, amely azonban „nem-többségként” (*non-majority*) definiálja önmagát. Az összlakossághoz viszonyított arányuk 25,5 százalékos. További kisebbségi arányszámok: 3,9 százalék török, 2,7 százalék roma, 1,8 százalék szerb, 0,85 százalék bosnyák, 0,5 százalék vlah. Az el nem ismert kisebbségek közé tartoznak a horvátok és a bolgárok. Általánosságban elmondható, hogy Macedónia kisebbségpolitikája az elmúlt évtizedben jelentős fejlődésen ment át, közeledett az európai normákhoz, továbbá maga is példaértékű megoldásokat szolgáltatott.

A Nemzetgyűlés márciusban jóváhagyta a népszámlálásról szóló törvény

módosítását, amelynek értelmében az április első felére tervezett cenzust 2011 októberében hajtják végre (legutoljára 2002-ben volt).

Gazdaság

Jugoszlávia felbomlása után 1991-ben Macedóniának, amely a szövetségi állam legszegényebb köztársasága volt, a piacgazdaságra való átállás és a régióban dúló polgárháború miatt óriási gazdasági kihívásokkal kellett megküzdenie. A szét hullás megfosztotta az országot a legfontosabb piacoktól és az egykori központi kormánytól származó jelentős juttatásoktól. A boszniai háború, a Szerbia elleni nemzetközi szankciók, a görög embargó, valamint az 1999-es koszovói válság a kereskedelemtől függő macedón gazdaság számára sorozatos megrázkódtatást jelentett. A kormány fájdalmas, de elengedhetetlen szerkezeti reformjai és a makrogazdasági stabilizációs program segítségével kezelte a további gazdasági nehézségeket. Macedónia gazdaságát az 1994 februárjában Görögország részéről bevezetett embargó érintette a legsúlyosabban, amelyre az ország elnevezése, a zászlaja és alkotmányá miatti vita adott okot, továbbá a Szerbia elleni nemzetközi kereskedelmi szankciók, amelyek a daytoni egyezmény aláírása után csak egy hónappal kerültek feloldásra.

Macedónia kis gazdaság, a bruttó hazai termék (GDP) körülbelül 8 milliárd USD, ami körülbelül 0,01 százaléka a világ teljes gazdasági teljesítményének. Nyitott gazdaság, amely magas szinten integrálódott a nemzetközi kereskedelemben. A múltban a két legfontosabb gazdasági ágazat a mezőgazdaság és az

ipar volt, de az utóbbi években egyre jelentősebbé vált a szolgáltatási szektor.

Macedónia a piacorientált gazdaságra való teljes körű áttérés céljából strukturális reformokat hajtott végre, ennek ellenére a gazdasági problémák folyamatosak. Az átalakulás időszakában a nagyrészt elavult ipari infrastruktúrába még nem történt sok beruházás. Egyes műszaki és ipari területeken versenyképes, fejlett az oktatás és a szakképzés, de más területeken nagy a lemaradás. Megfelelő foglalkoztatási lehetőségek nélkül a legjobban képzettek közül sokan külföldön keresnek munkát. A fő gazdasági problémák az alacsony életszínvonal, a tartósan magas, jelenleg mintegy 33 százalékos munkanélküliség.

Macedóniában 2003 és 2008 között folyamatos volt a gazdasági növekedés, a pozitív trendet azonban megtörte a globális gazdasági válság. 2011 első felében úgy tűnik, hogy az ország lassan maga mögött tudja a válság negatív hatásait, a kormány 2011-re már 3 százalékos feletti növekedéssel számol. Az életszínvonal ezzel együtt még mindig elmarad az ország függetlensége előtti szinttől. Az Európai Unió és az Egyesült Államok az elmúlt években jelentős anyagi támogatást nyújtottak Macedónia demokratikus, biztonságos, piacorientált társadalommá alakulásához.

Külpolitika

Az ország külpolitikájának legfőbb deklarált prioritása a mielőbbi euroatlanti integráció. A nyilatkozatok szintjén ezzel megegyező fontosságú a kapcsolatok fejlesztése a szomszédos országokkal; a meglévő kétoldalú nyitott kérdések azonban egyelőre akadályozzák a kapcsolatok

szélesítését és elmélyítését az egyes relációkban, mindenekelőtt Görögországgal.

Macedónia 2005-ben – a nyugat-balkáni államok közül másodikként – kapott tagjelölti státust az Európai Uniótól, a csatlakozási tárgyalások azonban még nem kezdődtek meg. A 2009-es országjelentésben az Európai Bizottság javaslatot tett erre, amelyre vonatkozóan a döntést az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) 2009. decemberi ülésének kellett volna meghoznia, ám a testület a macedón–görög név vita rendezetlensége miatt nem határozott Macedónia tárgyaláskezdéséről, hanem a 2010 első félévi spanyol EU-elnökségre ruházta a kérdést.

A Bizottság 2010. novemberi országjelentése nem tartalmazott új elemeket a tagjelölt készütségi állapotáról. Miután a név vita megoldásában sem a spanyol, sem az azt követő belga elnökség ideje alatt nem történt előrelépés, az ÁÜT tavaly decemberi ülése későbbi időszakra toltta ki a tárgyaláskezdésről szóló döntést, az Európai Tanács ugyancsak decemberi ülése pedig egyáltalán nem tűzte napirendjére a kérdést.

2011 első félévében, tehát a magyar EU-elnökség időszakában, a szkopjei diplomácia nagy erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy az Európai Tanács júniusi ülése vegye napirendjére a Macedóniával folytatandó csatlakozási tárgyalások kezdési időpontjának kitűzését. A tagállami egyetértés hiánya azonban mindent fölülíró tényező e kérdésben.

Az ország integrációs törekvései tekintetében nagy vívmány, hogy a Bel- és Igazságügyi Tanács döntése értelmében a macedón állampolgárok 2009. december 19-ét követően vízummentesen utazhatnak a schengeni térség országai-ba. Ennek életbeléptetése nagy sikert és

elégítetelt jelentett a macedón állampolgárok döntő többsége számára. Macedónia EU-integrációjának nincs alternatívája, a csatlakozási feltételek többségének teljesítése alapvető macedón érdek, ennek megfelelően továbbra is igény van az e folyamatot megkönnyítő közép-európai, s így a magyar tapasztalatok átvételére.

Macedónia NATO-tagsága kapcsán ugyancsak nincs előrelépés. A 2008-as bukaresti döntés óta a NATO és a tagállamok döntéshozói rendszeresen megerősítik: Macedónia teljesítette a tagsághoz szükséges feltételeket, a taggá váláshoz viszont szükséges a név vita megoldása. A bukaresti döntés viszont nem befolyásolta negatívan az ország nemzetközi békefenntartó missziókban való jelenlétét, Macedónia továbbra is aktívan részt vesz a nemzetközi katonai missziókban (ISAF, ALTHEA, UNFIL). A szkopjei vezetés e lépéseivel is jelezni kívánja, hogy korrekt és megbízható partner, aki megérdemli a NATO-tagságot.

Macedónia nagy hangsúlyt helyez a szomszédos országokban élő macedónok kisebbségi jogainak tiszteletben tartására, illetve új tartalmat akar adni a világ különböző országaiban élő macedón diaszpórával fenntartott kapcsolatoknak. A szomszédos államokban élő macedónok érdekeinek megfelelő képviselőt megnehezíti, hogy az ehhez szükséges intézményrendszer kialakítása még nem történt meg.

Görögországgal a kapcsolatok az elmúlt hónapokban sem változtak érdemben, a Macedónia euroatlanti integrációját akadályozó név vita megoldása még mindig nem került elérhető közelségbe. A Papandreu-kormány megalakulását nagy várakozások előzték meg macedón részről, konkrét eredmény azonban to-

vábbra sincs. Ugyanakkor pozitívum, hogy a legmagasabb szintű (állam- és kormányfők) kétoldali találkozók száma az utóbbi hónapokban jelentősen megszaporodott, ami a felek kölcsönös véleménye szerint növeli az egymás iránti bizalmat, s ez növelheti a névita megoldásának esélyét.

Matthew Nimetz ENSZ-közvetítő tavaly decemberben „fölemelegítette” korábbi javaslatát és ismételten a „*Republic of Upper Macedonia*” elnevezés használatát kezdeményezte, mindeddig az érintett felek érdemi reakciói nélkül. Ugyancsak eredménytelenül végződött a főtárgyalók 2011. február 9-i New York-i megbeszélése, amelyen ezúttal is részt vett az ENSZ-közvetítő.

Macedónia szomszédságpolitikáján belül Koszovó kiemelt helyen szerepel. Szkopje igyekszik elejét venni annak, hogy Pristina magatartása fenyegetést jelentsen az ország stabilitására; ennek megfelelően fejleszti a kétoldali kapcsolatokat. Alapvető érdeke, hogy Koszovó területi integritása ne sérüljön, mivel a szerb többségű területek esetleges elszakadása feléleszthetné, illetve erősítené az albán szeparatista törekvéseket Macedóniában is. Macedón érdek, hogy a nemzetközi katonai és polgári jelenlét mindaddig fennmaradjon az országban, amíg az intézményrendszer nem lesz működőképes, illetve a jogállamiság meg nem szilárdul. Koszovó jelentőségét emeli, hogy azon kevés országok közé tartozik, amelynek esetében a macedón kereskedelmi forgalom pozitívumot mutat.

Macedónia Szerbiához fűződő viszonyát hosszú évek óta beárnyékolja a szerb és a macedón ortodox egyházak közötti, utóbbi státusáról folytatott vita. A macedón–szerb kapcsolatokat ugyanakkor meghatározza, hogy Szerbia Ma-

cedónia egyik legfőbb kereskedelmi partnere, illetve mindkét félnek szüksége van a másikra a 10-es közlekedési folyosó zavartalan működésének biztosítása végett.

Bulgária elsőként ismerte el – alkotmányos nevén – a Macedón Köztársaságot, de nemzetpolitikai ügyekben továbbra is vannak véleménykülönbségek a felek között. Az euroatlanti integrációs folyamatban ugyanakkor Bulgária eddig egyértelműen támogatta Macedóniát.

Albániával – a jelentős számú macedóniai albán közösség mellett – a kapcsolatok egyik legfontosabb közös eleme Macedónia NATO-csatlakozási szándéka, illetve az ezt támogató tiranai pozíció. A további együttműködést segítené, ha megépülhetne az Albániát és Bulgáriát Macedónián keresztül összekötő AMBO kőolajvezeték, illetve, ha befejeznék a 8-as közlekedési folyosó építését. Az érdemi együttműködést behatárolják a két ország szerény gazdasági lehetőségei, illetve valamelyest beárnyékolja az albániai macedón kisebbség helyzete, valamint a két ország határain átívelő – a macedón oldalon főleg az albán kisebbséghez köthető – szervezett bűnözés.

Az Oroszországgal fennálló viszonyrendszert mindenekelőtt a gazdasági érdekek határozzák meg, míg az Egyesült Államokkal inkább a politikai, ezen belül is a NATO-val kapcsolatos tennivalók mentén fejlődnek Macedónia kapcsolatai. Moszkva a Szkopjéval szemben fennálló adósságát (60 millió USD) az energetikai szektor modernizálására, a főváros körüli gázvezeték kiépítésére kívánja felhasználni, természetesen orosz vállalatok bevonásával. A macedóniai orosz gazdasági jelenlét elenyészőnek mondható, a befektetések értéke 90 millió euró körül mozog.

Macedónia tavaly látott el első alkalommal soros elnöki tisztséget egy európai szervezetben: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. május 11-i külügyminiszteri értekezletén Svájtól vette át a rotálódó elnökséget, melyet 2010 novemberében Törökországnak adott át. Nemzetközi értékelés szerint politikai és adminisztratív szempontból is magas színvonalon látta el e feladatot.

Magyar–macedón kapcsolatok

Partnerünket a velünk közvetlenül szomszédos nyugat-balkáni térség egyik olyan országaként tartjuk számon, amelynek belső stabilitásában, multietnikus államként való működőképességében, modernizációjában, euroatlanti integrációjában nemzetbiztonsági, gazdasági és nemzetpolitikai érdekeink miatt is érdekeltelk vagyunk.

Kapcsolataink folyamatosan fejlődnek, és kölcsönös a szándék a továbblépésre. Szkopjében nagyra értékeli Magyarországot támogatását Macedónia euroatlanti integrációs törekvéseihez. Több más európai uniós tagállammal egyetemben a kétoldalú kapcsolatokban az ország alkotmányos nevét használjuk, míg többoldalú nemzetközi fórumokon a FYROM elnevezést alkalmazzuk.

Az elmúlt években legfelsőbb szintű kapcsolataink rendszeressé váltak. 2011. április 10–12-én *Gjorge Ivanov* köztársasági elnök hivatalos látogatást tett Budapesten. Május 12-én *Orbán Viktor* miniszterelnök tett hivatalos látogatást Szkopjében. *Kövér László* házelnök a tervek szerint 2011 második felében utazik oda. Ugyancsak rendszeresek a külügyminiszterek közötti véleménycserék is.

Parlamenti kapcsolataink is rendszeresek. A Magyar Országgyűlés Külügyi Bizottságának küldöttsége 2011 márciusában tárgyalt Szkopjében; az EU-tagállamok parlamentjei külügyi bizottsági elnökeinek soros találkozóját 2011 májusában Budapesten tartották, amelyre meghívást kaptak a tagjelölt országok képviselői, így a szkopjei törvényhozók is.

A tárcaközi együttműködés tekintetében a Külügyminisztérium a legaktívabb: a Macedónia euroatlanti integrációs törekvéseinek támogatását célzó, a magyar tapasztalatok átadására irányuló szakmai konzultációk az elmúlt években rendszeresek voltak. E találkozók is megerősítették, hogy Macedónia fontos partnerének, baráti országnak tartja hazánkat, és továbbra is számít a magyar integrációs tapasztalatok átvételére, illetve a szakmai tanácsadásra.

Az elmúlt években sikerült lefektetni szerződéses kapcsolataink alapjait (kormányközi megállapodás a beruházások védelméről, a kettős adóztatás elkerüléséről, a katasztrófák esetén történő együttműködésről, visszafogadási egyezmény, oktatási, kulturális és tudományos megállapodás, nemzetközi fejlesztési együttműködésről szóló megállapodás, tárcaközi együttműködési megállapodás a belügyminisztériumok és a környezetvédelmi minisztériumok között). A miniszterelnöki látogatás során aláírtuk a gazdasági együttműködési megállapodást, folyamatban van a szociális és egészségbiztosítási egyezmény, a vámügyi egyezmény, illetve a határokon átnyúló bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló megállapodás szakértői egyeztetése.

Magyarország – lévén az EU egyik bővítéspárti tagállama – igyekszik elősegí-

teni a macedón csatlakozási tárgyalások mielőbbi megkezdését, ám erre – a név-vita megoldatlansága miatt – egyelőre alig látszik esély. Mivel hazánknak továbbra is érdeke Macedónia és a Nyugat-Balkán euroatlanti integrációja, ezért eddigi támogatásunkat fenn kell tartanunk. Magyarország természetesen kiemelt figyelemmel követi a név-vita alakulását, a feleket a mielőbbi megegyezésre ösztönzi, az ENSZ közvetítésével zajló folyamatba azonban nem tud és nem is kíván beavatkozni. Mindazonáltal biztosítjuk szkopjei partnereinket: EU-elnöki minőségünkben és tagállamként is arra törekszünk, hogy Macedónia európai integrációja előre haladjon.

Tapasztalataink átadásának egyik jól működő formája a visegrádi együttműködés népszerűsítése, annak propagálása, hogy azonos térségbeli, szomszédos országok, esetleges nézeteltéréseik mellett is képesek megtalálni a közös érdekeket. A 2009–2010-es magyar V4-elnökség során több olyan programot szerveztünk, amely lehetővé tette integrációs tapasztalataink átadását. Figyelmet fordítottunk arra is, hogy a macedón döntéshozók felé e körben is meg-erősítsük elkötelezettségünket Macedónia euroatlanti integrációja mellett. A macedón vezetők jelezték, nagyra értékelik a V4 helyi aktivitását, és – különös tekintettel Magyarországra és Lengyelországra egymást követő EU-elnökségére – szeretnék még szorosabbá tenni az együttműködést országainkkal.

Kétoldalú gazdasági kapcsolatainkban együttműködésünk – a Magyar Telekom 2001. évi, 343 millió euró értékű befektetésétől eltekintve – alapvetően az árucere-forgalomra korlátozódik, amelynek volumene viszonylag szerény. Magyarország 2008 őszéig folyamatosan

növelni tudta a macedón piacra irányuló exportját, amelynek eredményeképpen az áruforgalom 2005 és 2008 között négyszeresére nőtt, és 2008-ban 132 millió eurót tett ki. A világgazdasági válság hatására 2009-ben exportunk az előző évihez képest 20 százalékkal, 106 millió euróra mérséklődött, importunk 40 százalékkal csökkent, és mindössze 3 millió euró értékű volt.

2010-ben kivitelünk kissé apadt (2 százalékkal), és 103 millió euróra rúgott, az ugyan növekvő mértékű, de változatlanul csekély macedóniai import (6 millió euró) miatt azonban a magyar aktívum továbbra is jelentősnek mondható.

A Matáv 2001-es befektetésével Magyarország még mindig a harmadik legnagyobb külföldi befektető Macedóniában. Az elmúlt években bővültek a kis- és középvállalatok üzleti kapcsolatai, és rajtuk keresztül konkrét befektetések valósultak meg néhány százezer és 1,5 millió euró közötti értékben (kisebb termelőüzemek, disztribúciós központok). Ebben elsősorban olyan magyar vállalatok (pl. Fornetti, Masterplast) járnak élen, amelyeknek már jól működő leányvállalatai vannak a délszláv térségben, és helyismeretüket kihasználva befektetéseket is alapvetően rajtuk keresztül valósítják meg. A magyar vállalatok számára kedvező megjelenési lehetőséget biztosítanak a szkopjei kiállítások és vásárok. Az elmúlt években a Tehnoma (építőipari), illetve az Agrofood (élelmiszeripari) vásárokon vettek részt magyar cégek.

Kulturális-oktatási kapcsolataink alapvető keretei adottak, Budapesten macedón, Szkopjében magyar nyelvi lektor tevékenykedik. Ugyanakkor a szaktárcák programszerű együttműködése még nem valósult meg.

Fölmerült egyetemi hallgatók jövőbeni kölcsönös cseréjének lehetősége. Macedón részről szorgalmazták, s ebben magyar fogadókésztségre találtak, hogy hazánk vegyen részt az ohridi keretmegállapodás aláírásának augusztusban esedékes 10. évfordulós rendezvényein

(szakmai konferenciák, szemináriumok, kiállítások).

Magyar részről minden bizonnyal őszinte örömmel fogjuk köszöntenii az ez év szeptemberében 20. évét betöltő macedón államot, az ott élő baráti népeket.



BAKÓ TAMÁS*

Ma is így döntenének – mérleg az önálló Montenegró létrejöttéről és fejlődéséről

Montenegró közelmúltjának történelmével komolyabban sem nemzetközi, sem hazai történészek nem foglalkoztak. Az öt évvel ezelőtti, 2006. május 26-án megrendezett függetlenségi népszavazást követően idén merült fel az igény az első közvélemény-kutatásra, amely egy esetleges ma megtartandó népszavazás kimenetelére, illetve a függetlenség politikai támogatottságának megoszlására irányult. Ez ideig sem a montenegrói kormány, sem független elemzők részéről nem készült elemző értékelés az elmúlt öt év elért társadalmi, gazdasági, euroatlanti integrációs eredményeiről. A tanulmány célja, hogy a Montenegróval kapcsolatos általános ismereteken kívül bemutassa az ország gazdasági helyzetét, gazdasági átalakulásának sikereit és kudarcait, amely elvezet a magyar–montenegrói kétoldalú kapcsolatok és Montenegró euroatlanti integrációs folyamatának bemutatásához, illetve az öt éve független ország elért eredményeinek rövid értékeléséhez.

Montenegróról dióhéjban

Montenegró mediterrán ország, amely Délkelet-Európában helyezkedik el az Adriai-tenger partján, és hat országgal határos. Tengeren keresztül az egész világ elérhető innen, de légi úton, illetve szárazföldön is egész Európa könnyedén megközelíthető. Az ország fővárosa Podgorica, míg a korábbi főváros Cetinje volt (az első világháború előtt).

2011. május 16-án hozták nyilvánosságra az idén áprilisban tartott népszámlálás főbb sarokszámait. Ennek alapján Montenegrónak 625 266 lakosa van, akik 194 795 háztartásban élnek. A 2003. évi népszámlálás hivatalos adatai szerint a lakosság nemzetiségi összetétele a következő: 43,16 százalék montenegrói, 31,99 százalék szerb, 7,77 százalék bosnyák, 5,03 százalék albán, 3,97 százalék mu-

zulmán, 1,1 százalék horvát, 0,42 százalék roma, 0,3 százalék jugoszláv, 6,26 százalék egyéb. A lakosság túlnyomó többsége ortodox keresztény, de jelentős a muzulmán vallású lakosság aránya is, és szintén megtalálható egy kisebb számú római katolikus közösség az országban. A Montenegróban élő különböző népcsoportokra a közelmúltban lezajlott balkáni háborúk ellenére is a békés egymás mellett élés volt a jellemző. Fontos kiemelni az albán lakosság helyzetét, amely nem hasonlítható a szomszédos államokban élő albánsághoz, hiszen történelmi és kulturális hagyományaik nagyban eltérnek (iskoláikat tekintve műveltebb, a kormánnyal szemben sokkal lojálisabb, számukat és a népszaporulatot tekintve is jelentéktelenebb szerepet játszanak, illetve a montenegrói kormány munkájában részt vesznek, azaz integrálódnak).

* A szerző külgazdasági szakdiplomata. Magyar Köztársaság Nagykövetsége, Podgorica, Külgazdasági Iroda.

Montenegró történelme röviden

A montenegrói állam elődjének tekinthető a XII. század végén a Nemanja-dinasztia vezetésével megalakult Zeta állam. A szomszédos szerb állam összeomlását követően a Balsics-dinasztia került az ország élére, majd 1499-ben a Balkán félsziget utolsó királysága is elesett, és az Ottomán Birodalom részévé vált. Ettől az időponttól, egészen az ország 1878-as függetlenné válásáig a török birodalom részeként, de viszonylagos önállóságot élvezett. A Petrovics-dinasztia vezetésével a Berlini Kongresszus döntése alapján Montenegró a világ 27. nemzetközileg elismert önálló állama lett. Ezt követően gyors modernizációs folyamat ment végbe az országban. 1905-re elkészült az alkotmánytervezet, és 1910-ben az ország királysággá alakult. Az első világháborúban Szerbia oldalán az Osztrák–Magyar Monarchia ellenében lépett be a háborúba. 1916-ban a Monarchia elfoglalta Montenegrót, amely 1928-ban szabadult fel. 1922-ben Zeta területként a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság részévé vált, majd 1929-ben a Jugoszláv Királyság részeként ún. Zetai Bánság név alatt létezett. A második világháborúban 1941-ben Jugoszlávia területét a központi hatalmak foglalták el. Montenegró mai területét 1944-ben szabadították fel a partizánok, amely így a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság részévé vált. Az ország Jugoszlávián belül egyre nagyobb önállóságot kapott, majd 1974-ben Montenegrói Szocialista Köztársaságként ratifikálta az új alkotmányt. Ez nagy önállóságot biztosított valamennyi tagköztársaságnak (*de facto* konföderáció), így Montenegrónak is, amely a jugoszláv polgárháború idején Szerbia szövetségeseként lépett fel, majd

1992-ben az ún. Kis Jugoszláv Szövetségi Köztársaság részévé vált.

1996-ban a *Milo Djukanovics* vezette montenegrói kormány fokozatosan leépítette kapcsolatait a szerb rezsimmel, amelyet ebben az időszakban *Slobodan Milosevics* vezetett. Montenegró saját gazdaságpolitikát alakított ki, 1999 novemberében bevezette hivatalos fizetőeszköznek a német márkát. 2002-ben az euró lett a hivatalos pénznem, bár az ország hivatalosan nem része az eurózónának. A soron következő kormányok Szerbiától távolodó, egyre erősebb függetlenségi politikát folytattak. A belgrádi egyezmény alapján a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 2003-ban Szerb Montenegrói államközösségre változtatta a nevét, amely két egyenjogú ország szövetségévé változtatta kis Jugoszláviát. A szerződés garantálta, hogy Szerbia és Montenegró nem válhatnak függetlené minimum három évig. A 2006. május 21-én tartott népszavazás alkalmával az állampolgárok több mint 55 százaléka a függetlenségre szavazott, és Montenegró ezzel önálló állammá vált. Az ország függetlensége gyors gazdasági és demokratikus fejlődést eredményezett, az ország rekord gyorsasággal vált a nemzetközi szervezetek tagjává, létesített diplomáciai kapcsolatokat számtalan országgal, és megkezdődött az ország euroatlanti integrációja is.

Montenegró történelmének kulcsfontosságú jellemzője, hogy 1944-től a mai napig tulajdonképpen ugyanaz a politikai párt, illetve ezen párt utódpártjai vezetik az országot. Nemcsak Európában, de talán a Balkánon is egyedülálló, hogy hatalomváltás csak a párton belüli szakadás révén valósulhatott meg, és nem a kormányt adó vezető politikai párt leváltásán keresztül. Tulajdonképpen az 1988-

as politikai „új hullám” hozta helyzetbe a mai napig funkcióban lévő politikai pártvezetőket. Ennek eredete és oka a már észlelt és valós, politikailag kezelhetetlen koszovói válság, és a milosevicsi albánellenes retorikán keresztül érzékelhető szerb nacionalizmus Montenegróban is megjelenő albánellenessége. Az új, fiatal káderek tulajdonképpen a szerb és a montenegrói nép egységét és nacionalizmusát tüzték zászlajukra. A montenegrói kormány segítette és kiszolgált Milosevicset (ami a Horvátország elleni háború alatt, illetve a Bosznia elleni éles politikai retorikában nyilvánult meg), de viszonylagos békében és Szerbia által gazdaságilag támogatva (igaz, gazdasági és politikai elszigeteltségben) vészelté át a balkáni háborúkat.

1996-ban a párton belül szakadás történt, és a korábban szerbpárti vezetéssel szemben a 2010. év végéig miniszterelnök *Milo Djukanovics* vezetésével 180 fokos fordulat történt a párt és a kormány vezetésében. A jó taktikus és egyben karizmatikus vezető, Djukanovics szembekerült Miloseviccsel, és önálló politikát érvényesített mind külpolitikai téren, mind az országon belül. Milosevics bukását követően Szerbiában *Zoran Djindjics* került hatalomra, aminek eredményeképpen kerülhetett sor 2003 elején az ún. belgrádi egyezmény aláírására. Az egyezmény kitalálója és megvalósítója *Javier Solana* volt, aki a régió stabilitását nem tudta elképzelni egy önálló, Szerbiától leszakadó Montenegróval. A 2003. március 12-i, Djindjics elleni brutális merényletet követően Djukanovics felismerte, hogy a politikailag instabil Szerbiával (előrehozott parlamenti választások eredményeként a *Vojislav Kostunica* vezette jobboldal került hatalomra) nem érdemes hosszú távú szövet-

séget kötni. Ennek eredményeként a függetlenségi politika egyre erősebbé vált. Gazdasági érdekekre hivatkozva (Montenegró bauxiton és egyéb fémipari termékeken kívül tulajdonképpen mindenből importra szorul) akadályozta az államközösség működését, egyúttal az EU beleegyezésével önálló integrációs politikát folytatott. A montenegrói lakosság többségével sikerült elhítenni, hogy egy „politikailag terhelte” Szerbia nélkül is van létjogosultsága/jövője Montenegrónak. A politikai beszédek, üzenetek egyértelműen sugallták a Szerbiától történő elszakadás politikájának szükségességét. Djukanovics 2006. május 21-én referendumot kezdeményezett az ország függetlenségéről, amelynek eredménye 55,5 százalékos többséggel az önálló montenegrói állam lett. Ennek természetesen támogatói voltak az országban élő kisebbségek, őket könnyedén maga mellé tudta állítani a montenegrói vezetés/kormány. Djukanovics politikai nagyságát jól mutatja, hogy ezt a döntő népszavazást sikerült úgy rendeznie, hogy „megkerülte” a nemzeti identitás kérdésének polémiáját (hiszen az 1991. évi népszavazás alkalmával a lakosság többségében szerbnek vallotta magát). A politikai kampány középpontjába az önálló montenegrói állam sikerességének lehetőségét, illetve a gazdasági növekedési potenciált helyezte, hangsúlyozva az 1878 és 1918 között létező Montenegró Európa által történő megbecsülését és régióban betöltött szerepét.

Montenegró gazdasága

A Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*, IMF) adatai szerint Montenegróban 2010-ben 3,9 százalékkal si-

került csökkenteni a költségvetési hiányt, míg az azt megelőző évhez képest 5,3 százalékkal. A montenegrói gazdaság kedvező irányú elmozdulását jelzi az is, hogy az IMF véleménye szerint Montenegróban 2011-ben a GDP várhatóan 2 százalékkal fog növekedni, míg 2010-ben ezt az adatot csak 1,1 százalékra becsülte, ugyanakkor felhívta a figyelmet a munkaerőpiac erősítésének, a fizetési csomagok kialakításának és az alacsony élet színvonalon élők támogatásának szükségességére, illetve a munkavállalói szerződésre fordított fokozott figyelemre.

Az IMF-en kívül több nemzetközi intézmény is kitüntetett figyelmet szentel Montenegrónak. Montenegró elkövetkező négyéves stratégiájához a Világbank 215 millió dollár értékben szándékozik hitelt nyújtani, amely tartalmazza a pénzügyi szektor költségvetési támogatását is. Az eddig kiemelt területek mellett olyan új stratégiai területeket is megneveztek, mint például a felsőoktatás és a tudomány, valamint a környezetvédelem.

Az országba beáramló nettó közvetlen külföldi beruházás a múlt évben 564,4 millió euró volt, amely 38,1 százalékkal maradt el a 2009-es év adatától. Ez relatív magas összegnek számít, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy tavaly nem történt nagyobb privatizációs esemény, míg a 2009-es mutatóhoz jelentős mértékben hozzájárult a Montenegrói Elektromos Művek (EPCG) privatizációja. A montenegrói kormány továbbra is nagy reményeket fűz a magánosításból befolyt jövedelmekhez, várakozásai alapján ez 2011-ben eléri majd a 112,28 millió eurót. A kormány optimizmusa azonban túlzottnak tűnik, tekintettel arra, hogy a 2010-ben meghirdetett privatizációs tenderek eredménytelenül zárultak, mivel a tendernyerteseknek nem si-

került teljesíteniük a vállalt kötelezettségeiket, vagy nem volt megfelelő jelentkező (pl. Igalói Rehabilitációs Intézet, Montenegrói Légitársaság stb.).

A 2010. évi idegenforgalomból befolyt összeg 627 millió eurót tett ki, amelyet a látogatók számának 4,5 százalékos, és a vendégéjszakák számának 5,5 százalékos növekedése mellett ért el Montenegró. A legtöbb turista – közel a látogatók fele – az Európai Unió országaiból érkezett, de sokan jöttek Montenegróba a volt Szovjetunió utódállamaiból, pl. Oroszországból, Ukrajnából, Azerbajdzsánból is. Fontos megjegyezni, hogy a turizmus hivatalosan az ország GDP-jének kb. 20 százalékát adja, ugyanakkor – az IMF becslése szerint – ez a mutató indirekt módon eléri a 30 százalékot is. Montenegrót egy rossz idegenforgalmi szezon tulajdonképpen „ellehetetleníti”. A 2011. évi várakozások némi optimizmusra adnak okot, hiszen az észak-afrikai turisztikai célpontok kiesése joggal vetítheti előre a turisztikai bevételek jelentős bővülését Montenegró esetében, különösen az európai turisták köréből.

Pozitív tendencia tapasztalható a turizmust és az ipari termelést illetően, különös tekintettel az elektromosáram-termelésre és a bányászatra, amelyek 0,5 százalékkal magasabban teljesítettek a korábban tervezettnél. A Montenegrói Statisztikai Hivatal (MONSTAT) adatai szerint Montenegró külkereskedelmi forgalma 2010-ben 1,985 milliárd euró volt, ami 2,8 százalékkal magasabb a 2009-es évi adatnál. A külkereskedelmi forgalomban továbbra is Szerbia a legjelentősebb partner. Az export Szerbia tekintetében 74,9 millió eurót tett ki, míg az import ennek közel hatszorosát érte el, 432,2 millió euró volt. Montenegró

Montenegró főbb gazdasági mutatói

		2008	2009	2010
A GDP értéke folyóáron	Mrd EUR	3,085	3,003	3,117
A GDP növekedése változatlan áron	%	8	-5,3	0,5
Az egy főre jutó GDP folyó áron	Ezer EUR/fő	4878	4620	4642
Az infláció	%	8,6	3,4	0,6*
Munkanélküliségi ráta	%	10,8	15	12,16*
Az export értéke	M EUR	467,38	296,28	356,6
Az import értéke	M EUR	2549,7	1667,8	1671,2
A szolgáltatásexport értéke	M EUR	351,2	295,9	300,6
A szolgáltatásimport értéke	M EUR	750,6	680,5	747,0
A folyó fizetési mérleg egyenlege	Mrd EUR	-1,5602	-0,896,3	-0,7746
Közvetlen működőtőke-import (flow)	Mrd EUR	0,832	0,9109	0,5644
Közvetlen működőtőke-export (flow)	Mrd EUR	0,0002	0,0003	-0,00221
A költségvetés egyenlege	GDP %-a	0,49	-4,43	-2,8
Államadósság (év végi)	GDP %-a	37,3	39,2	42,4**

Forrás: Montenegrói Nemzeti Bank, Montenegrói Statisztikai Hivatal.

*Pénzügyminisztériumi becsült adat, **Montenegrói Nemzeti Bank becsült adat.

kivitelében Szerbia mellett kiemelkedő szerepet játszik Görögország és Olaszország, míg a behozatalban Bosznia-Hercegovina és Németország. Külkereskedelmi forgalmában a CEFTA-országok és az Európai Unió tagállamai a legmeghatározottabbak.

Az elmúlt öt év gazdasági eredményeinek értékelése

Montenegró elmúlt öt évének gazdasági eredményeit összefoglalva talán úgy tudnánk jellemezni, hogy a fejlődés imponáló, de lehetett volna még jobb eredményeket is elérni. A gazdasági mutatók magukért beszélnek, de a gazdaság problémái továbbra is változatlanok. A nettó átlagfizetés a 2006. évi 212 euróról 484 euróra növekedett, míg a nyugdíjak értéke 137 euróról 237,5 euróra. Montenegró bruttó hazai termék 2006-ban 2,15 milliárd euró, 2010-

ben pedig 3,023 milliárd, ami több mint 40 százalékos növekedést jelent összességében (40,6 százalék). Az infláció értéke a 2006-os 2,1 százalékról 2010-ben 0,5 százalékra csökkent. A munkanélküliségi ráta 17,37 százalékról 12,16 százalékra fogyott, ugyanakkor az ország GDP-arányos eladósodottsági szintje 32,63 százalékról 42,3 százalékra nőtt. A közvetlen működő tőke összértéke 2,2 milliárd euróról 3,17 milliárdra bővült.

A montenegrói függetlenség visszasságai

A montenegrói függetlenség az átlagpolgár esetében az alábbi következtetéseket fogja indukálni:

- gyors gazdasági növekedés az első években;
- hatalmas külföldi tőkebefektetés (FDI) alapvetően az ingatlanok területén és az építőiparban;

- 2008 őszén érkező „hideg zuhany” aminek kiváltó oka a világgazdasági válság, amely a gazdaság teljes egészére hatással volt;
- montenegrói neoliberais gazdaságpolitika buktatóinak súlyos következményei.

Az ország gazdaságát jól jellemzi az alábbi három anomália:

- *Az ingatlanárak növekedése:* 2006-ban a függetlenséget kivívó Montenegróban a Belgrádtól történő „leválás” hatalmas optimizmust generált, hiszen az ország szépsége és potenciálja odavonzotta a külföldi befektetőket, közöttük túlnyomó többségben ismeretlen beruházókat, illetve olyan külföldieket, akik tőkéjének eredete kétséges és spekulatív (a spekulációs és kétes befektetőkről a gazdasági válság kitörését követően bebizonyosodott, hogy nem hosszú távra tervezték). Az ingatlanok értékesítése egy „nem várt sokkot” okozott, hiszen több, korábban megélhetési problémákkal küszködő, montenegrói viszonylatban is szegény családnak biztosítottak hirtelen meggazdagodást. Ez a tőke alapvetően újabb ingatlanok vásárlását generálta Montenegróban, ezen belül Podgoricában, a szomszédos Szerbiában, Belgrádban és Nišben.
- *Nemzetközi ismert befektetők érdeklődése által kiváltott hamis kép:* 2006 májusát követően a montenegrói kormány kommunikációjából kialakult egy kép, amely az országot egy újabb európai Monte Carloként vizionálta. Ezt erősítették a nemzetközileg is ismert befektetői körök montenegrói látogatásai (Abu-Dhabi sejkje, *Peter Munk*, Rotschild-család). Az új befek-

tetésekhez azonban a kormány nem biztosította a megfelelő feltételeket/környezetet, mint pl. bürokratikus akadályok leépítése, építési engedélyek beszerzési nehézségeinek megszüntetése, megvalósíthatósági tanulmányok hiánya stb. A nagy befektetési tervek közül egyedül a Peter Munk által finanszírozott luxusjacht-kikötő megépítése realizálódott Tivatban (egyedüli ilyen szolgáltatásokat biztosító kikötő az egész Adrián).

- *A kereskedelmi bankok hibás politikája:* A referendumot követő eufóriához hozzájárultak a Montenegróban – az ország méretéhez képest talán túlságosan nagy számban (11) – működő kereskedelmi bankok is. A tőkepiac (tőzsde) és a megugró ingatlanárak ugyanis arra ösztönözték a pénzügyeteket, hogy akár fedezet nélkül is adjanak hiteleket, hiába hívta fel a figyelmet az ország gazdasági túlfűtöttségére a Nemzetközi Valutaalap (ennek sajnos a magyar OTP 100 százalékos tulajdonában lévő legnagyobb kereskedelmi bank, a CKB is áldozatul esett). Az IMF az ún. „*soft landing*” azaz a lassú „leállítás politikáját” javasolta a montenegrói kormánynak, amit az nem alkalmazott gazdaságpolitikájában.

Egy Montenegróval foglalkozó makroközgazdász, *Vasilije Kostić* szerint a nemzetközi válság leültette a kis balkáni ország gazdaságát, egyúttal visszahelyezte a földrajzi fekvéséből adódó „valóságba”. A válság rávilágított Montenegró gazdasági gyengeségeire, a kormány nem létező gazdasági stratégiájára. Ez azt jelenti, hogy hiába voltak nemzetközi összehasonlításban is kiváló mutatók, és hiába érkezett az ország méreteihez képest óriási tőke, annak fel nem hasz-

nálása nem engedett teret a valódi gazdasági újjáépítésnek (új munkahelyek teremtése, új hotelek építése és azok működtetése, új turisztikai központok kialakítása, új termelő üzemek építése, exportösztönzés stb.) Tulajdonképpen a gazdasági növekedés nem párosult gazdasági fejlesztéssel.

Magyar–montenegrói kétoldalú kapcsolatok

A magyar–montenegrói kapcsolatok hagyományosan széles körűek és problémamentesek, kölcsönös a rokonszenv országaink között. Hazánk az első számú külföldi befektető Crna Gorában. A felső szintű találkozók gyakorisága megfelelő, legutóbb 2010. december 6-án *Milan Ročen* külügyminiszter tett sikeres látogatást Budapesten. *Filip Vučanović* köztársasági elnök pedig 2011. április 5–6-án viszonzta Sólyom László 2007. októberi, podgoricai látogatását.

Ez a pozitív viszonyulás nemcsak a politikai vezetőket, hanem az állampolgárokat is jellemzi a turizmus révén szerzett kedvező, személyes tapasztalatoknak köszönhetően. Magyarországot a baráti országok legszűkebb körébe sorolják Podgoricában, hálásak korábbi – Montenegró függetlenedését megelőző – politikai gesztusainkért, támogatásunkért. Különösen nagyra értékelik üzleti kapcsolatainkat, az erős magyar befektetői jelenlétet. Jövőbeni együttműködésünk meghatározó eleme, hogy Magyarország hosszabb távon meg tudja-e őrizni gazdasági pozícióit Montenegróban. Ezt se-

gítené elő, és egyúttal hosszú távú stratégiai gondolkodásról tanúskodna, ha hazánkknak sikerülne megnyerni a jövőbeni montenegrói értelmiséget, kulturális elitet is – mindenekelőtt állami ösztöndíjak adományozása és magyarországi posztgraduális képzési utak felajánlása révén.

Az osztrák kapcsolattartó irodával közös épületben elhelyezett első montenegrói hivatalunkat 2005. november 17-én nyitottuk meg.¹ Magyarország az első között, 2006. június 12-én ismerte el az új, független államot. A jegyzékváltást követően, 2006. június 14-én nagyköveti szintű diplomáciai kapcsolatok létesültek államaink között. Hazánk 2003. december 18. óta tiszteletbeli konzulátust működtet *Magyar Csaba* tiszteletbeli konzul vezetésével, a Herceg-Novii város körzetéhez tartozó Zelenika helységben.

2007. július elején Herceg Noviban megalakult a Magyar–Montenegrói Üzleti Tanács a két ország viszonylatában legfontosabb magyarországi és montenegrói cégek részvételével. 2009 novemberében Budapesten megtartotta első ülését a Magyar–Montenegrói Gazdasági Vegyes Bizottság, a másodikra 2010. november 17–18-án, Podgoricában került sor. 2010. október 24. és 30. között a Joint Venture Szövetség és a podgoricai külgazdasági szakdiplomata közös szervezésében Balkán Expedíció elnevezésű program valósult meg, amely kis- és középvállalkozásaink montenegrói és térségi piaci lehetőségeit mérte fel.

A kétoldalú kapcsolatok alakulásában fontos szerepet játszott, hogy 2009 első félévében, a cseh EU-elnökség időszakában podgoricai képviselőnk látta el

¹ A magyar és az osztrák közös bérlemény 2010. augusztus 31-én megszűnt. Az osztrák nagykövetség, létszámbővülésükre tekintettel, másik épületbe költözött.

az unió helyi elnökségi teendőit, 2009–2010-ben pedig a NATO CPE (*Contact Point Embassy*) feladatokat. A CPE feladatkör kiterjedt a NATO-tisztviselők montenegrói, illetve montenegrói szakértők brüsszeli látogatásainak előkészítésében és lebonyolításában történő közreműködésre; a NATO-val kapcsolatos tájékoztató anyagok terjesztésére, kommunikációs tapasztalataink átadására; jelentéstételre a fogadó ország biztonságpolitikájáról a NATO illetékes szervei felé. Mindemellett Magyarországon szakmailag és anyagilag számos biztonságpolitikai vonatkozású rendezvényt támogatott a Külügyminisztérium által jóváhagyott 15 000 eurós keretből. A tapasztalatátadás főbb területei a következők voltak: a NATO-tagság melletti társadalmi támogatottság erősítése, a NATO-joganyag átvétele és a minősített információk védelme, NATO-kompatibilitás tétéle.

2010 márciusában Montenegró egy őrzési és védelmi feladatokat ellátó gyalogsági szakasszal csatlakozott a NATO ISAF (*International Security Assistance Force*, Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő – *a szerk.*) misszióhoz, azon belül a magyar PRT (a Magyar Honvédség Tartományi Újjáépítési Csoportja Afganisztánban – *a szerk.*) védelmét biztosító, magyar őrszázadhoz a Pannónia bázison. Jelenleg Montenegró a harmadik egységét állomásoztatja Afganisztánban. A magyar–montenegrói katonai együttműködés keretében a Honvédelmi Minisztérium és a montenegrói Védelmi Minisztérium között az elmúlt két évben több, Montenegró NATO-integrációját célzó kétoldalú program valósult meg (konzultációk, szakmai tapasztalatcserék budapesti, illetve podgoricai helyszínnel).

Montenegró európai integrációs helyzete

Montenegró EU-hoz való közeledése már az ország függetlenné válását (2006) megelőzően, a szerb–montenegrói államközösségen belül elkezdődött. A stabilizációs és társulási megállapodással (*Stabilisation and Association Agreement*, SAA) kapcsolatos tárgyalások 2005 októberében – még Szerbia és Montenegróval, ám az ún. „ikervágányos megközelítés” (*twin-track approach*) elve alapján, hatáskörök szerint, párhuzamosan mind a két tagköztársasággal, mind az Államközösséggel – indultak meg.

Az SAA-tárgyalások 2006. májusi – Szerbiának a hágai nemzetközi törvényszékekkel való együttműködésének elégtelensége miatti –, EU általi felfüggesztése Montenegrót csak kisebb mértékben érintette, hiszen az időközben (2006. június 3-án) függetlenné vált államot az EU hamar elismerte. Az integrációs folyamat ennél fogva már külön folytatódhatott. A 2006 őszén (szeptember 26-án) a már független Montenegróval újrainduló SAA-tárgyalások rövid idő alatt, az év végéig lezajlottak. 2007. március 15-én sor került a megállapodás parafálására. A szükséges tagállami ratifikációk sorozata után a stabilizációs és társulási megállapodás végül 2010. május 1-jén lépett hatályba.

A 2008. december 15-én, a soros francia EU-elnökség idején benyújtott montenegrói uniós tagfelvételi kérelem ez ideig sikeres utat járt be. A francia elnökséget követő cseh és svéd elnökségek alatt Montenegró összességében pozitív képet alakított ki magáról az EU tagországainak körében, sikeresen szabadult meg a nyugat-balkáni térség etnikai konfliktusainak örökségétől. A tagfelvé-

teli kérelemmel Montenegró világos üzenetet küldött arról, hogy hosszú távú fejlődését az unió szerves és integrált részeként képzelel el. Ez a döntés összetársadalmi támogatottságot élvez, és jelenleg – a gazdasági világválság hatásai miatt általános elégedetlenség ellenére – minden számottevő politikai formáció osztja a kormány ezen célkitűzését. 2009. április 23-án a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy terjessze elő véleményét Montenegró kérelmével kapcsolatban. A bizottsági kérdőívre adott, csaknem négyezer oldalból álló válaszcomagot Montenegró 2009. december 9-én adta át. Mindennek elismeréséül 2009. december 19-én az EU feloldotta a montenegrói állampolgárokkal szembeni vízumkötelezettséget. Az unió 2010. szeptember végéig tizenegy szakértői tényfeltáró delegációt küldött Montenegróba az *avis*-folyamat részeként, és áprilisban további 673 kiegészítő kérdést intézett a montenegrói kormányhoz. 2010. november 10-én *Stefan Füle*, az EU bővítési biztosa Podgoricába érkezett, hogy személyesen adja át a kormánynak az ország EU-tagfelvételi kérelméreől készített bizottsági véleményt, végül a 2010. december 16-i Európai Tanács döntött a tagjelölti státus megadásáról. Ugyanakkor a csatlakozási tárgyalások megkezdése időpontjának kitűzése várhatóan továbbra is kondicionáló eszköz marad az unió tarsolyában.

Az integrációs folyamat során az elmúlt egy évben számos nyitott kérdést, joghézagot szüntettek meg új, EU-konform törvények megalkotásával. Az új büntetőeljárás törvény, a diszkriminációt tiltó törvény, az állampolgársági és idegenrendészeti törvény és számos más jogszabály, kormányrendelet meghozatalában kulcsszerepet játszottak az or-

szágban diplomáciai képvisellel rendelkező uniós tagállamok, továbbá az EU és az EBESZ helyi képviselői. A törvényalkotásban elért fejlődést a Bizottság is elismeri. Míg a 2008. évi bizottsági országjelentés számos területen a törvényi háttér hiányából adódó problémákat hangsúlyozta, addig a 2009. évi már a meglévő, új törvények szisztematikus és mindenre vonatkozóan egyforma alkalmazását, és a törvényeket végrehajtó közigazgatás adminisztratív kapacitásainak növelését emeli ki jövőbeni fő feladatként.

Felkészültsége alapján Montenegró a térség azon országa, amely a legközelebb áll ahhoz, hogy csatlakozási tárgyalásokat kezdjen az unióval. Az EU által elismert haladás és az ambiciózus tervek mellett ugyanakkor még jelentős (bár a szomszédos országokhoz képest sokkal szerényebb) kihívások állnak az ország előtt. Több területen van szükség reformlépések megtételére, illetve azok felgyorsítására: korrupció, szervezett bűnözés elleni harc – tehát a jogállamiság erősítése. A most készülő bizottsági véleményben emellett valószínűleg bírálatot kap az immár több éve húzódó új választási törvénnyel kapcsolatos parlamenti patthelyzet, az oktatásügy, valamint az állampolgársági törvény egyes diszkriminatív vonatkozásai. Ugyanakkor az EU szisztematikus stratégiával igyekszik ösztönözni a társadalomban meglévő anomáliák kiküszöbölését, közép- és hosszabb távon egyaránt. Az unió által követett stratégia a hatalmi ágak egymástól történő határozott elválasztására összpontosul. Az egymás munkáját nem befolyásoló, ugyanakkor alkotmányos keretek között egymást ellenőrző és jól működő igazságszolgáltatási, törvényhozói és végrehajtói hatalom megte-

remtésével előbb-utóbb az ország „saját magát tisztítja meg”, számol le a korrupcióval és a remények szerint sikeresen száll szembe a szervezett bűnözői körökkel. E cél elérése érdekében Montenegróban számos nemzetközi, illetve bilaterális alapokon működő fejlesztési ügynökség és kezdeményezés² jelen van, amelyek munkáját megannyi helyi civil szervezet segíti.

Az EU-tagállamok bilaterális fejlesztési eszközei mellett az unió az ún. előcsatlakozási támogatási eszközön (*Instrument for Pre-accession Assistance*, IPA) keresztül évi kb. 30 millió euró értékben nyújt támogatást Montenegrónak, egyebek között az igazságügy, a természetvédelem, a rendőrségi kapacitások és az adminisztratív struktúrák fejlesztése területén.

Ugyanakkor az integráció jelenlegi ütemének fenntartását veszélyeztetik a régió megoldatlan kétoldalú kérdései. Horvát–montenegrói viszonylatban felmerül a Kotori-öböl bejáratánál található Prevlaka-félsziget határvonalának mindaddig nemzetközi jogilag rendezetlen kérdése.

Brüsszelnek ugyanakkor azzal a szemponttal is számolnia kell, hogy Podgorica integrációs törekvéseinek évekig történő lassítása – esetleg más régióbeli államok integrációs üteméhez kapcsolása – méltánytalan lépés lenne az unió részéről, ami az euroatlanti csatlakozási folyamatban eltökéltnek látszó térség

egésze számára negatív üzenetértékkel bírna.

Az is kérdés, hogy az EU milyen módon fogja kezelni a korrupciós ügyeket Montenegró csatlakozása során, hiszen a 2007-ben csatlakozott Románia és Bulgária esetében is ez volt, és továbbra is ez marad az egyik „legégetőbb” megoldatlan kérdés. Sajnos ezen a területen komoly, kézzelfogható előrelépések egyelőre csak a törvényalkotás, és nem a végrehajtás szintjén történtek Montenegróban. Az ország EU-csatlakozása pedig alternatíva nélküli, mivel földrajzi elhelyezkedése és kormányzati stratégiája alapján nincs más fejlődési út.

Montenegró függetlenné válásának elmúlt öt éve

Ha ma tartanának Montenegróban újabb, az ország függetlenségére vonatkozó népszavazást, akkor hasonló eredmény születne, mint öt évvel ezelőtt. A lakosság 56 százaléka szavazna a Szerbiától való különválásra, míg 44 százalék adná voksát a korábban létező Szerbia Montenegró Államközösség megmaradására.³ A felmérést 2011. május 5. és 11. között a DEFACTO közvélemény-kutató végezte, s eredményei azt bizonyítják, hogy továbbra is fennáll az ország lakosságán belüli megosztottsága ebben a kérdésben, illetve a mai napig éles az ellentét ebben az ügyben. A szavazói csoport

2 Például: Austrian Development Agency (ADA) – Osztrák Fejlesztési Ügynökség; Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – Műszaki Együttműködés Hivatala (Németország); United Nations Development Program (UNDP) – az ENSZ Fejlesztési Programja; United States Agency for International Development (USAID) – az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége; Capability Development Plan (CDP) – Képességfejlesztési Terv (EU).

3 Az öt évvel ezelőtti referendum alkalmával Montenegró polgárainak 55,5%-a szavazott a függetlenségre, míg 44,5% a Szerbiával történő közös államban való maradás mellett.

tokon belüli némi változás azért megfigyelhető, hiszen a korábban függetlenségre szavazók közül ma 2,9 százalék az államközösségre adná szavazatát, míg a Belgráddal fenntartott szövetségre voksolók közül 6,6 százalék ma a függetlenséget támogatná. A kutatást végző cég vezetője, *Miloš Bešić* szerint az eredményekből az következik, hogy a montenegrói lakosság továbbra is ugyanazon értékek mentén szavazna, mint 2006-ban, ezek pedig a Montenegróra vonatkozó történelmi mítoszok és a nemzeti identitás kérdései. Ebből az is következik, hogy a politikai pártoknak e tekintetben változatlanul érdeke lesz fenntartani a megosztó politikát, hiszen ez garantálja a pártok támogatói bázisának megőrzését. A megosztottság rávilágít a jelenlegi hatalmi elit politikájára, hiszen ezen kérdés napirenden tartása még mindig támogatottságot biztosít a vezető politikai pártoknak. A felmérés eredményei azt mutatják, hogy az állampolgárok 46,1 százaléka támogatandó lépésnek tartja a függetlenséget, a megkérdezettek 31,5 százaléka állítja azt, hogy a Szerbiával közös államra adná a voksát, míg 22,4 százalékuk nem lát különbséget a két opció között. Bešić szerint a szavazáson 2006-ban részt még nem vevő, a most felnőtt korba lépő fiatalok voksolásának eredménye nagyjából megegyezne az átlagszavazókéval, ami alátámasztja az előző állításokat. Az államba vetett hit gyors növekedését igazolja, hogy csak a szavazók 44,4 százaléka gondolja úgy, hogy az ország megfelelő irányban halad, 24,7 százalék az irányt hibásnak tartja, míg 30,8 százalékuknak egyáltalán nincs véleménye. Ezen csoportokon belül 17,7 százalék államközösség-párti, míg a rossz irányt érzékelők között is van 6,3 százalék függet-

lenségpárti. Az önálló Montenegrónak az elmúlt öt év alatt produkált eredményével a lakosság 51,8 százaléka elégedett, míg 48,2 százalékuk elégedetlen. Az elégedettek 85,4 százaléka függetlenségpárti, de 13,6 százalék azon csoportba tartozik, amelyik a közös államra szavazott. A montenegrói demokrácia szintjével a lakosok 54,2 százaléka elégedett, míg a maradék 45,8 százalék nem tartja azt kielégítő szintűnek. Az elégedettek csoportjába 86,1 százalék függetlenségpárti, míg 82,4 százalék az elégedetlenek csoportjában az unióra szavazók közül került ki. Öt évvel a referendum után a polgárok 52,7 százaléka gondolja úgy, hogy rosszabb a munkavállalók helyzete, mint 2006 májusa előtt, 17,1 százalékuknak meggyőződése, hogy jobb, míg 30,2 százalék szerint változatlan.

Az emberi jogok tekintetében 37,1 százalék véli, hogy jobb a helyzet, míg 30,1 százalék szerint romlott. A megkérdezettek 34,2 százalék gondolja úgy, hogy a politikailag stabilabb az ország, mint 2006 tavaszán, míg 27,4 százalék szerint instabilabb, de 38,4 százalék arról van meggyőződve, hogy semmi sem változott. Bešić szerint Montenegró állampolgárai ma is ugyanazon kritériumok alapján döntenének a Szerbiával egy államközösségben maradás ügyében, mint 2006 tavaszán. Az általa vezetett felmérés alapján a lakosság 77,6 százaléka azzal indokolta az önálló állam szükségességét, hogy minden nemzetnek független hazával kell rendelkeznie. Továbbra is többségben vannak azok, akik szerint a Szerbiától való különállás biztosítja a gyorsabb európai uniós integrációt (75,1 százalék, míg 2006-ban ez a mutató 71,2 százalék volt).

A népesség 62,6 százaléka gondolja úgy, hogy jobb az életszínvonal a függet-

len Montenegróban, mint korábban, és 62 százalék biztos abban, hogy ez segíti a szabadság és a demokrácia megszilárdulását. Mégis, a felmérés eredményei azt mutatják, hogy a történelem és az életszínvonal alakulása miatt a függetlenség ellenzői ma is a Belgráddal való együttműködésre szavaznának. A közös államra voksolók 86,7 százaléka szerint a montenegrói és a szerb ugyanaz a nép, míg 72,4 százalék véli úgy, hogy a Szerbiával együtt fennálló unió jobb életszínvonalat biztosítana Montenegró állampolgárainak. 65,7 százalék szavazna az unió mellett a két ország közös történelmének okán, 61,4 százalék pedig biztos abban, hogy a demokrácia jobban érvé-

nyesülne egy Szerbiával együtt létező Montenegróban, de a gyorsabb EU-integrációra az államközösségre szavazók közül csak 47,9 százalék adná biztosan a szavazatát.

A felmérés alapján több következtetés is megfogalmazható, de a legfontosabb talán az, hogy a függetlenségpártiak és ellenzőik érvei szinte teljesen megegyeznek az öt évvel ezelőtti felméréssel, hiszen azok változatlanok: történelem, hagyomány, nemzeti identitás. Ezek alapján meglepő, hogy a nemzeti öntudat, a történelmi hagyományok még a XXI. században is felülírják az egyén érdekeit a gyorsan modernizálódó montenegrói köztudatban.



VARGA LÁSZLÓ*

Szerbiai európai integrációs helyzetkép

A tanulmány célja, hogy átfogó helyzetképet adjon Szerbia európai integrációs erőfeszítéseiről, kiemelve a folyamat sebességét meghatározó legfontosabb politikai és jogalkotási kérdéseket. A figyelem középpontjában a koszovói albánokkal folyó párbeszéd, a hágai nemzetközi törvényszékkel való együttműködés, az igazságügyi reform, valamint a kiemelt figyelmet érdemlő törvényhozási kérdések szerepelnek. Tekintettel arra, hogy a csatlakozási tárgyalások kitűzésének az esélye rövid távon rendkívül csekély, az értekezés a tagjelölti státus megszerzéséhez nélkülözhetetlen kritériumok áttekintésére korlátozódik, érintve az euroatlanti integrációs folyamatok közvéleménybeli megítélését, továbbá a politikai élet szereplőinek preferenciáit.

Bevezetés

Szerbia európai integrációs folyamata 2011-ben (újra) kulcsfontosságú szakaszához érkezett. A tagjelölti státus megszerzése és a stabilizációs és társulási megállapodás tagállami ratifikációjának folytatása reális célnak tekinthető az ideiglenes esztendőre. Nagy valószínűséggel előrejelezhető, hogy a csatlakozási tárgyalások időpontjának kitűzése a 2012 tavaszán esedékes parlamenti választások utáni időszakban válhat megvalósítható célkitűzéssé.

A tagjelölti státus elnyerése a csatlakozási tárgyalások megkezdésének jogi előfeltételét képezi, míg a stabilizációs és társulási megállapodás hatálybalépése gyakorlati szempontból a tárgyalások megkezdésének feltétele. Kétséget kizáróan megállapítható, hogy e két párhuzamosan zajló eseménysor sikere vagy sikertelensége döntő befolyással lesz a teljes jogú uniós tagság elnyeréséhez szükséges időintervallum hosszára.

A stabilizációs és társulási megállapodás tagállami ratifikációja 2010 júniusában vette kezdetét. Ez ideig Szerbia mellett 17 EU-tagállam és az Európai Parlament fejezte be a megállapodás becikkelyezésének folyamatát. A ratifikációs procedúrát néhány ország (Lengyelország, Litvánia és Románia) esetében az adott állammal fennálló bilaterális viták, más tagállamokban (Hollandia, Írország) a hágai nemzetközi törvényszékkel (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY*) folytatott együttműködés megítélése hátráltatja. 2011 végéig nem várható a ratifikációs folyamat befejezése és a megállapodás hatálybalépése.

A tagjelölti státus elnyerésének és a csatlakozási tárgyalások megkezdésének legfontosabb kritériumait az Európai Bizottság 2010. november 9-én elfogadott országjelentése (*Progress Report*) tartalmazza. A Bizottság jelentése alapján a szerb kormány által 2010 decemberében elfogadott akcióterv definiálja az ideiglenes

* A szerző az Európai Integrációs Bizottság elnöke, Szerbia Képviselőháza.

végéig teljesítendő jogalkotási és jogalkalmazási feladatokat, intézkedéseket. A 96 pontból álló dokumentum határidőkkel és az egyes feladatok teljesítéséért felelős állami szervek meghatározásával veszi lajstromba a legsürgetőbb dossziékat.

Az Európai Bizottság október 12-én hozza majd nyilvánosságra véleményét Szerbia tagfelvételi kérelméről. A tagjelölti státus megadásáról szóló, konszenzussal meghozandó tanácsi döntés alapjául szolgáló dokumentum kidolgozása június közepén veszi kezdetét.

A tagjelölti státus elnyeréséhez teljesítendő kritériumok

A Belgrád–Pristina párbeszéd

Koszovó függetlenségének kikiáltását követően az ország területi integritásáért folytatott diplomáciai és jogi küzdelem 2010 nyarára a szakadék szélére sodorta Szerbia európai integrációs folyamatát. A hágai Nemzetközi Bíróság (*International Court of Justice, ICJ*) 2010 júliusában nyilvánosságra hozott tanácsadó véleménye a nemzetközi joggal összhangban lévőnek minősítette a koszovói függetlenségi nyilatkozatot. Válaszlépésként az ENSZ közgyűléséhez egyoldalúan benyújtott szerb határozati javaslat egy hosszú távú konfrontáció veszélyét hordozta magában a világ számos vezető államával. Az egyoldalú benyújtás ténye és a tervezet szövege szembeállította Szerbiát az Európai Unió Koszovót elismerő tagországaival, továbbá veszélyeztette az Európai Unió egységes külpolitikájának megteremtéséért tett erő-

feszítéseket, néhány hónappal a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően. Hosszas egyeztetések után Szerbia, szakítva addigi merev Koszovó-politikájával, az eredetileg betervezett javaslat helyett egy, az Európai Unió tagállamaival egyeztetett és támogatott szöveget nyújtott be.

Az ENSZ-közgyűlésen 2010 szeptemberében közfelkiáltással elfogadott határozat a Koszovó státusáról szóló tárgyalások újraindítása helyett az együttműködés fejlesztését, az európai integrációs erőfeszítések felgyorsítását és az emberek életfeltételeinek javítását eredményező párbeszédre ösztönzi a feleket.

A 2011 márciusában megkezdődött dialógus első három fordulóján a delegációk¹ a telekommunikációval, a gazdasági együttműködéssel, a légi közlekedéssel, az anyakönyvekkel, a vámhivatali pecsétekkel, a telekkönyvekkel, a villamosenergia-szállítással, a személyek szabad mozgásával, a regionális együttműködési fórumokon való koszovói részvétellel, a rendszámtáblákkal és az egyetemi oklevelekkel kapcsolatos álláspontjait ismertették. Az előzetes várakozásokkal ellentétben a május közepén megtartott tárgyalási forduló nem hozott áttörést egyetlen kérdésben sem.

A párbeszéddel kapcsolatban leszögezhető, hogy az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok is konstruktív magatartást vár el Szerbiától, továbbá kézzelfogható előrelépést a Koszovóban élő emberek mindennapi életét megnehezítő kérdések megoldásában. Tekintettel arra, hogy a dialógus sikertelensége esetén rövid távon elsősorban Belgrádnak van veszítenivalója, így engedmé-

1 A szerb tárgyalódelegációt Borislav Stefanovic, a Külügyminisztérium politikai igazgatója vezeti, az albán felet Edita Tahiri, a koszovói kormány alelnöke képviseli.

nyek megtételére kényszerítő helyzetben elsősorban a szerb fél van. Nehezen képzelhető el, hogy a tagjelölti státusz elnyeréséig ne kerüljön sor legalább néhány, a szuverenitás kérdését – akár csak közvetetten – érintő tárgyalási téma lezárására.

Együttműködés a hágai nemzetközi törvényszékekkel

Az Európai Unió tagállamai 1997-ben döntést hoztak arról, hogy a nyugat-balkáni országok vonatkozásában kibővítik a koppenhágai csatlakozási kritériumrendszert az ICTY intézményével történő teljes körű együttműködés, valamint a regionális megbékélés követelményével.

A hágai nemzetközi törvényszékekkel való együttműködés egyike azon kérdéseknek, amelyeknek a megítélése az integrációs folyamat kezdetétől fogva döntően befolyásolja Szerbia csatlakozási erőfeszítésének sikerességét. A mai napig a 46 szerb nemzetiségű vádlottból 44 került kiadatásra. Utolsóként 2008 júliusában *Radovan Karadžić*, a boszniai Szerb Köztársaság korábbi elnöke érkezett meg Hágába. A fennmaradt két vádlott, *Ratko Mladić* és *Goran Hadžić* elfogása érdekében tett erőfeszítések hosszú éveken keresztül nem vezettek sikerre.

Azzal, hogy a szerbiai hatóságok 2011. május 27-én letartóztatták *Ratko Mladić*ot, a boszniai szerb hadsereg korábbi főparancsnokát, elhárult a tagjelölti státusz megszerzésének legnagyobb politikai akadálya. Ezzel együtt a nemzetközi törvényszékekkel való teljes körű együttműködés, különösen *Goran Hadžić* elfogása, valamint *Ratko Mladić* bűnpártolói hálózatának feltérképezése továbbra is komoly kihívás.

Szerbia tagfelvételi kérelmének az Európai Bizottsághoz való továbbításáról szóló, 2010 októberében elfogadott tanácsi következtetések értelmében a tagállamok egyhangúlag meghozandó döntésükkel értékelik majd a hágai törvényszékekkel való együttműködést. A Tanács álláspontja szerint a csatlakozási folyamat során további lépések megtételére a háborús bűnöklet vizsgáló törvényszékekkel történő teljes körű együttműködés fennállása esetén kerülhet sor. A hágai főügyész együttműködést értékelő jelentései ezután is igen nagy, egyes országok esetében döntő befolyással bírnak majd a Szerbiával kapcsolatos tagállami álláspontokra.

Az elmúlt évek tapasztalata, különösen a szomszédos Horvátország példája azt vetíti előre, hogy a háborús bűnöklet vizsgáló törvényszékekkel történő együttműködés, szélesebb értelemben a múlt század kilencvenes éveinek szörnyű eseményeivel való őszinte szembenézés, végig fogja kísérni Szerbia teljes csatlakozási folyamatát.

Az igazságügyi reform felülvizsgálata

A szerbiai parlament 2008 decemberében fogadta el az igazságügyi reform alapját képező törvénycsomagot. Az Európai Bizottság az uniós normákkal összeegyeztethetetlennek minősítette a reformfolyamat legfontosabb elemét, a bírák és az ügyészek újraválasztását, aminek következtében közel ezer bíró és ügyész veszítette el tisztségét.

A kormányzat végül arra kényszerült, hogy hozzákezdjen az újraválasztási döntések felülvizsgálatához. Első lépésként 2010 végén módosult az igazságügyi csomag néhány eleme. Ezt követően a parlament március végén megválasztotta az új összetételű Országos Bírói Taná-

csot és Országos Ügyészi Tanácsot, amelyek az elmúlt hetekben az Európai Bizottsággal és az Európa Tanács Velencei Bizottságával együttműködve elkészítették az újválasztási döntések revíziójának kritériumrendszerét.

Ahhoz, hogy az Európai Bizottság október 12-én nyilvánosságra hozandó országvéleménye az igazságügyre vonatkozó rész tekintetében pozitív lehessen, kézzelfogható számú felülvizsgálati döntés megszületését várják el Szerbiától.

Törvényalkotási kérdések

A legjelentősebb törvényalkotási kérdések között a parlamenti választásokról szóló törvény módosítása, a pártfinanszírozási törvény meghozatala, a közvagyonról szóló, valamint a vagyon-visszaszármaztatási (kárpótlási) törvény elfogadása szerepel.

A parlamenti választásokról szóló törvény módosítása az európai mércékkel összeegyeztethetetlen mértékű pártbefolyást lehetővé tevő szabályozás és gyakorlat megváltoztatásának igényével került tagjelöltségi kritériumként megfogalmazásra.

A jogszabály módosításával olyan egyértelmű jogi helyzetet kellett Szerbiának teremtenie, amely lehetetlenné teszi az ún. borítékolt lemondó nyilatkozatok alkalmazását. A korábbi gyakorlat szerint a parlamenti képviselők a mandátumuk megszerzése előtt keltezés nélküli lemondó nyilatkozatokat írtak alá és adták át az őket jelölő politikai szervezetnek. A képviselői mandátumról való lemondást tartalmazó nyilatkozat útján a párt bármelyik pillanatban megfoszthatta mandátumától a képviselőt.

A mandátum kiosztás szabályait is összhangba kellett hozni az európai gya-

korlattal. Szerbiában a parlamenti képviselőket 2000 óta listás-részarányos választási rendszerben választják. Az ország területe egyetlen választókerületet alkot. A 250 képviselői hely elosztásában az 5 százalékot elért pártok, pártkoalíciók, továbbá az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszámot (az ún. természetes küszöböt) elért kisebbségi politikai szervezetek vesznek részt. A mandátumelosztás Európai Unió által bírált szabályrendszere alapján a képviselői helyeket szerzett pártok, pártkoalíciók a választások után dönthették el, hogy a választási listán szereplő képviselőjelöltjeik közül kik szerzik meg az elnyert mandátumokat. A szükséges törvénymódosítást május végén fogadta el Szerbia parlamentje.

A pártok finanszírozásáról szóló új törvény a korrupció elleni harc eredményességét hivatott javítani. A jogszabály legfontosabb újdonsága a politikai élet pénzügyi aspektusainak átláthatóbbá tétele. A Velencei Bizottság és az Európai Bizottság észrevételeit maradéktalanul figyelembe vevő törvényjavaslat parlamenti elfogadása június közepére várható.

A csatlakozási kritériumrendszer egyik legfontosabb eleme a jogállamiság elvének maradéktalan alkalmazása. Az Európai Bizottság országjelentései évekre visszamenőleg súlyos bírálatokat fogalmaztak meg ezen a téren. Szerbia 2006-ban elfogadott alkotmánya 2008. december 31-ei összehangolási, illetve megalkotási határidőt irányozott elő a hatályos, valamint az új alaptörvény alapján meghozandó törvények vonatkozásában. A jogharmonizációs kötelezettséget közel háromtucat törvény esetében a mai napig nem sikerült teljesíteni.

A mulasztásos alkotmánysértés legkiválóbb példája a helyi önkormányzatok és Vajdaság Autonóm Tartomány vagyonát

visszaadni hivatott köztulajdonról szóló törvény. A köztulajdon törvényi szabályozása mellett, immár két évtizede várta magára a vagyon-visszaszármaztatási (kárpótlási) törvény elfogadása is. A két jogszabály közös vonása, hogy mindkettő valamilyen múltbeli jogsérelmet hivatott orvosolni. A vagyon-visszaszármaztatási törvény a második világháborút követően elkövetett vagyoni jogsérelmek orvoslásának jogi keretét adja majd. A közvagyonról szóló törvény az 1995-ben államosított helyi önkormányzati és tartományi vagyon visszaállítását tűzte ki célul.

A működő piacgazdaság alapjául szolgáló jogbiztonság elengedhetetlen eleme a tulajdoni viszonyok rendezettsége. Az Európai Bizottság ezért a tagjelölti státusz megszerzéséhez teljesítendő követelményként határozta meg a köztulajdonról szóló törvény és a vagyon-visszaszármaztatást rendező jogszabály megszületését. A kárpótlási modell megválasztása Szerbia szuverén döntése lesz, ugyanakkor a tartalmi tekintetben megfogalmazott elvárás szerint a kárpótlás nem lehet szimbolikus, a törvény alkalmazásának kezdete pedig nem tehető függővé valamilyen bizonytalan jövőbeli időpontban bekövetkező feltételtől (pl. a bruttó hazai össztermék meghatározott szintű növekedésének elérésétől). Mindkét törvény esetében felállt a törvényelőkészítő munkacsoport, a törvénytervezeteket várhatóan június végéig bocsátják közvitára.

Menedékkérők

A schengeni rendszer tagállamai 2009 decemberében hoztak döntést a Szerbiával szemben fennállt vízumkénszer megszüntetéséről. A 22 EU-tagállamot, továbbá Norvégiát, Svájcot és Izlandot felölölő vízummentesség elérése az integrá-

ciós folyamatok eddigi legjelentősebb, kézzelfogható eredménye. A vízumliberalizáció lehetőségét kihasználva 2010 elejétől egyre növekvő számú szerbiai állampolgár jelent meg néhány EU-tagállamban (elsősorban Svédországban, Németországban, Belgiumban és az utóbbi hónapokban Luxemburgban) azzal a szándékkal, hogy politikai menedékkért folyamodjon. A statisztikai adatok szerint a menedékkérők száma az elmúlt másfél évben meghaladta a 17 500-at.

Az egyre növekvő migrációs nyomás hatására 2011 májusában Belgium levélben fordult az Európai Bizottsághoz, amelyben jelezte, hogy amennyiben Szerbia nem fogantatosít megfelelő intézkedéseket, Belgium indítványozni fogja a vízummentesség felfüggesztését. A menedékkérők problémája az Európai Bizottság tavaly novemberi országjelentése alapján még nem szerepelt kiemelt helyen a megoldásra váró kérdések prioritási listáján. Az elmúlt hónapokban érvényesülő tendenciák következtében viszont elsőrangú kérdéssé lépett elő.

A vízumkénszer esetleges visszaállítása beláthatatlan következményekkel járna Szerbia európai integrációs folyamatára nézve. Egyrésztől megerősödne az integrációt ellenző politikai erők, másrésztől helyrehozhatatlanul megrendülne a közvélemény EU-csatlakozásba vetett bizalma. A helyzetet súlyosbítaná, hogy – mivel a menedékkérők 95 százaléka a roma, az albán és a bosnyák közösség tagja – rövid idő alatt konfliktusokat kiváltó kisebbségellenes hangulat alakulna ki az országban.

Annak ellenére, hogy a rövid távú kormányzati intézkedéseknek, elsősorban a szigorított határellenőrzésnek köszönhetően csökkenni kezdett a Szerbiából érkező menedékkérők száma, a kérdés to-

vábbra is a figyelem középpontjában áll. Hosszú távú megoldást kizárólag az ország legszegényebb területeinek gazdasági felzárkóztatása jelenthet. Szerbia gazdasági konszolidációja, kiváltképpen a 20 százalékot meghaladó munkanélküliség jelentős csökkentése része a koppenhágai csatlakozási kritériumrendszernek is.

Egyéb kérdések

Az európai integrációs folyamatok irányításának intézményi struktúrája

Az európai integrációs folyamat politikai irányítását a kormány integrációs kérdésekkel megbízott alelnöke végzi. A tárcaközi szakmai koordináció a kormány alá rendelt Európai Integrációs Iroda feladata. A kormány mellett működő Európai Integrációs Tanács a kabinet szakmai tanácsadó testülete. Parlamenti szinten az európai uniós csatlakozással összefüggő feladatokat az Európai Integrációs Bizottság látja el.

A közvélemény viszonya az integrációs folyamatokhoz

Az integrációs folyamatokkal kapcsolatos legutóbbi lakossági felmérések eredményei az európai uniós csatlakozás támogatottságának csökkenéséről tanúskodnak. A 2003–2004-es időszakban mért, 70 százalék feletti támogatottság tavaly decemberre 57 százalékra apadt. A csökkenés két alapvető okra vezethető vissza. Egyrészt, a gazdasági-szociális helyzet, az elviselhetetlen mértékű munkanélküliség, a romló életszínvonal általános társadalmi csalódottságot vont maga után. Másrészt, az integrációs folyamat elhúzódnása és az irreális csatlakozási időpontokat megjelölő politikusi ígéretek okoztak kiábrándultságot.

Az európai uniós csatlakozás továbbra is magasnak tekinthető lakossági támogatottságával szemben, Szerbia NATO-tagságát a megkérdezettek csupán 20–25 százaléka támogatja. A katonai szövetség elleni közhangulat részben az 1999-es bombázásra, részben az elmúlt évtizedben erőteljesen NATO-ellenes politikai közhangulatra vezethető vissza.

A politikai szintér szereplőinek integrációhoz fűződő viszonya

A szerbiai politikai szintér európai integrációt támogató szereplőinek (Szerb Haladó Párt, Demokrata Párt, Szerbiai Szocialista Párt, Liberális Demokrata Párt, Új Szerbia, G 17 plusz, Vajdasági Magyar Szövetség) közvéleménybeli támogatottsága a közvélemény-kutatások szerint 85 százalék felett mozog. Az EU-tagságot ellenző pártok (Szerbiai Demokrata Párt, Szerb Radikális Párt) támogatottsága országos szinten alig haladja meg pártonként a parlamentbe való bejutást jelentő 5 százalékot.

A NATO-tagságot is szorgalmazó parlamenti erők a szavazatok 15 százalékára számíthatnak. A kormánykoalíció vezető erejét jelentő Demokrata Párt hivatalos álláspontja szerint a békepartnerségi program jelen pillanatban megfelelő keret a NATO-hoz fűződő viszonyok továbbfejlesztésére. A legjelentősebb ellenzéki politikai párt, a Szerb Haladó Párt is az ország katonai semlegességének fenntartásáért száll síkra.

Az európai uniós tagság elnyerését célzó erőfeszítéseivel párhuzamosan a 2000. év után a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (JSZK) hozzákezdett a NATO-hoz fűződő kapcsolatainak megerősítéséhez. Ennek eredményeként a JSZK jogutódjaként Szerbia 2006 de-

cemberében csatlakozott a „Partnerség a békéért” programhoz. Megjegyezendő, hogy a békepartnerségi programhoz való csatlakozáskor átadott prezentációs dokumentumban Szerbia nem jelezte tagfelvételi szándékát, ami lehetetlenné teszi az ország részvételét a tagsági akciótervben, amely a taggá válásra való felkészülés elsődleges eszköze.

Szerbia parlamentje 2007 decemberében elfogadott, Koszovóról szóló parlamenti határozatával döntést hozott az ország katonai semlegességének kihirdetéséről. Ezzel párhuzamosan 2009-ben kidolgozásra került a kétéves egyéni partnerségi program, majd 2011 februárjában a szerb kormány határozatot hozott az ún. egyéni partnerségi akcióterv prezentációs dokumentumának a kidolgozásáról.

A közvélemény NATO-ellenessége és az Orosz Föderációhoz fűződő viszony fenntartása képezi a katonai szervezethez való erőteljesebb közeledés akadályát. Annak ellenére, hogy az európai integrációt elsődleges prioritásként meghatározó politikai körökben időről időre felbukkannak a NATO-tagságot szorgalmazó hangok, rövid távon nem várható a hivatalos álláspont megváltozása.

Szerbia európai integrációs útjának legfontosabb eseményei

- 2000. november 1. – a volt Jugoszláv Szövetségi Köztársaság felvétele az ENSZ-be;
- 2000. november 10. – a volt JSZK felvétele az Európai Biztonsági és Együttműködési szervezetbe;
- 2003. február 4. – Szerbia és Montenegró Államszövetségének (Szerbia közvetlen jogelődjének) létrejötte, a JSZK megszűnése;

- 2003. április 3. – Szerbia és Montenegró Államszövetsége az Európa Tanács tagjává válik;
- 2003. június 21. (Szaloniki) – az Európai Unió–Nyugat-Balkán csúcsmegerősíti a nyugat-balkáni országok csatlakozási perspektíváját;
- 2003. július – az EU és Szerbia és Montenegró megerősített állandó párbeszéde (*Enhanced Permanent Dialogue*) váltja fel a konzultatív munkacsoportot (*Consultative Task Force*), mint együttműködési formát;
- 2004. június – az Európai Unió Tanácsának határozata az európai partnerségről Szerbia és Montenegróval, felülvizsgálva 2006 januárjában;
- 2004. október 13. – Szerbia parlamentje elfogadja az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló parlamenti határozatot;
- 2004. október – az Európai Unió Tanácsának következtetései a stabilizációs és társulási megállapodás megkötésére irányuló eljárás elindításáról;
- 2005. október – a stabilizációs és társulási megállapodásról szóló tárgyalások kezdete;
- 2006. május 3. – a hágai nemzetközi törvényszékkel való együttműködés elmaradása miatt megszakadnak a tárgyalások;
- 2006. június – Montenegró függetlenedése folytán, Szerbia és Montenegró jogutódjaként Szerbia önálló állammá válik;
- 2006. október – Szerbia parlamentje elfogadja az ország új alkotmányát, amely a népszavazási megerősítést követően, 2006. november 8-án lép hatályba;

- 2007. június 13. – a hágai nemzetközi törvényszékkel való együttműködés helyreállítása után újraindulnak a stabilizációs és társulási megállapodásról folyó tárgyalások;
- 2007. november 1. – sor kerül a stabilizációs és társulási megállapodás parafálására;
- 2008. január 1. – hatályba lép a vízumkedvezményekről szóló EU–Szerbia megállapodás és az EU–Szerbia toloncegyezmény;
- 2008. február 18. – az Európai Unió Tanácsának határozata az európai partnerségről Szerbiával;
- 2008. április 29. – a stabilizációs és társulási megállapodás és az átmeneti kereskedelmi megállapodás aláírása;
- 2008. május 7. – az Európai Bizottság átadja Szerbiának a vízumkényszer megszüntetésének feltételrendszerét tartalmazó úttervet;
- 2008. szeptember 9. – Szerbia parlamentje ratifikálja a stabilizációs és társulási megállapodást és az átmeneti kereskedelmi megállapodást;
- 2009. január 1-jétől – Szerbia egyoldalúan alkalmazza az átmeneti kereskedelmi megállapodást;
- 2009. december 7. – az Európai Unió Tanácsának következtetései az átmeneti kereskedelmi megállapodás alkalmazásáról;
- 2009. december 19. – megszűnik a Szerbiával szemben fennállt vízumkényszer;
- 2009. december 22. – Szerbia benyújtja tagfelvételi kérelmét;
- 2010. február 1. – hatályba lép az átmeneti kereskedelmi megállapodás;
- 2010. június 14. – az Európai Unió Tanácsának következtetései a stabilizációs és társulási megállapodás tagállami ratifikációs folyamatának elindításáról;
- 2010. október 25. – a Tanács továbbítja Szerbia tagfelvételi kérelmét az Európai Bizottsághoz;
- 2010. november 24. – átadásra kerül Szerbiának az Európa Bizottság 2483 kérdést tartalmazó kérdőíve;
- 2011. január 19. – az Európai Parlament ratifikálja a stabilizációs és társulási megállapodást;
- 2011. január 31. – Szerbia átadja az Európai Bizottság kérdőívére adott válaszokat;
- 2011. március 29. – átadásra kerül Szerbiának az Európai Bizottság 629 kérdést tartalmazó pót-kérdőíve.
- 2011. május 27. – Ratko Mladić, a bosznai szerb hadsereg korábbi főparancsnokának letartóztatása.

KRUZSLICZ PÉTER*

Felsőoktatás és határ menti együttműködés – egy szerb–magyar pályázat margójára

A felsőoktatás hagyományosan ismert széles körű kapcsolatrendszeréről, nemzetközi elkötelezettségéről és a kapcsolatok építésében betöltött szerepéről. Ugyanakkor ezek a kapcsolatok nem mindig illeszkednek a határ menti együttműködések számára az Európai Unió által megteremtett keretek közé, holott azok a felsőoktatás szereplőit az ilyen jellegű együttműködések kiemelt kezdeményezőivé tehetnék. Egy konkrét szerb–magyar projekt bemutatása kapcsán igyekszik a jelen írás az elméleti háttérből kiindulva, a lehetőségek és a nehézségek feltárásán keresztül általános következtetéseket levonni a felsőoktatás határ menti együttműködésben betöltött szerepe és részvételi lehetőségei vonatkozásában.

A határ menti régiók közötti együttműködés nemcsak a szubszidiaritás, de általában az integráció elve kapcsán is alapvető jelentőséggel bír az Európai Unióban. Az integráció valódi haszonélvezői ugyanis éppen az országhatárok közvetlen közelében elhelyezkedő régiók, illetve azok szereplői lehetnek. A határok – nemcsak földrajzi, hanem gazdasági, kulturális vagy éppen nyelvi értelemben is – mesterséges akadályok egy szélesebb integrációs rendszerben, amelynek célja éppen a kapcsolatteremtés, továbbá az ennek nyomán születő együttműködés segítségével lehetőség biztosítása a gyorsabb, kedvezőbb fejlődésre. Az egyes régiók, vidékek egyéni nehézségei ugyanis egy szélesebb rendszerben jobban kiküszöbölhetőek: a kapcsolatok olyan fejlesztő tényezők lehetnek, amelyek gyorsabb sikerekhez vezetnek.

A határ menti együttműködés keretében természetesen továbbra is kulcsfontosságú, hogy a kooperáció célját, illetve

annak valós tartalmát a határ menti régiók szereplői határozzák meg. Az ő számukra kell ugyanis lehetővé tenni, hogy olyan tevékenységeket jelöljenek ki, amelyek tényleges problémákra, illetve valós fejlődési irányokra mutatnak megfelelő utakat. A szubszidiaritás tehát nagyon fontos. Ugyanakkor az integráció nyomán kialakuló szélesebb rendszerekben megjelenő verseny mellett a szereplők közötti jobb együttműködés lehetősége is meghúzódik. Ez nemcsak tapasztalatcserét, de az egyes feladatok, rendelkezésre álló lehetőségek egymás közötti kölcsönös megosztását és így nagyobb hatékonyságot eredményezhet.

A felsőoktatásnak különleges helyzete és szerepe van az ilyen jellegű együttműködésekben. Egyrészt a földrajzi, a kulturális, a nyelvi vagy éppen a gazdasági akadályok leküzdésével egy olyan nagyobb egységben gondolkozhatnak a felsőoktatás szereplői, amely új lehetőségeket és természetesen új kihívásokat tar-

* A szerző a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-tanulmányok Központjának tudományos segédmunkatársa.

toget a számukra. Másrészt a nyitottság, az egymás irányában történő elmozdulások, a párbeszéd e lehetőségek és a már meglévő rendszerek jobb kihasználására adnak módot. Végezetül a felsőoktatásnak, különösen az európai integrációhoz szorosan kapcsolódó tudományágak művelőinek közvetlen szerepe is van: a gyakorlatban kell az általunk tudományosan megfogalmazott társadalmi folyamatok előmozdítójává válniuk.

Jelen tanulmány így két oldalról kívánja megközelíteni a felsőoktatás és a határ menti együttműködés kérdéskörét. Egyrészt elméleti oldalról vizsgálja a felsőoktatás helyzetét, szerepét a határ menti együttműködés kapcsán, illetve ezen együttműködési formában biztosított azon kereteket, amelyek a felsőoktatás, a kutatás területéhez kapcsolódnak. Másrészt egy szerb–magyar pályázat, illetve az ahhoz kapcsolódó projekt gyakorlati tapasztalata alapján igyekszik hétköznapi eredményeket is felmutatni, valamint további következtetéseket levonni.

1. A felsőoktatás a határ menti együttműködésben

A felsőoktatás és a kutatás szereplői már évtizedek óta tevékeny résztvevői a határ menti együttműködéseknek. Így kialakult egy olyan gyakorlat, amelynek tapasztalatai, eredményei jól vizsgálhatók. Továbbá erre a gyakorlatra az uniós szereplők is figyelemmel voltak az egyes határ menti együttműködésre lehetőséget biztosító tervek, pályázati kiírások elkészítésekor.

A felsőoktatás európai integrációban betöltött szerepének vizsgálatakor megkerülhetetlen a bolognai folyamat meg-

említése. Ez a negyvenhat ország részvételével kialakított rendszer adja a keretet az egyes országok felsőoktatási struktúráinak becsatornázásához, biztosítja az átjárhatóságot a felsőoktatási rendszereken belül, továbbá törekszik a képzési programok meghatározására olyan módon, amely közös pontok kiemelésével teszi lehetővé a jobb áttekinthetőséget. E kereten belül dolgozta ki az Európai Unió a fiatal kutatók és a kutatóközpontok közötti együttműködést segítő Comenius-programot, a felsőoktatáson belüli mobilitást támogató Erasmus-programot, továbbá az integrációs ismeretek oktatása és kutatása kapcsán a Jean Monnet-programot.

A határon átnyúló együttműködéshez szorosan kapcsolódva is megjelentek olyan célok, illetve területek, amelyek közvetlenül vonatkoznak a felsőoktatási intézmények közötti oktatási és kutatási programokra. Így a kutatásfejlesztés és a képzések közötti együttműködés olyan fő célkitűzéssé vált, amely a különböző programozási időszakokhoz kötődő pályázatokkal összefüggésben kiemelt helyet kapott.

Az eddigi tapasztalatok alapján általánosságban elmondható, hogy a felsőoktatási intézmények és a kutatóközpontok közötti együttműködés elsősorban az északi és a nyugati területeken működő eurorégiók vonatkozásában fejlődött kiemelten. Ugyanakkor számos felsőoktatási intézmény rendelkezik regionális nemzetközi kapcsolatokkal más földrajzi régiókban is, azonban ezek a kapcsolatok nehezkésen fejlődnek elsősorban a megfelelő, állandó adminisztratív struktúrák hiánya miatt. További nehézséget okoz a hagyománytisztelétől ismert felsőoktatás területén az országoként eltérő rendszerek fenntartása, ami nehe-

zíti az intézmények közötti párbeszédet, a közös keretek kialakítását, és így általában a kooperációt. Végezetül a nyelvi és a kulturális különbségek is akadályai a hatékonyabb együttműködésnek.

A felsőoktatási együttműködés kapcsán tehát elsődleges cél – és ennek vonatkozásában az egyes határ menti vidékek, illetve az eurorégiók kiemelt jelentőséggel bírnak –, hogy olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek lehetővé teszik a nagyobb mobilitást, valamint az egyes intézmények közötti hatékonyabb tapasztalatcserét. Olyan közös kereteket kell felállítani, amelyek megfelelő támpontokat adnak egy egységes rendszer kialakításához úgy a képzési programok, mint az egyes kutatási tevékenységek kapcsán. Ehhez pedig mind uniós, mind nemzeti szinten megfelelő forrásokat kell biztosítani. Természetesen az így létrejövő képzési és kutatási programoknak tekintettel kell lenniük az egyes regionális igényekre, azaz megfelelő piacot kell megcélozniuk, illetve a régió gazdasága által jól hasznosítható eredmények kidolgozására kell törekedniük.

A felsőoktatási együttműködés kézzelfogható eredménye három területen tud közvetlenül megjelenni. A képzések kapcsán egyrészt olyan struktúrák létrehozása lehet a cél, amelyek a határ eltérő oldalain meglévő lehetőségeket, azaz az oktatási kapacitásokat és kompetenciákat kölcsönösen tudják hasznosítani. Másrészt biztosítani kell (akár idegen nyelvű programok indításával) az egyes szereplők képzési rendszereinek összhangját, ezáltal lehetőséget teremtve a hallgatói mobilitásra – meghatározott specializációk, azaz az érintett területek jobb felosztása és mélyítése révén – olyan képzések között, amelyek a munkaerőpiacon hasznos tudást adnak.

A kutatás területén az együttműködés ugyancsak az eltérő tapasztalatok és tudások cseréje kapcsán válik szükségessé, sőt elkerülhetetlenné. Az egyes intézmények kutatási lehetőségei akár a szellemi tőke, akár az infrastrukturális kapacitások tekintetében eltérnek egymástól. Ezek jobb kihasználtsága a közös programokban bizonyítottan biztosítható.

Végezetül az ismeretterjesztés tekintetében is látványos programok elindítására biztosít lehetőséget az együttműködés az egyes tudományterületeken. Itt különösen fontos szerepet tölthetnek be az európai integrációhoz kapcsolódó tudományágak. Az ismeretterjesztés itt ugyanis éppen az integráció állampolgárok általi ismertségét, az uniós rendszer céljainak és működésének jobb megértését teszi lehetővé. Ennek támogatása tehát kiemelten is megjelenik az uniós programokban.

A felsőoktatás és a kutatás olyan terület, amely a határ menti együttműködés középpontjában állhat. A felsőoktatás e kiemelt helyzetét biztosítják egyrészt azok az uniós programok, amelyek forrást rendelnek az ilyen jellegű tevékenységek mellé, másrészt az a tény, hogy a felsőoktatási együttműködés gazdasági és társadalmi eredményei viszonylag rövid időn belül és látványosan tudnak megjelenni. Mindezek tovább növelik az e területen zajló projektek jelentőségét.

2. Határ menti együttműködés a felsőoktatásban

A jelenleg zajló szerb–magyar pályázatok jó példát szolgáltatnak a felsőoktatásban meglévő határ menti együttműködések vizsgálatához. A Szegedi Tudományegye-

tem Állam- és Jogtudományi Karán működő Európa-tanulmányok Központ és az újvidéki Gazdasági és Mérnöki Kar (FIMEK) közösen vesznek részt egy ilyen projektben. A projekt vezető partnere a szerb fél, annak célja egy Európa-tanulmányok mesterképzés indítása a szerb felsőoktatási intézményben.

A két ország, illetve a régiók felsőoktatási rendszereinek előzetes vizsgálatánál kiemelendő, hogy eltérő folyamatok játszódtak le a határ két oldalán. Egyrészt, míg Magyarország az Európai Unió tagja lett, addig Szerbia egyelőre a tagjelölt országok között szerepel, ugyanakkor kiemelt jelentőségű a Nyugat-Balkán integrációja kapcsán. Ez az integrációs folyamat pedig a felsőoktatásra is kihat. Másrészt, miközben Magyarországon az utóbbi egy évtized elsősorban a felsőoktatás integrációjának jegyében zajlott, addig Szerbiában éppen a felsőoktatás liberalizációja volt előtérben, amelynek során számtalan új felsőoktatási intézmény kezdte meg működését.

Ebben a helyzetben különösen aktuálissá és jelentőssé vált az új erőterben a helyüket kereső intézmények közötti együttműködés. A szerb oldalon az egyes intézmények igyekeznek megtalálni azokat a kitörési pontokat, amelyek lehetővé teszik számukra a tudományosan is megalapozott és hosszú távon biztosított működést, a magyar oldalon pedig a stabilizálódó rendszer képes megfelelő támogatást biztosítani ezekhez a törekvésekhez. A vizsgálódás tárgyát képező projektben a viszonylag fiatal szerb partnerintézmény igyekszik gyorsan reagálni a változó igényekre, így döntött egy Európa-tanulmányok mesterképzés létrehozatala mellett. A magyar fél immár hatodik éve hirdet ilyen jellegű képzést a

nemzetközi tanulmányok területén, sőt az idegen nyelvű oktatásban is tapasztalatokat szerzett, így hasznos ismereteket tud átadni a képzés indítását célul kitűző vezető partner számára.

A projekt tartalmazza azokat az elemeket, amelyekről az előző pontban vázolt általános keretek ismertetése kapcsán szó esett. Egyrészt lehetőséget teremt az elméleti együttműködésre. Ennek során tanulmány születik a bolognai folyamat jegyében zajló felsőoktatási reformról, és az abban rejlő lehetőségekről és kihívásokról. Másrészt az uniós projektek általános jelentősége, azok elméleti háttere vonatkozásában is folyamatos a tapasztalatcsere. Ez a tevékenység tehát kutatási, elméleti oldalról ad hátteret a projekthez.

A képzés, oktatás terén a projekt nyílt tanórák és szemináriumok meghirdetésével kíván lehetőséget teremteni arra, hogy a szerb hallgatók – és természetesen oktatóik – már az adott képzés elindítását megelőzően is ismereteket szerezhessenek az európai integrációhoz kapcsolódó tudományterületekről. A képzéshez kapcsolódó, annak tudományos alapjait megteremtő, valamint adminisztratív lebonyolítását biztosító folyamatok tervezése és modellezése kapcsán pedig tapasztalatcsere ad módot a két felsőoktatási intézmény oktatói és adminisztratív munkatársai között.

Végezetül a projekt alkalmat teremt az ilyen képzésekben részt vevő oktatók tapasztalatcserejére. Így a képzés hálóterve, az oktatott tárgyak tematikája, illetve a szerb akkreditációs eljárásához szükséges dokumentumok közös munka eredményeként jönnek létre. A magyar oktatási tapasztalatok, illetve a szerb igények együttesen jelennek meg e munka kapcsán, ez pedig stimulálón hat mindkét fél

oktatóira. Az eredmény remélhetőleg egy olyan képzés lesz, amely az integrációs ismeretek átadásának korszerűsítésével kiemelt hatással lehet a térség fejlődésére, és nem csak a határ menti projektek jövője vonatkozásában (bár alkalmas szakemberek képzésével e téren is).

A projekt tehát magyar oldalról egyfajta tudástranszfer a szerb fél javára. Ugyanakkor az abban részt vevő magyar szakembereknek olyan ismereteket ad, amelyek jól hasznosíthatók. A szerb hallgatókkal zajló közös szemináriumi munka során létrejövő párbeszéd, a szerbiai oktatókkal való folyamatos kommunikáció olyan ismeretekkel gazdagítja a magyar oktatókat, amelyek csak a „terepen” szerezhethők meg. Emellett a további tevékenységek gyakorlása alkalmával is jól hasznosítható kapcsolatok születnek a projektben részt vevő munkatársak között.

Összegzésként elmondható, hogy a felsőoktatás nem csupán elméleti oldal-

ról biztosít megfelelő háttérrel a határ menti együttműködésben, hanem aktív szereplője is az ilyen jellegű programoknak, s a határ menti együttműködés maga is fontos elemévé vált a felsőoktatásnak. A vázolt helyzetkép jól mutatja, hogy az eddig elért eredmények mellett a már meglévő folyamatok jó keretet, a határ menti együttműködés pedig megfelelő projekteket biztosít a felsőoktatási és kutatási szereplők közötti kapcsolat további erősítéséhez. A konkrét projekt azt támasztja alá, hogy egy adott – történetesen ráadásul integrációs ismereteket oktató – képzés meghirdetése további előnyökkel is jár. A tapasztalatcsere tudományosan is gazdagítja az egyes intézmények munkatársait, a képzés eredményeként pedig nem utolsósorban olyan szakemberek kerülnek ki a munkaerőpiacra, akik megszerzett ismereteiket további együttműködések megteremtésében is hasznosíthatják.

Irodalom

- Soós Edit: *Integráció és regionalizmus*, Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999.
- James Anderson, Liam O'Dowd, Thomas M. Wilson: *New Borders for a Changing Europe, Cross-border Cooperation and Governance*, Frank Cass Publishers, London, 2003.
- Frederick Van der Ploeg, Reinhilde Veugelers: Higher Education Reform and the Renewed Lisbon Strategy, Role of Member States and the European Commission, *Working Papers*, EUI ECO, 2007/33
- Yves Meny: Higher Education in Europe: National Systems, European Programmes, Global Issues. Can They Be Reconciled? in *European Political Science*, 2008., 324–334. o.
- Vértesy László: Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán in *Európai Tükör*, 2009/9, 83–101. o.
- www.ehea.info, a bolognai folyamat hivatalos honlapja, amelyen keresztül elérhetők a BFUG-dokumentumok, ld. különös tekintettel a 2011. március 17–18-án Gödöllőn rendezett ülés napirendjét (BFUG HU AD 24)
- www.nfu.hu, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja, ahol megtekinthetők az egyes pályázatok

VÉGH ZSUZSANNA*

Érdekek és értékek ütközése – Azerbajdzsán a keleti partnerségben

Jelen elemzés az Európai Unió és Azerbajdzsán közötti kapcsolatok történeti bemutatását követően arra kísérel meg választ adni, hogy a 2009. május 7-én Prágában útjára indított, eredetileg svéd–lengyel közös kezdeményezésre születtett keleti partnerség (KP) képes-e túllépni a kétoldalú kapcsolatok korábbi nehézségein: megfelelő-e a keret arra, hogy a korábban meglehetősen energiacentrikus kapcsolatokat diverzifikálja és esetlegesen még az ország demokratizálódásához is hozzájáruljon. Nyújt-e bármiféle előrelépési lehetőséget a hegyi-karabahi konfliktus kezelésében? Milyen hozzáadott értékkel bír a szomszédságpolitika korábbi keretéhez képest?

A Kaukázus mind népességét, mind területét tekintve legnagyobb állama, a nyersanyagokban gazdag Azerbajdzsán sajátos fejlődési utat járt be 1991-es függetlennévé válása óta. A kilencvenes években kötött nemzetközi koncesszióknak köszönhetően az ország rendkívül gyors gazdasági fejlődésen ment keresztül. A kőolaj- és földgázbevételeknek köszönhetően GDP-je 1997-től stabil növekedésnek indult, 1999 és 2008 között gyakorlatilag megtízszereződött.¹ Földrajzi elhelyezkedéséből adódóan Azerbajdzsán nemcsak mint nyersanyagexportőr, de mint Európa és Ázsia közötti tranzitország is fontos szerephez juthat. Az energiaforrások logikus módon meghatározóak az ország külpolitikájában is. A kaukázusi állam erre alapozva igyekszik megteremteni regionális vezető szerepét, miközben olyan regionális nagyhatalmakkal van ezért versenyben, mint Törökország vagy Irán.

Az energiapolitika az Európai Unióval (EU) való kapcsolataiban is alapvető jelentőséggel bír, és a pragmatikus, érdekalapú együttműködés gyakran felülírja az EU által – legalábbis a retorika szintjén – képviselt értékalapú partnerséget. Azerbajdzsán 2004 óta tagja az európai szomszédságpolitikának, amelynek egyik sarkalatos eleme a piacgazdaságra való áttérés elősegítése mellett a demokratikus berendezkedés kialakításának támogatása. Bár az EU és Azerbajdzsán között a szomszédságpolitikai együttműködés alapját a közös értékek képeznek, és Ilham Alijev azeri elnök 2004-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése előtt kijelentette, hogy országa azonosul az európai értékekkel, ez mindmáig csak deklaráció maradt.² Az ország a Freedom House értékelése alapján 2003 óta, vagyis Ilham Alijev elnök hatalomra kerülésétől kezdve stabilan a „nem szabad” kategóriába sorolódik.³

* A szerző az ELTE Társadalomtudományi Karának végzős hallgatója, a Magyar Külügyi Intézet gyakornoka.

1 Forrás: World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

2 'President Ilham Aliyev spoke in the sitting of spring session of PACE', 2004. április 29., http://archive.president.az/articles.php?item_id=20070813045408862&sec_id=11 (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

3 Freedom House, 'Freedom in the World, Country Ratings and Status', <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

Az azeri külpolitika meghatározó és egyben talán legfontosabb célja a hegyi-karabahi konfliktus mielőbbi megoldása. A mára szinte kizárólag örmények által lakott és *de facto* államként funkcionáló azerbajdzsáni területen 1988-ban került először sor fegyveres összecsapásokra az azeriek és az örmények között, amely 1991-ben háborúvá eszkalálódott az akkorra már függetlenné váló Örményország és Azerbajdzsán között. 1994-ben ugyan fegyverszünetet kötött a két fél, de békét azóta sem. Így gyakorlatilag a mai napig háborúban áll egymással a két ország.

Azerbajdzsán a területi integritáshoz való jogot hangsúlyozva a nemzetközi közösség segítségét kéri a konfliktus megoldása érdekében. A konfliktuskezelésben 1992 óta részt vevő Minszk Csoport azonban egyáltalán nem ért el előrelépést, a jelenlegi helyzet pedig a befagyott konfliktus esetleges újbóli eszkalációjához vezethet. Azerbajdzsán fegyverkezési kiadásai 2010-re meghaladták Örményország teljes éves költségvetését, és a retorikában egyre gyakrabban jelenik meg a konfliktus megoldásának a tárgyalástól eltérő „egyéb módja”.⁴ Az EU szerepe a konfliktuskezelésben ugyanakkor a kaukázusi különmegbízott 2003-as kinevezése ellenére is elenyésző maradt, a szomszédságpolitika pedig egyáltalán nem tartalmaz biztonságpolitikai dimenziót, így az sem nyújt megfelelő módot a konfliktus megoldására.

A keleti partnerség 2009-es elindítása azonban új keretét teremti meg az EU és keleti partnerei közötti kapcsolatoknak. Kérdés, hogy ez az új lehetőség

Azerbajdzsán számára mit tartogat, mi-
ben jelent újat. Megfelelő-e a keret arra,
hogy a korábban meglehetősen energia-
centrikus kapcsolatokat diverzifikálja, és
emellett elősegítse demokratikus refor-
mok meghozatalát? Nyújt-e bármiféle
előrelépési lehetőséget a hegyi-karabahi
konfliktus kezelésében? Milyen hozzá-
adott értékkel bír a szomszédságpolitika
korábbi irányvonalához képest?

Az EU és Azerbajdzsán kapcsolatai az európai szomszédságpolitika indulásáig (1991–2003)

A Szovjetunió széthullását követően a frissen függetlenné váló kelet-európai, kaukázusi és közép-ázsiai országok, valamint a rendszerváltó közép-európaiak közül az EU figyelme a földrajzi szomszédság okán is elsősorban az utóbbiakra irányult. A kilencvenes években az unió alacsony szintű partnerségi kapcsolatokat épített ki a poszt-szovjet térség államaival, amelynek jogi formája a partnerségi és együttműködési megállapodás volt. Ez megalapozta a rendszeres politikai kapcsolatot a két fél között egy miniszteri szintű Együttműködési Tanácsot és egy Parlamenti Együttműködési Bizottságot hozott létre, amelyek fórumot biztosítottak a rendszeres találkozóknak. A megállapodások célja a demokratikus politikai és a piacgazdaságra való áttérést előmozdító reformok elősegítésén túl az EU és az adott ország közötti gazdasági együttműködés megerősítése volt. A kitűzött célok megvalósítását a TACIS

4 European Dialogue, 'Aliyev: Azerbaijan's defense spending tops Armenia budget', 2010. június 30. <http://eurodialogue.org/Aliyev-Azerbaijan-defense-spending-tops-Armenia-budget> (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

(*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) elnevezésű technikai segítségnyújtási és finanszírozási eszköz segítette egészen 2006-ig.

Azerbajdzsán és az EU 1996 augusztusában írta alá, és 1999 júliusában ratifikálta a maga kétoldalú partnerségi és együttműködési megállapodását, amely alapján a demokrácia, a nemzetközi és emberi jogok tiszteletben tartása a partnerség alapvető elemét képezi. Ezen túl az adott ország függetlenségét, szuverenitását és területi integritását a biztonság garanciájaként határozza meg.⁵ Ezek az elvek minden ilyen kétoldalú megállapodásban szerepelnek, de a területi integritás hangsúlyozása a hegyi-karabahi konfliktus miatt Azerbajdzsán esetében kiemelt jelentőséggel bír.

Az ország fontos közlekedési és kereskedelmi útvonalak találkozásánál fekszik Európa és Ázsia határán. A két kontinenst összekötő, a Fekete-tengeren, a dél-kaukázusi országokon, a Kaszpi-tengeren és Közép-Ázsián áthaladó közlekedési folyosó fejlesztése, a piacok összekötése, alternatív útvonalak kiépítése, és a regionális együttműködések kialakítása érdekében, valamint azokat támogató az EU 1993-ban létrehozta a TRACECA (*Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia*) programot, amelynek Azerbajdzsán a kezdetektől fontos tagja. A közlekedésfejlesztési program mellett Azerbajdzsán 1997-ben kapcsolódott be az INOGATE (*Interstate Oil and Gas Transportation to Europe*) programba,

amely – ahogy a neve is mutatja – az Európa felé irányuló kőolaj- és földgáz-szállítási útvonalak fejlesztését tűzte ki célul. Az 1994-ben megkötött, az „évszázad szerződésének” is nevezett, egy nemzetközi olajkonzorciumot létrehozó megállapodásnak köszönhetően ekkor már nyugati vállalatok is jelen voltak és végeztek feltárásokat Azerbajdzsánban.⁶ Ettől kezdve az ország és az Európai Unió közötti kapcsolatok alapjává egyértelműen a nyersanyagok váltak.

Azerbajdzsán helye az európai szomszédságpolitikában (2004–2009)

Az EU 2004-es eddigi legnagyobb bővítési körének közeledtével, és részint a lengyel lobbinak köszönhetően Kelet-Európa fokozatosan kezdett felértékelődni az unió számára, hiszen a bővítést követően az addig távoli országok az unió szomszédaivá válnak. Ez új típusú kapcsolatok kialakítását tette szükségessé, amelyek tartalmáról elsőként *Romano Prodi*, az Európai Bizottság (EB) akkori elnöke beszélt 2002-ben. Erre építve adta ki az EB 2003-ban a „Tágabb Európa” címet viselő közleményét, amely baráti országok körének létrehozását tűzte ki célul az unió közvetlen szomszédságában. A közlemény szerint a baráti országok mindenben osztoznak majd az EU-val, kivéve annak intézményeit.⁷

5 'Partnership and Cooperation Agreement', 21999A0917(01)

6 Nasser Sagheb & Masoud Javadi, 'Azerbaijan's "Contract of the Century" Finally Signed with Western Oil Consortium', in: Azerbaijan International, Winter 1994 (2.4) Pages 26-28, 65 http://azer.com/aiweb/categories/magazine/24_folder/24_articles/24_aioc.html (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

7 Commission of the European Communities, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood; A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', COM(2003) 104 Final.

Mivel a tervezet csak a közvetlen szomszédokkal foglalkozott, a Kaukázus, és így Azerbajdzsán is kimaradt a „Tágabb Európa” koncepcióból. Hogy a térség mégis bekerülhetett az európai szomszédságpolitika keretébe, az a szintén 2003-ban elfogadott európai biztonsági stratégiának köszönhető. A stratégia fő veszélyforrásként azonosítja a regionális konfliktusokat, és kijelenti, hogy az EU-nak nagyobb figyelmet kell fordítania a Dél-Kaukázusra. Erre hivatkozva javasolta az Európai Bizottság a 2004-ben kiadott, európai szomszédságpolitikáról szóló stratégiai dokumentumában, hogy a hamarosan létrejövő szomszédságpolitika a dél-kaukázusi régiót is foglalja magába. A javaslat többek között az EU aktív részvételét indítványozta a regionális konfliktusok megoldásának elősegítésében és a jogállamiság megszilárdításában.⁸

A konfliktuskezelésben való uniós részvétel lehetőségét segíthette volna az ugyancsak 2003-ban kinevezett dél-kaukázusi különmegbízott, akit az EU által adott mandátuma felhatalmazott a Minszk Csoporttal való szoros együttműködésre a hegyi-karabahi konfliktus megoldása érdekében. Azonban sem a posztot 2003 és 2006 között betöltő *Heikki Talvitie*, sem az őt követő *Peter Semneby* nem tudott érdemi előrelépést elérni a Minszk Csoporttal való együttműködésben. Az uniós szerepvállalása eleynésző maradt.

A szomszédságpolitikai keret is szerepet szánt az EU-nak a konfliktus megoldásában. Az Azerbajdzsánnal 2006-ban életbe lépő akcióterv, amely öt évre határozta meg az ország által végrehajtandó reformokat és a fejlődés irányait, rögtön az első stratégiai célként fogalmazza meg a hegyi-karabahi konfliktus békés megoldásához való hozzájárulást. Ez a pont egyébként az örmény akciótervben is szerepel, bár ott nem ilyen előkelő helyen. Azonban nehezíti a feladatot, hogy az EU már itt sem tudott egységes álláspontot kialakítani a kérdésben. Míg az azeri akcióterv a megoldást az ENSZ és az EBESZ vonatkozó döntései alapján, a területi integritáshoz való jog tiszteletben tartása mentén az érintett államokkal tárgyalva képzei el, addig az örmény akcióterv a népek önrendelkezési jogára hivatkozik, és az érintett *felekkel* akar tárgyalni. Utóbbi tehát Hegyi-Karabahot is partnerként ismeri el a rendezési folyamatban, míg az előbbi megfogalmazás alapján a *de facto* állam nem lenne tárgyaló fél.⁹

Az uniós dél-kaukázusi szerepvállalását végigkíséri ez az ellentmondás és a stratégiai gondolkodás teljes hiánya. Jól tükrözi ezt, hogy hét évvel az európai biztonsági stratégia elfogadása után, ami nagyobb regionális szerepvállalást várt az EU-tól, 2010 áprilisában az Európai Parlament (EP) még mindig egy egységes dél-kaukázusi stratégia kialakításának szükségességéről készít beszámolót.¹⁰ Emel-

8 Commission of the European Communities, 'Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper', COM(2004) 373 Final.

9 'EU/Azerbaijan Action Plan', http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf; 'EU/Armenia Action Plan', http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

10 European Parliament, 'Report on the need for an EU Strategy for the South Caucasus', A7-0123/2010, 2010. április 23.

lett a szomszédságpolitika sem járt semmiféle sikerrel a konfliktuskezelés terén.

A szomszédságpolitikai együttműködés sikeres eleme ugyanakkor egyértelműen az energiapolitika területe. Ahogy az EU számára egyre fontosabbá vált a források és a szállítási útvonalak diverzifikációja, úgy értékelődött fel Azerbajdzsán szerepe is. 2006-ban az EU által Azerbajdzsánból importált termékek 93,3 százaléka ásványi nyersanyag, amelynek értéke 5 082,7 millió euró. 2010-re az arány eléri a 99,3 százalékos értéket és a 9 689 millió eurót. Ez összességében az unióba érkező ásványi nyersanyag-import 2,6 százaléka 2010-ben.¹¹

Az EU és Azerbajdzsán 2006 novemberében elfogadott egy egyetértési megállapodást a köztük lévő stratégiai partnerségről az energetika területén. A megállapodás mellett, hogy javítani és intenzifikálni akarja a kapcsolatokat, célul tűzi ki a jogszabályi környezet európai joghoz való közelítését is. Az útvonalak diverzifikációja szempontjából meg kell említeni a – még mindig csak papíron létező – Nabucco-projektet, amelyben Azerbajdzsán mint tranzitország és potenciális gázszolgáltató is szerepet kaphat.

Miközben az energetikai kapcsolatok töretlenül fejlődtek, a szomszédságpoli-

tika nem tudott hozzájárulni Azerbajdzsán politikai berendezkedésének demokratizálódásához. Sőt, bizonyos tekintetben a helyzet romlott a szomszédságpolitika indulása óta. A 2009-es népszavazás, amely eltörölte a betölthető elnöki ciklusok számára vonatkozó kétszeri korlátot, egyes vélemények szerint azt tükrözi, hogy Bakut nem érdeklik a demokratikus reformok.¹² A kormányzati retorika ezzel szemben mégis az ország demokratikus voltát, az európai értékek tiszteletben tartását hangsúlyozza, és sérelmezi, hogy az EU beleszóll az ország belpolitikájába.¹³ Egyes elemzők megfigyelései szerint a poszt-szovjet országok közül Azerbajdzsánban a legnagyobb a különbség az állami retorika és a valós politikai helyzet között.¹⁴

A 2010. novemberi választások nem demokratikus voltára több választási megfigyelő is felhívta a figyelmet, és rájuk hivatkozva *Catherine Ashton*, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője szintén felszólította Azerbajdzsánt, hogy tartsa tiszteletben a demokratikus elveket.¹⁵ 2011 májusában az EP részéről is született egy az azeri kormányt elítélő nyilatkozat, válaszul arra, hogy a 2011-es arab forradalmak ihlette tavaszi ellenzéki megmozdulásokat a kormány rendre beszüntette, ellenzéki aktivistákat és újságírókat tartóztatott le, miközben

11 European Commission DG Trade, 'Azerbaijan', 2011. március 17. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

12 Nona Mikhelidze, 'Eastern Partnership and Conflicts in the South Caucasus: Old Wine in New Skins?', Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 0923, p.6

13 Euronews, 'President of Azerbaijan: "Our Patience Has Its Limits"', 2010. február 2., <http://www.euronews.net/2010/02/02/interview-with-ilham-aliyev-president-of-azerbaijan/> (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

14 Jos Boonstra, 'How serious is the EU about supporting democracy and human rights in Azerbaijan?', ECFR/FRIDE – Democracy Working Papers 02, 2008. május

15 'Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the Parliamentary elections in Azerbaijan', A 225/10, 2010. november 8.

korlátozta állampolgárai alapvető jogait.¹⁶ Ilyen és hasonló nyilatkozatok rendre bírálják ugyan Azerbajdzsánt, de az EU ennél komolyabban eddig nem lépett fel a jogtalanságokkal szemben.

Miben hozhat újat a keleti partnerség?

A lengyel–svéd közös kezdeményezés pozitív fogadtatásra talált Azerbajdzsánban az állami vezetés és a civil szektor részéről is. Ennek oka ugyanakkor meglehetősen eltérő volt a két esetben. Míg a kormányzat a bilaterális kapcsolatok terén megjelenő új lehetőségeket emelte ki, addig a civilek a multilaterális együttműködési kereteket és az újonnan létrejövő Civil Society Forumot tekintették a program hozzáadott értékének.

Elmar Mammadjarov azeri külügyminiszter 2009 februárjában három prioritást jelölt meg Azerbajdzsán számára a keleti partnerségen belül. Ezek a biztonság (a hegyi-karabahi konfliktus kezelése és a terrorizmus elleni harc), a gazdaság (energia és azon kívüli együttműködési területek) és az emberek közötti kapcsolatok (vízumliberalizáció, csereprogramok).¹⁷ A keleti partnerség ugyanakkor nem kínál sem új keretet, sem új eszközt a biztonságpolitikai kihívások kezelésére, így nem várható, hogy a program hozzá tudna járulni a rendezéshez. Az uniós szerepvállalás e téren várható sikertelenségét vetíti előre az is,

hogy Catherine Ashton a dél-kaukázusi különmegbízott mandátumának 2011. február 28-i lejártával megszüntette a posztot. Tette mindezt akkor, amikor Azerbajdzsán egyre inkább szorgalmazza az unió szerepvállalását a rendezésben.

A poszt eltörlésével kapcsolatos legnagyobb probléma, hogy a bizottsági képviselők nem tudják pótolni a különmegbízottat, aki, szemben az EB képviselőivel, nem kötődött egy országhoz sem, így szabadabban utazhatott a régióban, egy személyben tudta képviselni az EU-t regionális kérdésekben, és közvetlenül a főképviseelőnek tartozott felelősséggel. Jelenleg még nem világos, hogy az EU hogyan, milyen kapcsolatokon keresztül fog megjelenni a konfliktus megoldásának elősegítésében. A biztonsági dimenzióhoz való hozzájárulásra tehát jelen pillanatban sem a keleti partnerségen keresztül, sem más formában nem lehet számítani.

Bilaterális keret

A keleti partnerség biztosít lehetőséget a gazdasági együttműködés szélesítésére. Részben ezt a célt szolgálja a partnerségi és együttműködési megállapodást felváltó társulási megállapodás megkötése, amely szélesebb és mélyebb együttműködést alapoz meg. Az előkészítő tárgyalások 2010 júliusában meg is kezdődtek Azerbajdzsánnal, és 2011 májusában már a hatodik tárgyalási körön van túl az ország. A tárgyalások és így az új meg-

16 RFE/RL, 'European Parliament Slams Azerbaijan On Rights', 2011. május 12.

http://www.rferl.org/content/european_parliament_azerbaijan_human_rights_press_freedom/24099582.html, (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

17 Wojna, Beata & Mateusz Gniazdowski (eds.) (2009), 'Eastern Partnership: The Opening Report', (Warsaw: The Polish Institute of International Affaires), p.60

állapodás tartalmáról azonban nincsenek nyilvánosan elérhető dokumentumok.

A KP a társulási megállapodás részeként egy mély és átfogó szabadkereskedelmi térség (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) kialakítását is lehetővé teszi az EU és a partnerország között. A DCFTA több mint egy egyszerű szabadkereskedelmi megállapodás, ugyanis a vámok és a kvóták elengedése mellett harmonizációval is együtt jár. Az EU a DCFTA-tárgyalások megkezdésének feltételül a partnerország WTO-tagságát szabta, ezért Azerbajdzsán esetében – WTO-tagság híján – ez az együttműködési forma egyelőre nem valósítható meg. Ennek ellenére az azeri kormány érdeklődését fejezte ki többek között a vámrendszerek területén való együttműködésben, a kedvező vállalkozói környezet kialakításában és a korrupció elleni küzdelemben.¹⁸ Az EU-val való gazdasági együttműködés pedig idővel hozzásegítheti az országot a WTO-tagság elnyeréséhez.

A harmadik azeri prioritás, az embekek közötti kapcsolatok területén a KP szintén rendelkezik hozzáadott értékkel – bár azt meg kell jegyezni, hogy a vízumliberalizáció megoldható lett volna az eredeti szomszédsgpolitikai keretben is (ld. Ukrajna). A vízumliberalizációt, amely egyszerűbbé tenné az EU-ba való utazást az azeri állampolgárok számára, szintén hosszú tárgyalássorozat előzi meg. Ennek megkezdése egyelőre még

várat magára, de *José Manuel Barroso* 2011. januári bakui látogatása során már szóba került, hogy a tárgyalásokat hamarosan meg lehet kezdeni.¹⁹

Ugyancsak ezen a látogatáson fogadtak el egy egyetértési memorandumot az átfogó intézményépítési program elindításáról, amelyre 19 millió eurót fordít majd az EU. E program, mintegy szocializációs eszközként, a partnerországok adminisztratív kapacitásainak fejlesztését tűzi célul, felhasználva ehhez a korábban a *Twinning program* keretében szerzett tapasztalatokat is. Ez az eszköz lehetőséget biztosíthat demokratikus intézményi reformok előmozdítására, ám az elsősorban az azeri partner hajlandóságától függ majd. A 2011. januári találkozón az energetika területén is újabb előrelépés történt. A felek elfogadtak egy, a déli gázfolyosó létrehozásáról szóló közös nyilatkozatot.

Ugyan a 19 millió euró relatíve kevesnek tűnhet, de nem szabad elfelejteni, hogy Azerbajdzsán esetében a szomszédsgpolitika keretében nyújtott anyagi támogatás már most sem kerül teljes mértékben felhasználásra. A 2010-es *Progress Report* alapján az abban az évben felhasználható 26 millió euró helyett mindössze 7 millió eurót hívott le az azeri kormány.²⁰ Az Európai Számvevőszék által 2011 januárjában készített riport szintén azt mutatta, hogy Baku nem érdeklődik az unió által nyújtott pénzügyi támogatás iránt.²¹

18 Ibid.

19 'Statement by President Barroso following his meeting with Ilham Aliyev, President of Azerbaijan', SPEECH/11/14, 2011. január 13.

20 Leila Alieva, 'Azerbaijan and Eastern Partnership: partnership through empowerment', 2011. január 25., <http://www.easternpartnership.org/publication/2011-01-25/azerbaijan-and-eastern-partnership-partnership-through-empowerment> (Letöltés ideje: 2011. május 15.)

21 European Court of Auditors, 'Is the New European Neighbourhood and Partnership Instrument Successfully Launched and Achieving Results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)?', Special Report No 13, 2010

Így Azerbajdzsán részéről nem jelentkezik az a keleti partnerséggel szemben oly gyakran megfogalmazott kritika, miszerint a keret nem biztosít elegendő anyagi forrást céljai megvalósításához.

A civil szektor mint új szereplő

Az elsődleges probléma tehát nem az elérhető források mennyisége, hanem azok elosztása. Bár a jelentős olaj- és gázbevételeknek köszönhetően az állam számottevő uniós forrásokat hagy érintetlenül, az így feleslegessé váló támogatások átcsoportosítása a máig komoly finanszírozási gondokkal küzdő civil szektor felé nem megoldott a jelenlegi finanszírozási keretben. Az európai szomszédsági és partnerségi eszközzel (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) kapcsolatos másik kifogás, hogy csak állami jóváhagyással használható fel. Amennyiben tehát a civil szektor támogatása ellenkezik a kormány szándékaival, az ENPI-t nem lehet erre a célra fordítani.

Azerbajdzsánban a civil szektornak szüksége van külső támogatásra, még ha úgy is tűnik, hogy arra lenne saját, azeri forrás is. Az „Állami támogatás NGO-k részére” (*State Support for NGOs*) nevű program elkülönített ugyan forrásokat az azeri civilek részére, ezt azonban a kormányzathoz közeli civil szervezeteinek (*Government-Organized Non-Governmental Organization*, GONGO) patronálására és a civil szektor kontrollálására használja. A KP ugyan nem oldja meg a civil szektor finanszírozási gondjait, azonban a *Civil Society Forum* (CSF)

létrehozásával új lehetőség nyílik a civil szektor számára, hogy beleszólhasson a politika alakításába. A valódi NGO-k tevékenységét ugyanakkor nehezíti, hogy a CSF-hez tartozó nemzeti civil fórumokon a GONGO-kkal kell vetélkedniük.²²

A civilek bevonása a konzultációkba, valamint a nem-állami szereplők részvétele a multilaterális platformokon elméletileg lehetővé tenné, hogy az eddig kizárólag bilaterális tárgyalási folyamatok transzparensbé válhassanak. A gyakorlat ugyanakkor eddig nem ezt mutatja: a társulási megállapodás tárgyalásainak részletei változatlanul nem nyilvánosak.

Multilaterális keret

A multilaterális keret előtt álló egyik legnagyobb kihívást az okozza, hogy Azerbajdzsán nem kíván együttműködni Örményországgal, amíg utóbbi megszállóként állomásozik a területén.²³ A két ország konfliktusa erősen megnehezíti, hogy valóban ki tudjanak alakulni regionális együttműködések a keleti partnerségen belül. Ha csak az ország klasszikus prioritásaiból és a korábbi együttműködésekéből indulunk ki, a tematikus platformok közül Azerbajdzsán alapvetően a harmadik, energiabiztonsággal foglalkozó platform beindításában és működésében lenne igazán érdekelt. Az eredeti tervek szerint két zászlóshajóprojekt indulna a platform felügyelete alatt: a „Regionális energiapiacok és energiahatékonyság”, valamint a „Déli energifolyosó” projekt. Az előbbi elindításáról 2009-ben döntöttek a partne-

²² Alieva, op.cit.

²³ Tahir Taghizade, Amb., 'The European Union's Eastern Partnership: What Does It Offer Azerbaijan?', Azerbaijan In The World, ADA Biweekly Newsletter Vol. 2, No. 13, 2009. július 1., p.3

rek, az utóbbi azonban változatlanul csak terv, nem szerepel a platform 2009–2011-es munkatervében sem.²⁴ A 2011 januárjában *José Manuel Barroso* és *Ilham Alijev* által aláírt közös nyilatkozat a déli energiafolyosó kialakításáról viszont talán hozzájárulhat a zászlóshajó-projekt beindításához is.

A platformok mellett az ország részt vesz a 2011 májusában elindított Euronest Parlamenti Közgyűlésen is, amely egy konzultatív fórum az öt keleti partner parlamentjeinek képviselői és az Európai Parlament képviselői között. Belorusszia részvétele a közgyűlésen sokáig kérdéses volt, majd a 2010. decemberi választásokat követően az EU úgy döntött, hogy Minszk nélkül indítja be a formációt. Noha a választások tisztasága Azerbajdzsán esetében is rendszeresen vitatott, az azeri képviselők részvétele soha nem volt kérdéses.

Konklúzió

Összegzésül elmondhatjuk, hogy a keleti partnerség ugyan hozott újdonságokat Azerbajdzsán számára, de az ország legfontosabb külpolitikai prioritásához, a hegyi-karabahi konfliktus megoldásához nem tud hozzátenni, hiába hangsúlyozza ebbéli reményét az azeri kormány. Az egyelőre még befagyott konfliktus következtében a multilaterális platformon legjobb esetben is csak lassú előrelépésre számíthatunk. A keleti partnerségen belüli EU–azeri kapcsolatok vonatkozásában tehát a továbbiakban is a bilaterá-

lis együttműködési keretekben, és a már megszokott energiapolitikai területen várhatunk komolyabb fejlődést. A gazdasági kapcsolatok diverzifikációjára Azerbajdzsán részéről mutatkozik nyitottság, és az új szomszédsági keret is biztosít erre lehetőségeket. Az elmúlt két év alapján azonban még nem látni eredményeket e téren.

A KP által bevezetett átfogó intézményépítési program talán hozzájárulhat a demokratikus intézményi reformokhoz, de az azeri vezetés alapvetően nem érzi úgy, hogy politikailag az EU elvárásaihoz kellene idomulnia. Mivel nincsen szüksége az ENPI-n keresztül folyósított támogatásra, az EU részéről ez sem bír ösztönző erővel. A civil szektor szerepének növelése viszont, amely egyúttal a KP újdonsága is, esetleg hozzájárulhat egy alulról jövő demokratizálódási folyamat elindításához. Ehhez azonban mindenképp a szektor közvetlen támogatására lesz szükség, amit a jelenlegi szomszédságpolitikai keret nem tesz lehetővé. Amennyiben az EU támogatni akar egy ilyen folyamatot, a kormánnyal szembeni erélyesebb fellépésre is szükség lenne. Jelen körülmények között azonban Azerbajdzsán – kezében az energiakártyával – nem kényszeríthető demokratikus reformok bevezetésére, és nem győzhető meg azok meghozataláról. Azerbajdzsán jó példa arra, hogy a pragmatikus érdekek hogyan írják felül az EU által a szomszédságpolitikában propagált értékalapú partnerséget. Keleti partnerség ide vagy oda, ebben nem várható változás a közeljövőben sem.

²⁴ Eastern Partnership Platform 3 – Energy Security, 'Core objectives and Work Programme 2009–2011'

LUDVIG ZSUZSA*

Fehéroroszország – a keleti partnerség „fekete báránya”

Fehéroroszország a keleti partnerség „fekete báránya” abban az értelemben, hogy egyedüli nem teljes értékű résztvevője a kezdeményezésnek. Az ország mégis üdvözölte bekerülését az öt másik európai posztszovjet állam alkotta csoportba, hiszen ez egyrészt diplomáciai elszigeteltségének egyfajta oldódását jelenti számára, másrészt az uniós kapcsolatok javulása enyhítheti az ország egyoldalú orosz relációs gazdasági függését is. Az Európai Unió számára a fehérorosz partnerség nagy kihívás, hiszen nem könnyű megtalálni az egyensúlyt a partnerségben az állami vezetéssel való kényszerű kommunikáció és az Európa utolsó diktatúrája felé sugárzandó negatív értékítéletek szükségessége között. A keleti partnerség más oldalról eszköz lehet az unió számára, hogy az európai értékeket beszívárogtassa az országba, hiszen a civil társadalom a kezdeményezés aktív szereplője belorusz oldalról is. 2011 tavasza végén, az országban kibontakozott valutaválság okán egész Európa különös figyelemmel tekint Fehéroroszországra, s a válság következtében előálló új helyzetből fakadó különböző jövőképekre.

Fehéroroszország és az Európai Unió politikai kapcsolatai és azok keretei

Az Európai Unió a többi posztszovjet országhoz hasonlóan Fehéroroszország számára is felkínálta a partnerségi és együttműködési megállapodás lehetőségét, azonban, bár ezt a felek 1996-ban aláírták, az unió részéről azóta sem ratifikálták. Az ország, amely Európa utolsó diktatúrájaként él a köztudatban, a többi európai posztszovjet államtól mérőben eltérő útvonalat, fejlődési pályát választott. Mindez akadályozta az érdemi kapcsolatok kialakítását az Európai Unióval, hiszen a minszki vezetés politikája nem törekszik az európai értékek, köztük is első helyen a demokráciára és az emberi jogokra vonatkozó normák betartására. Ennek következtében egy

1997-es tanácsi (*General Affairs and External Relations Council*, GAERC – Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa) döntés értelmében az uniós segítségnyújtás kizárólag a humanitárius és a regionális projektekre terjedhet ki, közülük is csak azokra, amelyek az ország demokratizálódási folyamatát erősítik. Ennek ellenére Fehéroroszország 1991 és 2004 között 221 millió eurónyi támogatásban részesült az EU-tól, 2005–2006 folyamán pedig további 8 millió euróhoz jutott a TACIS-programon keresztül. 2004-től a támogatás a civil szférára, az oktatási együttműködésre, valamint a csernobili katasztrófa következményeinek elhárítására fókuszál. Cél továbbá az emberek közti kapcsolatok építése az unió határain átnyúló formákban (tudományos cserék, ösztöndíjak fiataloknak, kapcsolatépítés a kis- és középvállalko-

* A szerző az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, az akadémiai közti Magyar–Ukrán Közös Társadalomtudományi Tanács magyar tagozatának koordinátora.

zókkal stb.) Az Európai Unió azonban nehézségekbe ütközik a támogatások NGO-khoz való eljuttatásában, a belorusz kormány 2002-es, a nemzetközi támogatásokra vonatkozó intézkedései következtében. A köztudatban Fehéroroszország és az EU kapcsolatairól leginkább az előbbi magas rangú vezetőinek unióból való kitiltása él. Ugyanakkor sikeresnek mondható az együttműködés a határkezelés, a drog- és embercsempészet terén, valamint a csernobili erőmű-katasztrófa következményeivel kapcsolatos segítségnyújtásban.¹

Az ország ugyan részese az európai szomszédságpolitikának (*European Neighbourhood Policy*, ENP), azonban csak korlátozottan. Az uniós források 2007-től Fehéroroszország esetében csakúgy, mint a többi szomszédos állam vonatkozásában az ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, európai szomszédsági és partnerségi eszköz) intézményén keresztül érkezik. A 2007–2011-es időszakra vonatkozóan az ország számára mindössze 46,07 millió eurónyi támogatást ítélt az unió, 70 százalékban a szociális és a gazdasági fejlődés, 30 százalékban pedig a demokratikus fejlődés és a „jó kormányzás” céljaira. Mindazonáltal Fehéroroszország számára potenciálisan mindaz rendelkezésre áll, amit a többi európai posztszovjet országnak kínál az EU, azonban az említett területeken való érdemi változásokhoz kötötten. Brüsszel ezt 2006-ban egy úgynevezett „*Non-paper*”-ben fogalmazta meg, amely a következő címet viselte: „Mit hozhat az Európai Unió Fehéroroszország számára?” Lényegében mindazt, amit az ekkor már

működő európai szomszédságpolitika keretei között kínált. Az írás elsődleges célja a lakosság megszólítása volt, így azt fejtette ki, hogy a fehérorosz emberek életében milyen pozitív változásokkal járna, ha fejlődnének az ország kapcsolatai az unióval, és elérnék azt a szintet, amelyet a szomszédos államok, például Ukrajna vagy Moldova. E mellé fektette le mindazon elvárásait, amelyeket a minszki vezetés oldalán szükségesnek ítélt.²

Az EU–fehérorosz kapcsolatok örök dilemmája a hivatalos vezetéssel vagy az ellenzékkal történő kapcsolatépítés. Amennyiben ugyanis az EU a többi kapcsolatrendszeréhez hasonlóan ebben az esetben is a hivatalos vezetést tekinti partnerének, ezzel mintegy legitimálja a belorusz vezetést. Azonban az uniós gyakorlat nem felkészült egy ettől eltérő kapcsolatrendszer formálására, amit jelen esetben az is nehezít, hogy a belorusz ellenzék igen megosztott, többnyire nincsenek egyértelmű vezéralakjai, s a közülük való választás nyilvánvalóan problematikus. Elméleti lehetőségként kínálkozik ugyanakkor az EU számára az együttműködés kialakítása általában a civil szférával, ezt azonban a minszki vezetés részéről nehezítik akadályok.

Az EU–fehérorosz gazdasági kapcsolatok

Habár a politikai kapcsolatok meglehetősen visszafogottak és súlyos problémákkal terheltek, a gazdasági kapcsolatok természetesen élnek, működnek a két partner között. Fehéroroszország gazdasági súlya az EU számára marginálisan

1 Country Strategy Paper 2007-2013 (Belarus)

2 Non-paper (2006)

lis,³ fordítva azonban már más a helyzet, Oroszország után az unió Belorusz-szia második legjelentősebb kereskedelmi partnere. 2009-ben az EU volt az ország legjelentősebb külső piaca közel 44 százalékos részaránnyal, miközben Oroszország súlya csak 31,5 százalékot ért el. Az adott évben a keleti partnerek közül csak Moldovában volt ennél magasabb részarányú az unióba irányuló kivitel. Ugyanekkor az Európai Unióra esett a belorusz behozatal mintegy 23 százaléka. Importoldalón – leginkább az energiaszámlával magyarázhatóan – továbbra is Oroszország dominál, 2009-ben közel 60 százalékos súllyal. Az EU-ból elsősorban gépek, berendezések és közlekedési eszközök érkeznek az országba, míg Fehéroroszország – többnyire orosz importon alapuló – energiahordozókat, vas- és acélárut, mezőgazdasági termékeket, valamint vegyipari termékeket szállít legnagyobb arányban az uniós piacokra.⁴ Emellett az európai uniós cégek tőkebefektetései sem elhanyagolhatók az országban, például a gépiparban.

Az utóbbi években egyre jobban tetten érhető az a minszki szándék, amely igyekszik enyhíteni az orosz függést, több lábra helyezni a gazdaságot, s mélyíteni a kapcsolatokat például Kínával, Venezuelával, Iránnal, vagy akár az Európai Unióval és az Amerikai Egyesült Államokkal. A kapcsolatépítés az előbbi három országgal elsősorban politikai indítatású, de van gazdasági eleme is. Venezuela és Irán fegyvervásárlók, Belorusz-sziának pedig olajtermékek kellenek. (Ezeket Odesszából vonattal tudják szál-

lítani.) Kína olcsó árut és hitelt, de politikai támogatást is ad. Jelenleg azonban leginkább az EU, sőt az USA felé orientálódnának. Asztanában *Hillary Clinton* és a belorusz külügyminiszter közös deklarációt írt alá, amely az emberi jogokról, az urániumról, a nukleáris erőművek építéséhez nyújtott amerikai segítségről szólt.⁵

Fehéroroszország és a keleti partnerség

Belorusz-szia ugyan elméletileg részese volt az ENP-kezdeményezésnek, azonban a visszafogott uniós kapcsolatrendszerrel magyarázhatóan rá nézve nem készült akcióterv, ami behatárolja az ország uniós támogatásának nagyságát és területeit is. A keleti partnerségi programba való beemelése ezen a helyzeten mindenképpen javított, hiszen bár részvétele nem teljes értékű, legalábbis a multilaterális projektekbe bekapcsolódhat. A keleti partnerség, meglepő módon, de mégis egy csoportba sorolta az országot olyan, az uniós kapcsolatrendszerben élen járó államokkal, mint Ukrajna, Grúzia vagy Moldova. Sokak szerint éppen ezért a keleti partnerség legfőbb nyertese meghirdetésekor Belorusz-szia volt.

A keleti partnerség program, s általában az uniós kapcsolatrendszer holtpontról történő kimozdulása ugyanakkor gazdasági okok miatt is igen jól jött a minszki vezetésnek. Az ország már évek óta erős orosz gazdasági expanziós nyomás alatt állt, s ennek tudható be, hogy

3 2010-ben 41. partnerként mindössze 0,3%-os részarány jutott rá a teljes uniós külső áruforgalomból.

4 Eurostat

5 Melyantsou (2011)

a gazdasági válság körülményei között még inkább felerősödtek az egyoldalú orosz függés elkerülését célzó törekvései. Át(fel)értékelődött a külföldi – nem orosz eredetű – befektetések és hitelek, segélyek jelentősége.⁶ Az EU–belorusz kapcsolatok 2008 őszén lényeges javuláson mentek át, a felek kölcsönös engedményekkel tették lehetővé ezt a közeledést. Mindezzel összefüggésben a rezsim 2008 októbere és decembere között többet tett a demokratikus és emberi jogok érvényre jutásáért, mint a korábbi évek alatt összesen,⁷ azonban mint utóbb kiderült, egyrészt csak ideiglenesen, másrészt pedig korántsem a korábbi irányvonal megváltoztatásának komolyabb szándékával, sokkal inkább rövid távú érdekből. Ez azonban segíthette Belorusszia beemelkedését abba a körbe, amelybe az EU-val való intézményes kapcsolatrendszer kelet-európai éllovasai tartoznak. Belorusszia elsősorban a gazdasági együttműködés intenzifikálódását,⁸ a gazdasági és a környezeti szabványok uniós segítség melletti javulását, technikai (konzultációs) segítséget, másodsorban pedig vízumliberalizációs esélyeket várt az új programtól. Konkrétan kifejezte érdeklődését a kereskedelem, az energetika, a közlekedés, a határmenti bűnözés elleni harc, a környezeti és az agrárkérdésekben való együttműködés iránt is. S mindemellett természetesen azt remélte, hogy az ország részvétele kifelé is demonstrálja, hogy az EU elfogadta partnerként, s ezzel kikerült a

korábbi diplomáciai elszigeteltségből.⁹ A kormányzat, a hivatalos Minszk egyfajta legitimitást kapott. A szankciók visszavonása, és az uniós tisztségviselők látogatása a 2010-es választás előtt igen jól jött a rezsimnek. Az EU-val való szorosabb együttműködés azért is fontos, mert általa az ország vezetése azt reméli, hogy közelebb kerülhet az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank vagy az Európai Befektetési Bank forrásaihoz is.

Az ország vezetése a kapcsolatrendszerben az egyenlő alapon való együttműködés szükségességét hangsúlyozza. Fontosnak tartja a keleti partnerség regionális – vagy multilaterális – dimenzióját, s már a kezdetekkor közös infrastrukturális projektervekkel (pl. autópálya-építések, kikötőfejlesztések, energetikai együttműködés) fordultak az ukrán elnökhöz.¹⁰ Több konkrét projektelkészítést benyújtottak Brüsszelnek, ezekre azonban mind ez ideig nem kaptak választ. Ezt Fehéroroszországban egyébként az unión belüli transzparencia hiányának minősítik.¹¹

Az ország számára igen fontos, hogy az unió az emberek közötti kapcsolatok építésének szolgálata jegyében ígéretet tett: Belorussziával is elkezd a vízumkönnyítési tárgyalásokat, ebben az esetben is a visszafogadási egyezmény aláírásához kötötte. Az ország technikailag egyébként kész is erre a változásra.

Belorusszia civil szervezetei egyike a legaktívabbnak a keleti partnerség program által elindított civil fórumban. E

6 Az ország az IMF-fel való tárgyalásokra is rákényszerült, mivel innen is hitelt kért.

7 Rác (2009)

8 Ez belorusz elemzői körök szerint elsősorban és leginkább anyagi forrásokat jelent. Lásd pl. Melyantsou (2011)

9 Wojna-Gniazdowski (2009)

10 Wojna-Gniazdowski (2009)

11 Melyantsou (2011)

téren – egy-egy kiemelt esemény helyett – folyamatos párbeszéd kialakítására törekednének.

Azonban az autoriter vezetés ténye és az EU–belorusz együttműködés relatív intenzifikálódása között feszülő ellentmondást mi sem tükrözi jobban, mint az a tény, hogy az egyébként az államok legfelsőbb vezetőinek jelenlétét megcélzó prágai keleti partnerségi csúcson *Lukasenko* elnök mégis nemkívánatos személy volt, s ő, érteve a jelbeszédből, nem is vett részt az ünnepélyes ceremónián.¹² Nem véletlen az sem, hogy a belorusz ellenzék nem fogadta osztatlan lelkesedéssel az ország beemelését az új kezdeményezésbe, mondván, Brüsszel ezáltal legitimálja az autoriter vezetést. A civil szféra azonban, úgy tűnik, támogatja országa részvételét az uniós programokban, s nemcsak a vezetés, de a lakosság is kedvezően fogadta a keleti partnerség programba való bekerülést. Érdekesség, de korántsem véletlen, hogy a lakosság széles körű tájékoztatást kapott a keleti partnerségről, s annak vélhetően nagyobb az ismertsége a polgárok körében, mint például Ukrajnában. A minszki vezetés ugyanis ezzel kívánta demonstrálni az orosz ellensúly megalkotását, általában az ország korábbi elszigeteltségének lazulását, és tudatosan törekedett a keleti partnerség médiában való megjelenítésére.

Kérdések az EU–fehérorosz kapcsolatok jövője körül

2011 tavaszán, alig valamivel a világgazdasági válság hatásainak erőteljes jelentkezését követő szerény kilábalás után,

Fehéroroszországban újabb komoly gazdasági krízis jelei mutatkoztak. A rendkívül súlyos valutaválság néhány, nem pusztán gazdasági kérdést is felvet. A válságból való kilábaláshoz a legkézenfekvőbb segítséget ugyanis az az Oroszország nyújthatja, amelyiktől való egyoldalú függése csökkentésén a minszki vezetés az elmúlt években következetesen dolgozott. Kérdéses, hogy mit tehet ebben a helyzetben az Európai Unió, amely maga is belső gazdasági nehézségeivel van elfoglalva? Amennyiben azonban az orosz segítség megérkezik, ez hosszabb távon eldöntheti Belorusszia orientálódásának kérdését. Fehéroroszország már egyébként is tagja egy Oroszország körül szerveződő integrációs magnak, amely legújabb fejleményként 2010-ben vámunióvá fejlődött, s a 2011. tavaszi további orosz irányú elköteleződés minden bizonnyal erősítheti majd az Oroszországgal formálódó gazdasági-politikai szövetséget, s gyengítheti az Európai Unió mozgásterét. Ráadásul, bár Fehéroroszországban nagy becsben tartják a keleti partnerség országainak körébe való bekerülést, annak konkrét eredményeivel már elégedetlenek. Lassúnak, nehézkosnak vélik a folyamatokat, nem látják a konkrét perspektívát, szeretnének bekerülni a bilaterális együttműködési formába is, nemcsak a multilaterális kooperációban részt kapni. Időnként azt is felvetik, hogy az EU nem egyenlő mércével mér, hiszen a szintén autoriter vezetésű Azerbajdzsánnal például magasabb szinten és jóval szélesebb fronton formálja kapcsolatait. Az unió oldaláról viszont az jelenthet nehézséget a Belorussziával való kapcsolatépítés során, hogy esetében – egyelőre – a tagsági

¹² Ludvig (2009)

perspektíva igénye nem jelent húzóerőt, motivációs eszközt. Folyamatos probléma az autoriter vezetés kezelése is. Az uniónak következetesebbnek kellene lennie, hiszen időnként indokolatlanul nagy engedményeket tesz a belorusz rezsimnek, amit a vezetés az EU gyengeségének tekint.

Irodalom

- Country Strategy Paper (2007–2013) and National Indicative Program (2007–2011), Belarus
- Ludvig Zsuzsa (2009): A világgazdasági válság hatása az európai szomszédságpolitikára. Kézirat. MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Non-paper. What the European Union could bring to Belarus? European Commission, Brussels (2006)
- Melyantsou, Dzianis (2011): Eastern Partnership: Belarus's Experience and Expectations. Megjelenés alatt, in: *East European Studies* No.3. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Rácz András (2009): Az EU Belarusz-politikája – hogyan Minszkből látják. In: Oroszország, az Európai Unió és a közös szomszédság. *Kelet-Európa Tanulmányok* V. szám, Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 89–116. o.
- Wojna, Beata–Gniazdowski, Mateusz, szerk. (2009): Eastern Partnership: The Opening Report. The Polish Institute of International Affairs
<http://europa.eu>
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf

KOVÁCS KRISZTIÁN-SZEKRÉNYES ÉVA*

Moldova és az európai integráció: aktualitások és nyugat-balkáni párhuzamok

Annak ellenére, hogy az elmúlt hónapok észak-afrikai eseményei, az „arab tavasz” elvonta a figyelmet a keleti partnerségben részt vevő országok európai uniós törekvéseiről, érdemes egy pillanatra elidőzni az uniós szomszédságpolitika keleti dimenziójában egy olyan ország aktuális helyzeténél, amely, ha nem is gazdasági potenciálja vagy lakossága révén, de politikai helyzete miatt mindenképpen kifinomult diplomáciai érzéket igényel. Moldovát és integrációs törekvéseit, mint a keleti partnerség egyik kisebb országának fejlődési lehetőségeit, a legtöbben sokáig csak „ukrán szemüvegen” keresztül értelmezték. Az elmúlt évek, a „minden unióba törekvő országot érdeme szerint kell vizsgálni” elv tényleges érvényesülése azonban megmutatták, hogy Moldova akár önállóan is képes lehet az előrehaladásra – igaz, uniós tagországok, például Románia, Lengyelország és Magyarország tényleges és politikai támogatásával. A 2009–2010-es belpolitikai csatározások idején a külföldi anyagi források megnyitják az ország képességeinek fejlesztése előtt, ám kérdés, hogy a Moldovai Köztársaság mennyiben képes élni a lehetőségekkel. Pártok és választóik mindenesetre nagy várakozással tekintenek a június 5-ei helyhatósági választások elé, amelynek eredményei fontos fokmérő lehetnek a második Filat-kormány és a mögötte működő kormánykoalíció munkájának. A tanulmány a moldovai bel- és külpolitikai összefüggések felvázolása után áttekintést kíván nyújtani a Moldovába érkező uniós forrásokról, azok felhasználásáról, valamint felvázolja a keleti partnerség parlamenti vetületének szárnypróbálgatásait, végül pedig a moldovai viszonyok és az európai integrációs folyamatban előrébb járó Nyugat-Balkán országainak fejlődését hasonlíttja össze.

1. A moldovai belpolitika és a külpolitikai orientáció összefüggései

A Moldovai Köztársaság mérete, lakosságszáma, illetve gazdasági potenciálja ellenére az ország bel- és külpolitikája számos érdekes elemmel szolgál. A bonyolultnak látszó mozaik külkapcsolati vetületében tradicionálisan szerepel a Romániával való kapcsolat, az euroatlanti orientáció, az Oroszországgal, illetve Ukrajnával való viszony, míg – ezek mint-

egy leképeződésével – a belpolitikában a moldovai identitás elfogadása, a román és az orosz–ukrán történelmi közösség, az egyedülállóan számító gagauz autonómia, illetve az újraegyesítés, ismertebb nevén a Dnyeszter-mellék térségének kezelése mentén lehet felvázolni az egyes pártpolitikai törésvonalakat.

Az elmúlt években az alkotmányos berendezkedés, valamint az ellentétes politikai oldalak kompromisszumképtelensége folytán parlamenti választások sorozatát megelőző országban azonban kisebb

* A szerzők a Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársai.

vagy nagyobb intenzitással, de mindegyik kormányzóképes politikai erő támogatja az Európai Unió felé való törekvést. Ebben a tekintetben az első és a második Filat-kormány eddigi tevékenysége mindenképpen pozitívan értékelhető az elmúlt közel két évben. A politikai és gazdasági értelemben vett, illetve általánosságban a parlamenti plurális demokrácia építése és működése finomhangolása tükrében vizsgált fejlemények mögött azonban számos kérdés vár még megoldásra.

1.1. Az alkotmányos probléma és következményei

A fordulópontot a 2009. április 5-ei parlamenti választások után kialakult politikai válság jelentette. Az akkori választásokon (a pártokról és a mandátumokról az 1. táblázat tájékoztató részletesen) a közel tíz éve már kormányzó Kommunista Párt (KP) győzött, ám a választási eredmények megkérdőjelezését követően április 7-én utcai tüntetésekre került sor, amelyek a parlament, valamint a köztársasági elnöki épület részbeli felgyújtásával és kifosztásával értek véget. Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnöki pozíciót betöltő kommunista párti elnök, *Vladimir Voronin* mandátuma 2009. áprilisban lejárt, és mivel már nem lehetett újraválasztani, az összeülő moldovai parlament első dolga a köztársasági elnök megválasztása volt. A moldovai alkotmányos berendezkedés kudarcát viszont éppen a köztársasági elnök parlamenti megválasztására vonatkozó szabályozás jelenti, mert ahhoz a választás minden fordulójában a 101 parlamenti képviselő kétharmadának, vagyis 61

képviselőnek a szavazata szükséges. A 60 fős kommunista párti frakció nem tudta megszerezni az egy fős külső támogatást, így a jogszabályok szerint a parlamentet fel kellett oszlatni.¹ A politikai erőviszonyok közben némileg átrendeződtek: *Marian Lupu*, a KP által korábban támogatott parlamenti elnök nyíltan szakított a kommunistákkal, és a Demokrata Párt (DP) élére állt. Ugyan az ezt követő választást ismételtlen megnyerte a Kommunista Párt 48 mandátummal, ám a parlamentbe jutó többi párt koalíciót alkotva megszerezte a kormányzáshoz szükséges többséget. A négypárti, „*Szövetség az európai integrációért*” névre elkeresztelt koalícióban a megegyezés szerint *Vlad Filat* liberális demokrata párti (LDP) elnök a miniszterelnöki, *Mihai Ghimpu* liberális párti (LP) elnök pedig a parlamenti elnöki (és ezzel ügyvezető köztársasági elnöki) közjogi méltóságot kapta meg. A parlamenti többség azonban ismételtlen nem volt elég a köztársasági elnök megválasztásához, így a 2009. november 10-én és december 7-én a parlamentben megtartott köztársaságielnök-választáson *Marian Lupu* köztársaságielnök-jelölt nem kapta meg a szükséges többséget. Mivel a moldovai alkotmányos szabályok szerint egy évben csak egyszer lehet feloszlítani a parlamentet, illetve azon egyértelmű szabály hiányában, hogy sikertelen államfőválasztási kísérlet után mennyi idő múlva kell feloszlítani a parlamentet,² a törvényhozás feloszlítására 2010. második felében került ismét sor.

A pártok egymásra mutogatása folytán kialakult patthelyzetben a kormányzó koalíció törekedett volna átalakítani a

1 A moldáv alkotmány 78. szakaszának (4) és (5) bekezdése szerint.

2 A moldáv alkotmány 85. szakaszának (3) bekezdése szerint.

köztársaságielnök-választás szabályait, és azt közvetlenül a választókra bízva a fél-prezidenciaális demokratikus berendezkedést prezidenciaális köztársasággá alakítani, ám ez nem vezetett eredményre. Mivel az alkotmányos szabály módosításához még nagyobb, háromötödös többségre lett volna szükség, az alkotmány megváltoztatását az erre szolgáló eredményes és érvényes népszavazás keretében lehetett volna elérni. Ugyan a moldovai parlament 2010. július 7-én áldását adta arra, hogy tartsanak népszavazást a köztársasági elnök lakosság által történő közvetlen megválasztásáról, ám a 2010. szeptember 5-ei szavazás érvénytelen és eredménytelen volt.³ Értelemszerűen a „már ismert” forgatókönyv következett: a parlament feloszlata és új parlamenti választások megtartása.

A 2010. november 28-ai választásokon ismét a Kommunista Párt szerezte meg a

legtöbb mandátumot, ám annak ellenére, hogy – amint az az 1. táblázatból is látható – tovább csökkent a támogatottsága, a 4 százalékos parlamenti küszöböt túlszárnyalt és a parlamentbe bejutott másik három párt még mindig nem rendelkezik az államfőválasztáshoz szükséges kétharmados többséggel. Ugyan a Demokrata Párt a politikai spektrum mindkét oldalával, a KP-val és az LDP–LP-vel is folytatott tárgyalásokat egy balközép vagy jobbközép koalíció létrehozásáról, ám a DP végül az előző kormánykoalíció folytatása mellett döntött. *Vlad Filat* kormányfő vezetésével így megalakult a második Filat-kormány, míg a parlament 2010. december 30-án *Marian Lupu*, a DP elnökét választotta meg elnökévé, aki egyben ellátja az ügyvezető köztársasági elnöki teendőket is.

Az alkotmányos problémára így továbbra sincs megoldás.⁴ A köztársaságielnök-választás időpontjának kitűzését

1. táblázat. A választási eredmények és a politikai átrendeződés folyamatai

Párt (vezetője)*	A parlamenti választásokon megszerzett mandátumok száma (a választás időpontja szerint)		
	2009. ápr. 5.	2009. júl. 29.	2010. nov. 28.
Kommunista Párt (KP) (<i>Vladimir Voronin</i>)	60	48	42
Liberális Demokrata Párt (LDP) (<i>Vlad Filat</i>)	15	18	32
Demokrata Párt (DP) (<i>Marian Lupu</i>)	–	13	15
Liberális Párt (LP) (<i>Mihai Ghimpu</i>)	15	15	12
Mi Moldovánk Szövetsége (MMSz) (<i>Serafim Uracheanu</i>)	11	7	–
Kormányzó párt(ok) többsége	60	53	59
Államfőválasztáshoz szükséges mandátum-szám (2/3)	61		
Összes mandátum	101		

Forrás: saját gyűjtés.

* A pártok sorrendje a legutóbbi választásokon megszerzett mandátumok számát követi.

3 A szavazásra jogosultak csupán 29,5%-a járult az urnához, ami nem érte el az egyébként a választások és a népszavazás rendjéről szóló törvény megváltoztatásával egyharmadra, vagyis 33,3%-ra mérsékelt küszöböt.

4 Igor Botan: "Constitutional Court Decision: Yes for opportunities, No for solutions", dated 14 February 2011, the Association for Participatory Democracy, www.e-democracy.md

szabályozó alkotmányos rendelkezés⁵ értelmezéséről a moldovai Alkotmánybíróság 2011. február 8-én hozott döntést, amelyben kimondta: a Parlament joga eldönteni, hogy mikorra írja ki a köztársaságielnök-választást. Az alkotmányos válság így nem oldódott meg, a koalíciós pártok több egyeztető fórumot is tartottak az elmúlt hónapokban, és az egyébként rendkívül jól képzett civil szféra is aktív a kérdésben, ám egyelőre a három partner csak egy jogászokból álló, közös szakértői csoport felállításában tudott megegyezni, amelytől javaslatok kidolgozását várja. Azt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2011. április 14-én jegyzett jelentése is megállapítja, hogy a politikai pártok továbbra is megosztottak, és nem lesz egyszerű megegyezést találni az alkotmányos problémára.⁶

Az alkotmányozási kérdőjelek ellenére a politikai porond átrendeződése nem állt meg. A KP mandátumainak csökkenésével nő az LDP támogatottsága, amit tovább erősíthet a Mi Moldovánk Szövetségével (MMSz) kapcsolatos legutóbbi fejlemény. A legutóbbi választásokon lemorzsolódott MMSz ugyanis beolvadt az LDP-be, így a liberális demokraták a helyi szinten ismert, korábbi chisinaui főpolgármester, *Serafim Urechean* vezette erővel megtámogatva várhatóan erősebb pozíciókat érnek el a 2011. június 5-re kitűzött helyhatósági választásokon.

1.2. Külső kapcsolatok

Kérdés persze, hogy a belpolitikai események hogyan hatnak a Moldovai Köztársaság

külkapcsolataira. Az Oroszországgal hagyományosan jobb kapcsolatokat ápoló KP részleges térvesztése ellenére a pro-orosz gondolkodás jelen van a moldovai társadalomban, hasonlóan az elmúlt években érezhetően megerősödött pro-román trendhez, amelyet kevésbé erőteljesen az LDP, míg nyíltabban az LP képvisel. A DP és az MMSz által képviselt moldovai identitás egy semleges Moldovát támogatna inkább, ami az egyébként mindenki által támogatott euroatlanti integráció NATO-csatlakozással kapcsolatos vetületével mutat ellentétet. Az Oroszországgal meglévő törekeny viszony miatti kényes kérdésben a kormánykoalíció persze igyekszik egységesen a semleges státus fenntartásának szükségességét kommunikálni. A Romániával való kapcsolatokban javulást hozott a Szövetség az európai integrációért koalíció kormányzása, ami a vízumkényszer eltörlésében, a Románia és Moldova közötti kihatárforgalmi egyezmény megkötésében, és Románia részéről a kettős állampolgárság intézményének kiterjesztésében ölt testet. A moldovai állami berendezkedésnek ezeken kívül két különlegessége van, amelyek hatással vannak a külpolitikára is. Egyrészt a Dnyeszter-mellék reintegrációja politikai prioritás, noha nem sok konkrétum történt az elmúlt időszakban. Tekintettel a dnyeszter-melléki, ukrán, orosz, európai uniós és amerikai érdekekre, középtávon nehéz is megoldást találni. Másrészt különleges hellyel bír az inkább orosz nyelvet beszélő, ortodox keresztény, ám török népcsoportnak számító gagauz közösség autonómiája, amely saját elnökkel, parlamenttel és törvénykönyvvel rendelkezik. A mol-

5 A moldáv alkotmány 90. szakasza.

6 Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Moldova, Information note by the co-rapporteurs on their fact-finding visit to Chisinau and Comrat (21-24 March 2011), AS/Mon(2011)13 rev., 14 April 2011

dovai parlamentben több gagauz származású képviselő is tevékenykedik. Az etnikailag sokszínű, szoros ukrán–lengyel, orosz és román családi kapcsolatokkal és történelmi múlttal rendelkező Moldovában láthatóan nehéz kizárólag egyik vagy másik, nyugati vagy keleti orientációjú politikát folytatni, így mindenképpen az egyensúly megtartása lehet a követendő a politikai elit számára.

Az egyensúly szem előtt tartásával az Európai Unió felé törekvést ugyanakkor nagyban segíti Magyarország is, amiről nem csupán a számos magas szintű kölcsönös látogatás, hanem konkrét projektek is tanúskodnak. Erre szolgált kimagaslóan jó példát a Magyar Köztársaság nagykövetsége által működtetett Közös Vízumkérelem-átvevő Központ,⁷ amely a moldovai állampolgárok vízumhoz jutását segíti azon tagállamokba való belépéshez, amelyek csatlakoztak a központhoz. Ezek száma ma már 15, és az adatok szerint a központ 2010-ben mintegy 17 ezer vízumot adott ki. Emellett több, Moldova és az Európai Unió szempontjából fontos tisztséget magyar szakértők töltöttek be az elmúlt időszakban, így az EU különleges megbízottja, a moldovai ukrán határtámogató misszió (*European Union Border Assistance Mission*, EUBAM) vezetője, a moldovai kormányfő külpolitikai tanácsadója tisztségét. Az Európai Unió első twinning típusú asszisztenciáját francia–magyar parlamenti konzorcium valósította meg a moldovai parlament kapacitásainak fejlesztésére.⁸ A magyar külpolitika pénzügyi esz-közökkel is támogatja a Moldovai Köztár-

saságot a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Segélyprogramja keretében, illetve az Európai Unióval megtárgyalandó mély és átfogó szabadkereskedelmi térség kialakítására szolgáló megállapodás (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) moldovai tárgyalóit is magyar szakértők készítik fel. A DCFTA-val kapcsolatos tárgyalások mielőbbi megkezdését szorgalmazta Magyarország a 2011. április 12-én Luxemburgban megtartott „Moldova barátai” találkozón is.

1.3. Moldova és a keleti partnerség⁹

A 2009. májusi prágai csúcstalálkozóval útjára indított keleti partnerségben Moldova megítélése kedvező: a többi öt országgal összevetve egyrészt ezt mutatja, hogy az EU–Moldova társulási megállapodás kidolgozásának 2010. januárban megkezdődött tárgyalásai jobb ütemben haladnak, másrészt a végső célként megfogalmazott vízumliberalizációs tárgyalásokon is jobbak Moldova pozíciói. Utóbbi tekintetében *Cecilia Malmström*, az Európai Bizottság belügyi biztosa még idén januárban átadta Vlad Filat kormányfőnek a vízummentesség elnyeréséhez szükséges technikai feltételeket tartalmazó akciótervet.¹⁰ Ez olyan kulcsterületekre összpontosít, mint az utazási dokumentumok biztonsága, a határ- és migrációellenőrzés, a közrend és a közbiztonság fenntartása, ebben különös tekintettel a szervezett bűnözés elleni küzdelemre és az emberkereskedelemre. A moldovai állampolgárok jelenleg a 2008. január 1-jén hatályba lépett uniós vízumkönnyí-

7 Honlapja elérhető: <http://www.cac.md/>

8 A projekt weboldala elérhető: http://www.support-md-eu.md/tw_moldova.html

9 A keleti partnerségben részt vevő országok Kelet-Európa és a Dél-Kaukázus régióihoz tartoznak: Azerbajdzsán, Grúzia, Örményország, Moldova, Ukrajna, Belorusszia.

10 Az Európai Bizottság sajtóközleménye: IP/11/59, Brussels, 24 January 2011, Commissioner Malmström presents Action Plan on visa liberalisation with the Republic of Moldova.

tési megállapodás alapján utazhatnak be az Európai Unióba, miközben Moldova 2007. január 1-je óta biztosít vízummentes beutazást az uniós tagországok állampolgárainak. A távlati célként megfogalmazott vízumliberalizáció feltételeinek kialakításáról még 2009. december 21-én döntött az EU–Moldova Együttműködési Tanács, és ennek nyomán 2010. június 15-én az Európai Bizottság megkezdte a vízummentes utazásról szóló dialógust a Moldovai Köztársasággal.

A keleti partnerség összességében azonban mostanáig nem számít nagyobb sikertörténetnek. Az európai szomszédságpolitika (ESZP) keleti ágával több nehézség is felmerül: érdekellentétek az abban részt vevő országok között, a fejlettség különböző foka, az Európai Unióval kapcsolatos eltérő megítélés és túlzott elvárások, a célok és a források közötti elmentmondás emlithetőek ezek között. Ezenkívül, összevetve akár az ESZP déli dimenziójában részt vevő észak-afrikai országokkal, akár a Nyugat-Balkán országaival, az uniós tagországok sem azonos módon viszonyulnak ehhez az országcsoporthoz. A Tanács hivatalban lévő soros magyar elnöksége többször hangoztatta annak fontosságát, hogy az ESZP keleti és déli dimenziója között fenn kell tartani az egyensúlyt. „Magyarország elkötelezett az egyensúly iránt, és abban érdekelt, hogy a két dimenzió között ne alakulhasson ki versengés” – hangsúlyozta *Németh Zsolt*, a Külügyminisztérium parlamenti államtitkára az európai nemzeti parlamentek külügyi bizottságai elnökeinek május 6-i konferenciáján az Országházban.¹¹

A várakozások szerint az EU Tanácsának elnökségét júliustól betöltő Lengyelország hivatali idejére az észak-afrikai helyzet már kevésbé lesz reflektorfényben, így nagyobb hangsúly fog helyeződni a keleti partnerségre. Ebben Magyarországnak is lehet szerepe, hiszen a május 24–25-ről időpont-egyeztetési nehézségek következtében a lengyel elnökség idejére halasztott második keleti partnerségi csúcstalálkozóhoz Lengyelország és Magyarország társházigazdái lesznek. Ugyancsak kedvezően hathat a keleti partnerség folyamataira a partnerországok szemszögéből, hogy a közelmúltban végre sikerült elindítani az együttműködés parlamenti dimenzióját is.

1.4. EuroNest – a keleti partnerség parlamenti dimenziója

Az EuroNest Parlamenti Közgyűlés 2011. május 3-án tartotta alakuló ülését Brüsszelben, az Európai Parlamentben.¹² A keleti partnerség kezdeményezés parlamenti dimenziójának kialakítására eddig is történtek próbálkozások, éppen a moldovai parlament külügyi és európai integrációs bizottságának elnöke, a demokrata párti *Igor Corman* tett több nyilatkozatot ez ügyben, ám konkrétumok nélkül – egészen mostanáig. A közgyűlés brüsszeli alakuló ülésén *Jerzy Buzek*, az Európai Parlament (EP) elnöke mondott köszöntő beszédet, ezt követően pedig a résztvevők elfogadták a szervezet alapokmányát és eljárás szabályzatát, illetve megválasztották tisztségviselőit és kialakították a bizottsági struktúrát. E szerint

11 A Magyar Országgyűlés az európai uniós gyakorlatnak megfelelően, a nemzeti parlamentek közötti együttműködés jegyében rendezte meg az Országgyűlés Felsőházi termében 2011. május 6-án az uniós tagországok, valamint a tagjelölt országok külügyi bizottsági elnökeinek találkozóját (COFACC).

Részletesebben a Magyar Országgyűlés EU-elnökségi honlapján: <http://parlament-eu2011.hu/hu>

12 A közgyűlés honlapja elérhető: <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>

a közgyűlés a keleti partnerség országa-
inak 10-10 parlamenti képviselőjéből és
60 európai parlamenti képviselőből áll.
Az EP-delegációban tagként *Gyürk And-
rás* és *Herczog Edit* vesz részt (póttag
magyar EP-képviselők: *Deutsch Tamás*,
Gál Kinga, *Glattfelder Béla* és *Gurmai Zi-
ta*). Az EuroNest Közgyűlés társelnökei-
vé az Európai Parlament részéről
Kristian Vigenin (S&D¹³) bolgár képvise-
lőt, valamint *Borisz Taraszjuk* ukrán par-
lamenti képviselőt választotta, akiket
munkájukban nyolc alelnök (négy euró-
pai parlamenti és négy partnerországbe-
li képviselő) segít. Az alelnökök a követ-
kezők: *Vahan Hovhannesyan* (Örményor-
szág), *Elkhan Suleymanov* (Azerbaj-
dzsán), *David Darchiashvili* (Grúzia), *Igor
Corman* (Moldova), *Traian Ungureanu*
(EPP¹⁴, Románia), *Ryszard Czarnecki*
(ECR¹⁵, Lengyelország), *Gerben-Jan Ger-
brandy* (ALDE, Hollandia) és *Jacek Sa-
ryusz-Wolski* (EPP, Lengyelország). Az
alakuló ülésen két munkacsoport jött lét-
re a belorusz helyzet, valamint a közgyű-
lés eljárási szabályzata ügyében, illetve
a következő négy bizottság állt fel:

- politikai ügyek, emberi jogok és de-
mokrácia;
- gazdasági integrációs, jogközelítési,
és az EU-politikáknak való megfelelés;
- energiabiztonság;
- kultúra, szociális ügyek, oktatás és ci-
vil társadalom.

Az EuroNest megalakulásának szépséghi-
bája, hogy a keleti partnerségben részt
vevő Belorusszia képviselői nem voltak
jelen. Nagy vita előzte meg ugyanis Be-
lorusszia meghívását az alakuló ülésre,

hiszen a képviselők részvétele *Alek-
szander Lukasenko* rezsimjének legitimá-
lását jelentette volna.

2. A keleti partnerség és a Nyugat-Balkán országainak integrációs törekvései

Annak ellenére, hogy mind a keleti part-
nerségben részt vevő országok, mind az
Európai Unió szomszédságában földraj-
zilag és történelmileg is Európához kö-
tődő Nyugat-Balkán országai között szá-
mos eltérés van, érdemes egy pillantást
vetni utóbbi államok integrációs törekvé-
seinek helyzetére.

A keleti partnerség országai és az Eu-
rópai Unió közötti kapcsolatokat a jelen-
leg hatályos partnerségi és együttműkö-
dési megállapodások szabályozzák, ame-
lyek felváltására elkezdődtek a társulási
megállapodások kidolgozását célzó tár-
gyalások. Utóbbi magában foglalná az
említett DCFTA létrejöttét, és a megfele-
lő feltételek teljesítésével, távlati célként
a vízummentesség elérését is. Ezzel
szemben a Nyugat-Balkán országai tekin-
tetében a következőkben részletezett
stabilizációs és társulási megállapodások
adják az EU-val való szerződéses viszony
keretét.

Az Európai Unió az elmúlt években
számos alkalommal megfogalmazta, hogy
a Nyugat-Balkán helye Európában van. Az
Európai Unió tagállamainak kormányai az
Európai Tanács keretében megállapodtak
arról, hogy az uniós perspektívát kiter-
jesztik a délkelet-európai, ún. nyugat-bal-

13 S&D: Socialists and Democrats, az Európai Parlament Szocialisták és Demokraták képviselőcsoportja.

14 EPP: European People's Party (Christian Democrats), az Európai Parlament Európai Néppárt (Ke-
reszténydemokraták) képviselőcsoportja.

15 ECR: European Conservatives and Reformists, az Európai Parlament Európai Konzervatívok és Re-
formerek képviselőcsoportja.

káni államokra, nevezetesen: Horvátországra, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságra,¹⁶ Albániára, Bosznia-Hercegovinára, Montenegróra, Szerbiára és a néhány európai uniós állam¹⁷ által mind ez ideig el nem ismert Koszovóra. Az Európai Unió a csatlakozási perspektíváért a régió országaitól számos csatlakozási feltétel teljesítése mellett a térségben különös jelentőséggel bíró regionális együttműködést kér(t).

2.1. Nyugat-Balkán: az integráció felé vezető úton

Az Európai Unió 1999-ben – szorosan követve és támogatva a Délkelet-Európai Stabilizációs Paktum létrejöttét – felajánlotta öt nyugat-balkáni országnak a stabilizációs és társulási folyamatot (*Stabilisation and Accession Process, SAP*).¹⁸ Ez kialakította a nyugat-balkáni országok EU-val fenntartott kapcsolatainak stratégiai keretét, amely egy új szerződéses viszonyt (stabilizációs és társulási megállapodás, *Stabilization and Asso-*

ciation Agreement, SAA) és egy támogatósi programot (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS*) kapcsolt össze. Az SAP kétoldalú és regionális szinten is működik, és ezzel erős kapcsolatot teremt az egyes államok és az EU között, továbbá ösztönzi az együttműködést maguk az országok és a szomszédos államok között a térségben. Az SAA-szerződések aláírásának lehetősége minden nyugat-balkáni ország számára adott, amennyiben teljesítik a feltételeket.

2003-ban a thesszalóniki napirend egy sor új eszközt vezetett be a Nyugat-Balkán államaiban zajló reformfolyamat támogatására, illetve abból a célból, hogy közelebb hozza őket az Európai Unióhoz. Ezen új eszközök közül az európai partnerségek a legnagyobb jelentőségűek, amelyeket a csatlakozási partnerségek inspiráltak. A rövid és középtávú prioritások meghatározásával az európai partnerségek segítik a Nyugat-Balkán országait a reformok megvalósításában és a jövőbeli tagságra történő felkészülés-

2. táblázat. Az egyes nyugat-balkáni országok elhelyezkedése az európai integráció „lépcsőjén”

Ország	SAA megkötése	Csatlakozási kérelem benyújtása	Hivatalos tagjelöltté nyilvánítás	Csatlakozási tárgyalások megkezdése
Albánia	2006	2009		
Bosznia-Hercegovina	2008			
Horvátország	2001	2003	2004	2005
Koszovó				
Macedónia	2001	2004	2005	
Montenegró	2007	2008	2010	
Szerbia	2008	2008		

Forrás: saját gyűjtés, Európai Bizottság.

16 A továbbiakban az ország nevét Macedóniaként használjuk.

17 Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország és Szlovákia. Koszovó függetlenségét Moldova sem ismerte még el.

18 A továbbiakban az angol elnevezés alapján az SAP rövidítést használjuk.

ben.¹⁹ 2008 júniusában, a szlovén elnökség ideje alatt megerősítették a nyugat-balkáni államok a thesszalóniki cselekvési programban és a salzburgi nyilatkozatban meghatározott európai perspektívára irányuló teljes körű támogatását.

2.2. Vízumliberalizáció

A thesszalóniki cselekvési programban vázolt, a nyugat-balkáni országok állampolgárainak vízumentes utazása felé vezető út első lépéseként 2008. január 1-jétől az Európai Közösség és öt ország – Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró és Szerbia – között vízumkönnyítési megállapodások léptek hatályba. Ezt követően az Európai Bizottság 2008 első félévében öt nyugat-balkáni országgal – Szerbiával, Montenegróval, Macedóniával, Bosznia-Hercegovinával és Albániával – ún. vízumliberalizációs tárgyalásokat kezdett, és a végső célként megfogalmazott vízumentesség eléréséhez minden ország „személyre szabott” úttervet (*road map*) kapott a teljesítendő feladatokról. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2009. novemberi ülésén úgy határozott, hogy Macedónia, Montenegró és Szerbia állampolgárai számára vízumentességet biztosít (kilencven napra) a schengeni térségbe történő beutazáshoz és az azon belüli utazáshoz. A vízumentesség 2009. december 19-től érvényes, és csak a biometrikus útlevéllal rendelkező személyekre vonatkozik.²⁰ Az albán és a bosznia-hercegovinai állampolgárok vízumentes utazási lehetőségéről a 2010. no-

vemberi bel- és igazságügyi tanácsülésen született pozitív döntés. A két országra vonatkozó vízumentesség 2010. december 15-én lépett életbe.

Az Európai Bizottság többször hangsúlyozta, hogy a nyugat-balkáni államoknak a vízumliberalizáció után is folytatniuk kell a szükséges reformokat, főként az igazságügy területén.

Az Európai Bizottság 2011 januárjában az öt nyugat-balkáni országra vonatkozóan egy utólagos ellenőrzési rendszert vezetett be. Ez új elem a vízumentesség kialakításának folyamatában. Az albán és a boszniai döntés mellé a brüsszeli grémium egy nyilatkozatot mellélt, amely lehetővé teszi, hogy nyomon kövesse a nyugat-balkáni államok útiterveiben rögzített elvárásokat. A vízumliberalizációs döntéseket követően is fontos biztosítani az egyensúlyt a jóhiszemű utazók mobilitása és az illegális migrációval járó kockázatok között. Az elmúlt időszakban számos uniós tagállamban tapasztalták a Nyugat-Balkánról – elsősorban Szerbiából és Macedóniából – érkező menedékkérők számának indokolatlan növekedését. Egyes tagállamok garanciákat sürgettek arra nézve, hogy a vízumliberalizáció további kiterjesztése miatt ne szenvedjenek el hátrányokat.

Koszovót illetően fontos megjegyeznünk, hogy a vázolt problémák és nehézségek ellenére indokolt fenntartani számára a vízumliberalizációs perspektívát. Vízumliberalizációs törekvéseit nehezíti azonban, hogy az országot el nem ismerő uniós tagállamok a vízumliberalizációt sem támogatják.

19 Forrás: Európai Bizottság bővítési honlapja: http://ec.europa.eu/enlargement/index_hu.htm

20 Az Európai Parlament és a Tanács 1091/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról, Közzétéve: Hivatalos Lap, 53. évf. L 239/1, 2010. 12. 14.

2.3. Európai uniós támogatások

Fontos különbséget tenni a Moldova rendelkezésére álló források és azok adminisztrációja, illetve a csatlakozási és előcsatlakozási alapokból származó források között. Az európai szomszédságpolitika és benne a keleti partnerségben részt vevő országok blokkja számára az európai szomszédsági és partnerségi támogatási eszköz (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) biztosítja a pénzügyi forrást,²¹ míg a nyugat-balkáni államok számára az előcsatlakozási támogatási eszköz (*Instrument for Pre-Accession*, IPA) adja meg a pénzügyi kereteket.²²

Az ESZP déli dimenzióját és a keleti partnerségben részt vevő, keleti dimenzióhoz tartozó országokat, valamint Oroszországot együttesen tekintve az ENPI keretében a 2007–2013-as költségvetési időszakban közel 12 milliárd euró áll rendelkezésre különféle programokban. A keleti partnerségben részt vevő államok szá-

mára az EU a 2008-ban allokált 450 millió euróról fokozatosan növeli támogatásait 785 millió euróra. Ebből Moldova az ESZP-akciótervnek megfelelően úgy részesedik, hogy az unió a támogatást az évi 70 millió euróról 2013-ra évi 100 millió euróra tervezi növelni.

2007-ben az Európai Unió minden csatlakozási és előcsatlakozási támogatást egy alapba, az IPA-alapba vont össze. Az IPA öt elemből tevődik össze: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés, határokon átnyúló együttműködés, területfejlesztés, humán erőforrás-fejlesztés, vidékfejlesztés. Az utóbbi három elem azonban a potenciális tagjelöltek számára nem hozzáférhető.

A 2007–2013-as költségvetési periódusban 11,47 milliárd euró áll az IPA rendelkezésére. 2007 és 2010 között a Bizottság a Nyugat-Balkánon hozzávetőleg 430 millió euró támogatást juttatott regionális együttműködést támogató projekteknek, illetve a közös regionális szükségletek kielégítését célzó tevékenységeknek.

3. táblázat. Az egyes országok számára előirányzott támogatás (millió euróban)

Ország	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Horvátország	141,2	146,0	151,2	154,2	157,2	160,4
Macedónia	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8
Montenegró	31,4	32,6	33,3	34,0	34,7	35,4
Albánia	61,0	70,7	81,2	93,2	95,0	96,9
Bosznia és Hercegovina	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	110,2
Szerbia	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8
Koszovó	68,33	124,7	66,1	67,3	68,7	70,0
Nyugat-Balkán összesen	551,2	3709,9	697,5	745,7	765,1	785,5
Keleti partnerség	–	–	–	85,0	110,0	175,0

Forrás: saját gyűjtés, Európai Bizottság.

21 Ennek jogalapja az európai szomszédsági és partnerségi támogatási eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, 2006. október 24-i 1638/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

22 Az előcsatlakozási támogatás jogalapja a 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendelet, a végrehajtás részletes szabályait pedig a 2007. június 12-i, 718/2007/EK bizottsági rendelet tartalmazza.

RÁCZ ANDRÁS*

Örményország és az EU keleti szomszédságpolitikája: kölcsönösen korlátozott célok

Jelen cikk arra igyekszik választ találni, hogy Örményország külpolitikájában milyen szerepet tölt be az Európai Unióval való kapcsolat. A vizsgálat az uniós dokumentumok sokszor és sokak által elvégzett áttekintése helyett elsősorban az örmény perspektíva feltárását és bemutatását tűzte ki célul. Ennek megfelelően a felhasznált irodalomban felülreprezentáltak az örmény elsődleges és másodlagos források.

Rövid történeti és politikai áttekintés

A mai Örményország, hivatalos nevén az Örmény Köztársaság 1991-ben jött létre, a Szovjetunió szétesésével párhuzamosan. Az ország függetlenségét 1990. augusztus 23-án deklarálta, ám a függetlenség nemzetközi elismerésére csak egy évvel később, 1991. szeptember 21-én került sor. Ekkor már harmadik éve tartott a háború a szomszédos Azerbajdzsánnal a hegyi-karabahi területekért. Hegyi-Karabah¹ az Azerbajdzsáni Szovjet Szocialista Köztársaságnak volt egy olyan területe, ahol többségben éltek az örmény nemzetiségű lakosok. Karabah a szovjet időszak végén autonóm *oblaszty* státusú terület volt, azaz rendelkezett bizonyos önállósággal a bakui tagköztársasági vezetéshez képest.

A Karabahért folytatott háborúból Örményország került ki győztesen. A Hegyi-Karabah néven ismert terület az

1994. május 16-án aláírt fegyverszünet óta örmény ellenőrzés alatt áll. A Karabahot körülvevő hét azeri megye – köztük azok is, amelyek a térséget Örményországtól elválasztották – teljesen elnéptelenedett, és ezeket is a karabahi haderő ellenőrzi. Örményország és Karabah között a szárazföldi összeköttetést a Lachin járason keresztül futó autópályát biztosítja, a területet lachini korridornak is szokták nevezni. A fegyverszünet megkötése óta a rendezési tárgyalások az EBESZ Minszki Csoportjának (*Minsk Group*) keretében folynak. A Minszki Csoport három társelnök állam vezetésével működik, ezek az Egyesült Államok, Franciaország és Oroszország.

A karabahi harcokkal párhuzamosan nagyléptékű népmozgásokra, ki- és áttelepítésekre is sor került. Az utolsó, 1989-ben tartott szovjet népszámlálás még 93,3 százaléknyi örmény mellett kimutatott 2,5 százalék azerbajdzsá-

* A szerző a Magyar Külügyi Intézet tudományos főmunkatársa. A cikkben leírtak kizárólag a szerző saját véleményét tükrözik, és nem tekinthetők sem a Külügyminisztérium, sem a Magyar Külügyi Intézet hivatalos álláspontjának.

1 A cikkben található örmény neveket angol átírás szerint használom annak érdekében, hogy megkönnyítsem a visszakereshetőségüket és így az olvasó további tájékozódását. A szövegben előforduló karabahi helységneveket örmény elnevezésük szerint használom, azonban ez is csak a visszakereshetőséget hivatott segíteni, és semmiféle politikai állásfoglalást nem jelent.



Forrás: RFE/RL

A hegyi-karabahi terület elhelyezkedése

ni,² 1,6 százalék jezidi és kurd,³ 1,5 százalék orosz, 0,2 százalék ukrán és mintegy 0,5 százaléknyi egyéb népcsoportot. Ám a háború során az azerbajdzsáni és a kurd nemzetiségű lakosságot nemcsak Karabahból és az azzal szomszédos hét kerületből űzték el, de magából Örményországból is. Ennek eredményeképpen Örményország mára lényegében homogén nemzetállam, a lakosság több mint 97 százaléka magát örmény nemzetiségűnek vallja. Jelenleg a meghatározó örmény többség mellett körülbelül 1,3 százalékban vannak jelen jezikik, és mintegy 0,5 százalék a magukat oroszoknak vallók aránya. Kis számban élnek még az or-

szágban grúzok, ukránok, lengyelek, oszétok és beloruszok is.

Az ország politikai berendezkedése hivatalosan többpárti demokrácia, államformáját tekintve köztársaság, valójában azonban inkább elnöki rendszerként lehet leírni. A független Örményország első elnöke, az orientalista végzettségű *Levon Ter-Petrosyan* 1991 és 1998 között állt az ország élén. Hatalmáról azt követően kényszerült lemondani, hogy el kívánt fogadni egy, a nemzetközi közvetítők által kidolgozott tervet a karabahi rendezésről (ez lett volna az úgynevezett többfázisú rendezés terve), amely azonban még saját támogatói között sem volt

2 *Всероссийная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по республикам СССР.* Elérhető: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=13 Letöltés ideje: 2011. május 22.

3 A jezikiket és a kurdokat az 1989-es szovjet népszámlálás együtt kezelte, pedig bár mindkét népcsoport a kurd nyelvet vagy annak valamely dialektusát beszéli, a kurdok szunnita muszlimok, a jezikiknek viszont saját, a szűfizmusra visszavezethető, de attól markánsan különböző saját vallásuk van.

népszerű, és országszerte nagy felháborodást keltett. Úgy tűnt ugyanis, hogy Ter-Petrosyan ezzel az örmény nemzetbiztonság alapjait sodorná veszélybe. Utóda saját volt külügyminisztere, *Robert Kocharyan* lett.

A Karabah fővárosában, Sztyepanakertben született Kocharyan tíz esztendőig állt Örményország élén, miután 1994 és 1997 között ő volt Hegyi-Karabah elnöke, majd egy évig Örményország miniszterelnöke. Elnöksége idején az örmény politikai és gazdasági elit meghatározó pozícióba, különösen az állami erőszakszervezetek élére számos olyan vezetőt nevezett ki, akik maguk is karabahi származásúak voltak. A Kocharyan-féle vezetés kötődései okán elutasított mindenféle érdemi kompromisszumot Karabah státusa kapcsán, így az 1998 és 2008 közötti időszak a rendezés szempontjából szemlélve, a tárgyalások ellenére is szinte teljes „befagyás-ként” írható le.

A 2008. február 19-én tartott elnökválasztáson Kocharyan már nem indulhatott, így a hozzá kötődő elitet a miniszterelnök, *Serzh Sargsyan* képviselte. Sargsyan meg is nyerte az elnökválasztást, azonban a széles körű választási csalások ellen a demokratikus ellenzék pártjai – amelyek ernyőszervezete az Örmény Nemzeti Kongresszus, örmény nyelven rövidítve: a HAK – kiterjedt tiltakozást szerveztek. Az ellenzéki erők vezetője, a néhány év hallgatás és tuda-

mányos kutatómunka után a politikába visszatért Levon Ter-Petrosyan volt. Több ezer ellenzéki aktivista február 20. és március 10. között folyamatosan tüntetett a jereváni Szabadság téren. A demonstrációnak végül az örmény rohamrendőrség és a hadsereg vetett véget, az összecsapásokban legalább tízen meghaltak és több száz volt a sebesültek száma. Az elnök ezután húsz napig tartó szükségállapotot vezetett be, lehetetlenné téve ezzel minden további tiltakozó megmozdulást. Ter-Petrosyan házi őrizetbe került, száznál is több ellenzékit pedig hosszabb-rövidebb időre bebörtönöztek.⁴ Noha a szükségállapot feloldották, a nagyobb megmozdulások tilalma *de facto* továbbra is érvényben maradt, egészen ez év tavaszáig.

Az arab világ forradalmi hullámát követve az örmény demokratikus ellenzék is utcai megmozdulásokat szervezett, amelyeknek ismét a HAK volt a vezető ereje. Örmény viszonylatban nagy, 8–10 ezer fős tüntetések zajlottak március 1-jén, 17-én és április 8-án is. A tüntetők legfontosabb követelései között volt a politikai foglyok szabadon bocsátása és előrehozott választások tartása.⁵ Örményországban a következő parlamenti választásra 2012-ben, elnökválasztásra pedig 2013-ban kerülne sor. Bár *Hrayr Tovmasyan* igazságügy-miniszter az előrehozott választásokat egy 2011. május 20-i nyilatkozatában kizárta,⁶ a feszültségek csökkentése érdekében a jereváni

4 Az események részletes leírásáért lásd: *Armenia: Picking up the Pieces*. International Crisis Group, Europe Briefing No. 48. 2008. április 8. Elérhető: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus/armenia/b048-armenia-picking-up-the-pieces.aspx> Letöltés ideje: 2011. május 21.

5 *Ter-Petrosyan Sets New Deadline for Armenian Leadership*. RFE/RL 2011.04.08. Elérhető: http://www.rferl.org/content/armenian_opposition_rally_demands_elections/3551595.html Letöltés ideje: 2011. május 21.

6 *Armenian Official Rules Out Early Elections*. RFE/RL 2011.05.20 Elérhető: http://www.rferl.org/content/armenian_official_rules_out_early_elections/24181550.html Letöltés ideje: 2011. május 21.

vezetés hajlandónak mutatkozik a politikai foglyok szabadon bocsátására⁷ és bizonyos liberális intézkedések meghozatalára.

Jelenleg az látszik valószínűnek, hogy a Sargsyan-féle vezetés ki tudja tölteni teljes mandátumát, és a jövőre tartandó parlamenti választásoknak is meghatározó szereplője lesz. Az ellenzék ugyanis korántsem egységes, a HAK-nak nincs olyan jellegű integráló ereje, mint például *Jusczenkó* „narancsos” irányvonalának volt. A hatalomnak van egy erős, nemzeti radikális ellenzéke is, a döntően az örmény diaszpóra által támogatott Örmény Forradalmi Szövetség, a Dashnaktsutyun, amely azonban nem működik együtt a HAK-kal – nem kis részben egyébként a vezető, *Hrayr Karapetyan* és Ter-Petrosyan közötti személyes konfliktusok miatt.

Az örmény kül- és biztonságpolitika főbb jellemzői és céljai

Örményország kül- és biztonságpolitikáját alapvetően meghatározza a szomszédos államokhoz fűződő, korántsem problémamentes viszonya. Az örmény–török viszony az első világháború idején lezajlott örmény népiirtás miatt máig feszültségekkel terhes, a két ország közötti diplomáciai kapcsolatok a 2008-as „futball-diplomáciai” sikerek ellenére sem álltak helyre. Az örmény–török határ máig le van zárva, sem kereskedelmi, sem személyforgalom nem zajlik ott. A török–örmény kapcsolatok azonban a történelmi sérelmek ellenére sem fenyegetnek kato-

nai jellegű eszkalációval, a feleknek egymással szemben területi követelése nincs.

Nem mondható el ugyanez az azeri–örmény viszonyról, amely számos elemző szerint egyre inkább háborúval fenyeget. Azerbajdzsán ugyanis az óriási olaj- és gázbevételekre alapozva széles körű haderőfejlesztési programot folytat, amellyel Örményország egyre kevésbé tud lépést tartani. Örmény szempontból tehát a nemzeti kül-, biztonság- és védelempolitika legfontosabb feladata az ország függetlenségének és területi integritásának garantálása, amelybe beletartozik Hegyi-Karabah „önállóságának” megvédése is.

Ennek érdekében Örményország igen szoros politikai, gazdasági és katonai kapcsolatokat tart fenn az Orosz Föderációval. Jereván nemcsak a Független Államok Közösségének, de az orosz vezetésű Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének (KBSzSz) is tagja. A KBSzSz alapokmánya értelmében Örményország teljes területére vonatkozik a szervezet által nyújtott kollektív védelmi garancia. Emellett az ország északi részén, Gyumri városában működik egy orosz katonai támaszpont is, ahol a kilencvenes évektől mintegy háromezer orosz katona állomásozott, döntően harcokszó, gépesített lövész, rakétatüzér, légvédelmi és légielő csapatok. Az itteni katonák egy 1996-os kétoldalú megállapodás értelmében részt vesznek az örmény–iráni és az örmény–török határ védelmében, ezzel is erősítve Örményország biztonságát.

Dmitrij Medvegyev elnök 2010. augusztusi jereváni látogatásán aláírtak egy

⁷ *Armenian Leader Initiates General Amnesty*. RFE/RL 2011.05.20 Elérhető http://www.rferl.org/content/armenian_leader_initiates_another_general_assembly/24181135.html Letöltés ideje: 2011. május 21.

olyan orosz–örmény megállapodást, amelynek értelmében a gumri orosz bázis az eredetileg tervezett 25 év helyett 49 évig, azaz 2044-ig működhet Örményország területén. Emellett Oroszország további katonai-technikai segítséget is nyújt Jerevánnak kiképzésben és modern fegyverrendszerek átadásában. Ez utóbbira egyébként már a KBSzSz keretében is lehetőség volt, a szervezet tagjai ugyanis kedvezményes áron vásárolhatnak fegyvert egymástól. Az augusztusi megállapodás további kedvezmények adását tette lehetővé. Megnövelték emellett a bázison állomásozó katonák létszámát is: jelenleg körülbelül 4700 katona dolgozik itt, a négy orosz határőr-alakulatból pedig három a török, egy pedig az iráni határt ellenőrzi.⁸ A megállapodás egyébként az örmény pártok körében sem aratott osztatlan sikert, több ellenzéki és független képviselő is azzal érvelt, hogy a túl szoros örmény–orosz katonai együttműködés csökkenti az ország szuverenitását, korlátozza külpolitikáját és akadályozza a szükséges reformok véghezvitelét.⁹

A katonai együttműködés mellett meghatározó az orosz befolyás Örményország energiaszektorában is. Az örmény gázellátást a többségi orosz tulajdonú Armroszgazprom vállalat irányítja, ők importálják a gázt Oroszországból, és a cég

kezében van a lakossági gázellátás is. Az orosz befolyás arra is kiterjedt, hogy az Irán és Örményország között 2007-ben megnyitott gázvezeték átmérőjét még az építés idején 700 mm-ben korlátozták, ami túlságosan kicsi ahhoz, hogy Jereván érdemi diverzifikációs lépéseket alaphasson az iráni gázimportra. Némi mozgástér csak az olajimport területén van: 2011 elején aláírták a megállapodást egy Irán–Örményország olajvezeték létesítéséről. A tervek szerint még ebben az évben meg is indul az építkezés.¹⁰

Az Európai Unió helye az örmény külpolitikában

Ilyen általános kül- és biztonságpolitikai körülmények között az Európai Unióan az örmény külpolitikában a hangzatos nyilatkozatok ellenére valójában igen csekély szerep jut. Ez annak ellenére is igaz, hogy az örmény parlamentnek van egy európai integrációval foglalkozó állandó bizottsága¹¹ – ez ugyanis alapvetően csak technikai jogalkotási kérdésekkel foglalkozik.

A hivatalos dokumentumok szintjét vizsgálva, az örmény külügyminisztérium weboldalán elérhető, 2007-ben készült nemzeti biztonsági stratégia¹² úgy tekint az Európai Unióra, mint amely a regio-

8 *Armenia-Russia: President Medvedev to ratify the agreement on military base in Gyumri.* 2011.03.31. Elérhető: http://www.armenianow.com/news/28680/russian_military_base_gyumri_armenia Letöltés ideje: 2011. május 19.

9 *Russian military base in Armenia: A security guarantee or limitation of independence?* 2011.04.13. Elérhető: http://www.armenianow.com/news/28963/russian_military_base_gyumri Letöltés ideje: 2011. május 19.

10 *Pipeline Plans: Minister says Iran-Armenia project to begin this year.* 2011.02.16. Elérhető: http://www.armenianow.com/economy/27703/iran_armenia_oil_pipeline Letöltés ideje: 2011. május 19.

11 *Standing Committee on European Integration.* Elérhető: <http://www.parliament.am/committees.php?do=members&ID=111150&month=all&year=2011&lang=eng> Letöltés ideje: 2011. május 21.

12 *Republic of Armenia: National Security Strategy.* 26 January, 2007. Elérhető: http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf Letöltés ideje: 2011. május 20.

nális szállítási projektek, konkrétan a TRACEA és az INOGATE révén segíthet csökkenteni Örményország regionális elszigeteltségét.¹³ A meglehetősen gyengén szerkesztett, de legalább angol nyelvű dokumentum később külpolitikai prioritásnak nevezi az EU-val való együttműködést. A szöveg úgy fogalmaz, hogy az EU-val való kapcsolatok hozzájárulnak a demokrácia és a jogállamiság erősítéséhez, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméhez. Emellett az EU-val való kereskedelem segíti Örményország gazdasági fejlődését. Az EU az európai szomszédságpolitika révén támogatja a kaukázusi térség stabilitásának erősítését, és Örményország bekerülése a programba „jelentős lépés az európai integráció felé”. Ezzel együtt a dokumentum célként nem az EU-csatlakozást, hanem csak a „közeli kapcsolatokat” határozza meg hosszú távú örmény érdekként.¹⁴

Jóval részletesebben fogalmaz egy ugyancsak örmény külügyi, orosz nyelvű dokumentum, amely Örményországnak az egyes nemzetközi szervezetekkel való együttműködését mutatja be.¹⁵ Ez az anyag az EU-t – összhangban a biztonsági stratégiában megfogalmazottakkal – olyan szervezatként határozza meg, amellyel az együttműködés a politikai és a gazdasági kapcsolatok elmélyítését szolgálja. A dokumentum külön is említi, hogy 2004-ben Örményország bekerült az EU szomszédságpolitikájába, 2006 novemberében pedig aláírták az ötéves

EU–Örményország akciótervet. Az akcióterv nyolc fő területet jelölt meg az együttműködésre: jogbiztonság, emberi jogok, gazdaság, a befektetési környezet javítása, közigazgatási reformok, a jogalkotás közelítése az EU-hoz, energiaszektor, regionális együttműködés és a hegyi-karabahi konfliktus rendezése.

Ha összevetjük az akciótervnek a minisztérium honlapján szereplő leírását magával az akciótervvel,¹⁶ akkor rögtön nyilvánvalóvá válik, hogy az ismertetésből minden olyan kérdés kimaradt, amelyet az akcióterv ugyan specifikusan említ, ám örmény szempontból valamiért érzékeny, esetleg kínos kérdés lehetne. Ilyen például, hogy az akcióterv konkrétan is kitér a medzamori atomerőmű le szerelésére, vagy épp az emberi jogokra. Ez utóbbi kapcsán a külügyminisztériumi leírás szemérmesen hallgat arról, hogy az uniós akcióterv előírná a média függetlenségének biztosítását, a gyülekezési jog és a tulajdonjog védelmét, a tömegmozgalmak kezelésének javítását, a rendőrség reformját és a korrupció elleni harcot stb. A „gazdasági együttműködés-ként” jellemezett prioritás pedig az uniós szándékai szerint magában foglalná a fenntartható fejlődést és a szociális feszültségek csökkentését is.¹⁷

Serzh Sargysan elnök 2008. novemberi brüsszeli látogatásán megállapodás született egy EU tanácsadó szakértői csoport felállításáról (*EU Advisory Experts Group*). Ezt követően *Eduard Nalbandian* külügyminiszter és *Benita Ferrero-Wald-*

13 *ibid.* pp. 4.

14 *ibid.* pp. 12.

15 *Международные организации. Европейский Союз.* Elérhető: <http://www.mfa.am/ru/international-organisations/EU/> Letöltés ideje: 2011. május 20.

16 *EU-Armenia Action Plan.* Elérhető: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf Letöltés ideje: 2011. május 20.

17 *ibid.* pp. 5-6.

ner megegyezett a csoport működésének fő területeiről is: korrupció elleni stratégia kidolgozása, jó kormányzás (*good governance*), adminisztratív reformok, ezen belül is az örmény vámadminisztráció hatékonyságának növelése, valamint az emberi jogok. Szerepelt a tervek között egy új diplomáciai akadémia felállítása is.¹⁸ Fél évvel annak létrehozása után Benita Ferrero-Waldner úgy méltatta az EU szakértői csoport létrejöttét, mint Örményország reformok iránti elkötelezettségének bizonyítékát.¹⁹ A csoport 2010 júniusában elkészített jelentése már kevésbé volt optimista, a beszámolóból ugyanis az derült ki, hogy érdemi előrelépést elsősorban adminisztratív területeken sikerült elérni, illetve modernizálták az örmény parlament működését is.²⁰

Feltűnő lehet, hogy a szakértői csoport felállítására alig fél évvel azután került sor, hogy az örmény rezsim márciusban vérbe fojtotta az ellenzéki tiltakozásokat. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy időközben lezajlott az augusztusi grúz–orosz háború, amely alapjaiban alakította át, tette intenzívebbé az EU keleti szomszédságpolitikáját. Ennek tudható be az is, hogy az EU jelentősen növelte az Örményországnak nyújtott segélyek és támogatások összegét: a 2007 és

2010 közti időszakra szánt 98,4 millió euró helyett 2011–2013-ra már 157 millió euró az előirányzat.²¹

Az EU helye az örmény külkereskedelemben

Örményország legnagyobb külkereskedelmi partnere az Európai Unió, az EU27-ek mind export, mind import tekintetében megelőzik a második legnagyobb partnert, Oroszországot.²² Országokénti bontásban szemlélve azonban már egyértelmű Moszkva vezető szerepe, legalábbis ami az Örményországba irányuló orosz exportot illeti. Az örmény export legfontosabb felvevő állama azonban 2009 óta már nem Oroszország, hanem Németország, ugyanis Berlin ekkor vette át a vezető helyet Moszkvától.²³ Jereván az Európai Unió országai közül elsősorban gépeket és járműipari termékeket importál, ezek teszik ki a behozatal több mint 30 százalékát.²⁴

Örményország legfontosabb exportcikkei az EU-ba vas- és acéláruból, valamint drágakövekből (elsősorban gyémántból és smaragdból) állnak, az uniós statisztikában ez a „*Fuel and mining products*” címszóval jelenik meg. Ez utóbbi teszi ki az EU-ba irányuló örmény export mintegy 33 százalékát, 2010-es adatok szerint 85,5 millió

18 *Международные организации. Европейский Союз*. Elérhető: <http://www.mfa.am/ru/international-organisations/EU/> Letöltés ideje: 2011. május 20.

19 *Neighbourhood Policy – ARMENIA*. Elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/182&type=HTML> Letöltés ideje: 2011. május 20.

20 *EU Advisory Group presented a progress report*. 11 June 2011. Elérhető: <http://www.a1plus.am/en/politics/2010/06/11/eu-experts> Letöltés ideje: 2011. május 20.

21 *Armenia*. Elérhető: http://eeas.europa.eu/armenia/index_en.htm Letöltés ideje: 2011. május 20.

22 *Armenia*. Elérhető: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113345.pdf Letöltés ideje: 2011. május 20.

23 *Statistical Yearbook of Armenia 2010. External Economic Activity*. Elérhető: <http://www.armstat.am/file/doc/99461633.pdf> pp. 485. Letöltés ideje: 2011. május 20.

24 *Armenia*. Elérhető: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113345.pdf pp. 7. Letöltés ideje: 2011. május 20.

euró értékben.²⁵ A drágakő-kereskedelem magyarázza Belgium kiemelt pozícióját a legfontosabb örmény külkereskedelmi partnerek között: 2009-ben az ország Jereván hetedik legfontosabb exportcél-országa volt, ám a válság előtt Belgium évekig őrizte negyedik helyét olyan államok mögött, mint Oroszország, Németország és az USA.²⁶

Az örmény külkereskedelmi mérleg erős negatívumot mutat mind az EU, mind Oroszország felé, amit az ország földrajzi elzártsága, gazdaságának fejletlensége és feszült szomszédsági viszonyai indokolnak. Az azeri–örmény viszonyra jellemző, hogy a két ország között a szó legszorosabb értelmében véve semmiféle kereskedelmi forgalom sincs mintegy húsz éve. Összehasonlításképpen a szintén problémáktól terhelt örmény–török viszony ellenére a kétoldalú gazdasági kapcsolatok igen intenzívek, Törökország negyedik helyen áll Örményország importforrásai között.²⁷ Jereván elsősorban élelmiszert és mezőgazdasági termékeket hoz be déli szomszédjától, a lezárt határ miatt Grúzián keresztül.

Örményország és a keleti partnerség

A keleti partnerség (KP) elindítását Örményország kifejezetten örömmel fogadta, Jereván ugyanis úgy tekintett a

projektre, mint amelynek révén erősítheti a gazdasági és a politikai kapcsolatait az Európai Unióval. A jereváni vezetés számára a keleti partnerség célkitűzései közül a legfontosabb a vízumliberalizáció és a kétoldalú kereskedelem fejlesztése. Konkrét örmény stratégiai cél a *Deep and Comprehensive Free Trade* (DCFT – mélyreható és átfogó szabadkereskedelem) megállapodás aláírása.

Eduard Nalbandian és *Stefan Füle* EU-biztos 2011. április 29-i jereváni találkozóján is legfőképpen ezek a kérdések kerültek szóba. A karabahi rendezés kapcsán az EU-politikus és örmény partnere csak abban tudtak egyetérteni, hogy a nemzetközi jogon alapuló békés és tárgyalásos rendezésnek nem lehet alternatívája.²⁸ A tárgyalás után kibocsátott közös nyilatkozatból konkrét eredményként csak azt lehet leszűrni, hogy jól haladnak a társulási megállapodásról szóló tárgyalások, és a DCFT eléréséhez az örmény kormánynak még további lépéseket kell tennie. A szöveg a vízumliberalizáció kapcsán nem említ konkrétumot.²⁹

Örményország és a Civil Society Forum: erős belső megosztottság

A keleti partnerség programjában kiemelt helyen szerepel a helyi civil társadalom erősítése, és az KP-országok civil szervezetei közötti együttműködés erősítése. Ez utóbbi célt szolgálja többek kö-

²⁵ Ibid. pp. 8.

²⁶ *Statistical Yearbook of Armenia 2010. External Economic Activity*. Elérhető: <http://www.armstat.am/file/doc/99461633.pdf> pp. 486. Letöltés ideje: 2011. május 20.

²⁷ Ibid. pp. 487.

²⁸ *The Armenian Foreign Affairs Minister Edward Nalbandian had a meeting with Stefan Füle, the EU Commissioner for Enlargement and European Neighborhood Policy*. 2011.04.29. Elérhető: <http://www.armeniaforeignministry.am/en/press-releases/item/2011/04/29/fule/> Letöltés ideje: 2011. május 21.

²⁹ *Joint Declaration Between the Government of the Republic of Armenia and the European Commission*. 29 April 2011. Elérhető: http://www.mfa.am/u_files/file/docs/declaration_eng.pdf Letöltés ideje: 2011. május 21.

zött a *Civil Society Forum* (CSF – Civil Társadalmi Fórum) nevű együttműködés is, amelynek keretében a térség civil szervezetei évente rendeznek egy-egy nagy konferenciát, ahol áttekintik az eddigi eredményeket, meghatározzák a következő évre vonatkozó teendőket stb. Az első fórumot 2009. november 16–17-én tartották Brüsszelben, a másodikra pedig Berlinben került sor, 2010. november 17–18-án. A harmadik ilyen találkozó a lengyel EU-elnökség ideje alatt, Poznanban lesz, 2011. november 28–30-án. A CSF-eknél értelemszerűen jóval gyakrabban ülnek össze a munkacsoportok és a CSF irányító bizottsága (*Steering Committee*) is.

Az egyes keleti partnerségbeli országok azon civil szervezeteit, amelyek részt kívánnak venni az KP programjában, az úgynevezett nemzeti platformok (*National Platform*) fogják össze. Minden országban van egy nemzeti koordinátor (*National Coordinator*), aki irányítja a nemzeti platform tevékenységét. Örményország esetében a nemzeti platform működése közel sem nevezhető zökkenőmentesnek, a szervezet mély megosztottsága miatt.

Az örmény nemzeti platform létrehozása 2009 decemberében kezdődött, a brüsszeli első CSF-találkozóról hazatért aktivisták által megalakított *Initiative Group* keretében. Ennek vezetője *Boris Navasardian*, a Yerevan Press Club elnöke volt, és ugyancsak ő volt az örmény nemzeti koordinátor is. Navasardian ropant aktívan kezdte szervezni az örmény civil társadalmat. 2010 elejétől a Yerevan Press Club rendszeres elektronikus hírlevelet bocsát ki a keleti partnerség és a

CSF fejleményeiről, márciusban gyűjtéményes kötetben jelentették meg a brüsszeli CSF dokumentumait, és több tudományos szemináriumot is tartottak mind Jerevánban, mind más vidéki városokban. Ugyanezen év áprilisában felhívást tettek közzé az örmény civil szervezetek körében, hogy csatlakozzanak a születőben lévő örmény nemzeti platformhoz. A CSF örmény nemzeti platformja végül 2010. június 7-én alakult meg 138 civil szervezet részvételével. Gyakorlati vezetését a koordinációs tanács látja el, amelynek elnöke Boris Navasardian lett.

A második, berlini CSF-en való részvételre 2010 júliusában kezdték meg az érdeklődő civil szervezetek kiválogatását, végül 63 jelentkező közül 25-öt választott ki a CSF irányító bizottsága. Az örmény nemzeti platform koordinációs tanácsának néhány tagja azonban kritizálta a kiválasztás folyamatát, hogy miért épp ezek a szervezetek kaptak meghívást,³⁰ és miért maradt ki több jelentős civil szervezet is. A kritikákra válaszul Boris Navasardian augusztus 13-án lemondott a koordinációs tanácsban betöltött elnöki tisztségéről. Még augusztusban további tíz politikus jelentette be lemondását a koordinációs tanácsban belüli konfliktusok miatt. A lemondások következtében a tanács lényegében működésképtelenné vált.

Szeptember elején Navasardian tartott egy sajtótájékoztatót, ahol bár megerősítette a koordinációs tanácsból való kilépését, bejelentette, hogy meg kívánja tartani nemzeti koordinátori posztját, és folytatni kívánja részvételét a CSF irányító bizottságában is. Egyidejűleg ismét

30 A teljes lista itt érhető el: http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/forum2010/docs/organizations_en.pdf Letöltés ideje: 2011. május 20.

erősen kritizálta a berlini CSF-en résztvevő szervezetek kiválasztását. Erre válaszul szeptember 16-án az örmény nemzeti platform koordinációs tanácsának megmaradt tagjai összehívtak egy rendkívüli közgyűlést, ahol bizalmatlansági indítvánnyal leváltották a nemzeti koordinátori posztról. Navasardian nem ismerte el legitimnek sem az ülést, sem az ott meghozott határozatokat. Elmozdítását határozatban ítélte el a legnagyobb, parlamenten kívüli örmény ellenzéki tömörülés, az Örmény Nemzeti Kongresszus is.³¹ November 4-én a nemzeti platform 24 civil szervezete is elítélte Navasardian leváltását.³²

A konfliktus ezután is tovább folytatódott. A feszültségeket élezi az is, hogy a CSF négy munkacsoportjának vezetésében jelen lévő két örmény képviselő elmentés „pártba” tartozik: Boris Navasardian vezeti az első munkacsoportot, a negyediket pedig *Tevan Poghosyan*,³³ aki Navasardian legfőbb kritikusa. A két civil szervezeti aktivista kölcsönösen egymást vádolja azzal, hogy a másik valójában nem a civil társadalmat képviseli, hanem a kormánynak dolgozik.

Örmény szakértőkkel készített formális interjúk és informális konzultációk alapján a fenti problémák fő oka, hogy az örmény kormány felismerte: a független, politikailag aktív civil szervezetek veszélyt jelenthetnek a hatalomra, kikezdzhetik annak stabilitását és belső legitimitását. Azt a belső legitimitást, amelyen a 2008. már-

ciusi események egyébként is komoly sebet ejtettek. Így – részben a poszt-szovjet térség „színes forradalmaiból” tanulva, részben az orosz gyakorlatot átvéve – elkezdtek kialakítani egy olyan civil szervezeti hálózatot, amely csak nevében független, valójában azonban a kormány irányítása, illetve befolyása alatt áll. A szaknyelv ezeket a szervezeteket nevezi GONGO-nak, azaz „governmental NGO”, magyarul „kormányzati civil szervezetnek”. Az örmény nemzeti platformon belüli nézeteltérések is döntően annak tudhatók be, hogy a kormányzat nem érdekelt egy erős, egységes örmény civil társadalom létrejöttében, így a GONGO-kon keresztül bomlasztják, illetve hátráltatják a nemzeti platform működését.

Összefoglalás

Örményország helyzetét és az örmény külpolitikát alapvetően meghatározza, hogy a török–örmény határ le van zárva, Azerbajdzsán felől pedig háborús veszély fenyegeti a hegyi-karabahi területek miatt. Ráadásul az országnak nincs tengeri kijárata sem, így egyetlen valódi szövetségesével, Oroszországgal sincs közvetlen kapcsolata. Örményországban Moszkva meghatározó pozíciókkal rendelkezik az ország katonai védelmének biztosításában és gazdaságában is.

Ilyen körülmények között Jereván számára az Európai Unióval való együtt-

31 *HAK Concerned over Developments in Eastern Partnership's Armenian National Platform*. 2010.09.30. Elérhető: <http://www.epress.am/en/2010/09/30/hak-concerned-over-developments-in-eastern-partnerships-armenian-national-platform/> Letöltés ideje: 2011. május 20.

32 *Armenian National Platform Members Voice Disagreement in Eastern Partnership Decisions*. 2010.11.06. Elérhető: <http://www.epress.am/en/2010/11/06/armenian-national-platform-members-voice-disagreement-in-eastern-partnership-decisions/> Letöltés ideje: 2011. május 20.

33 *Eastern Partnership Civil Society Forum Working Group Coordinators*. Elérhető: <http://www.eap-csf.eu/en/contact/steering-committee/working-group-coordinators/> Letöltés ideje: 2011. május 20.

működés, bár természetesen lényeges kérdés, kül- és biztonságpolitikai értelemben másodlagos fontosságú. Az EU nem képes és nem is szándékozik érdemi garanciát nyújtani Jereván számára az ország védelmére, pedig az örmény vezetés számára ez elsődleges fontosságú kérdés. Az unió tagsági perspektívát sem ajánl, és ilyesmire az örmény vezetés sem törekszik. Az EU külkereskedelmi jelentősége az egyetlen, ami valóban fontos partnerré teszi Örményország számára.

Emellett az EU által megkövetelt demokratikus és emberi jogi reformok alapvetően ellentétben állnak az örmény politikai rendszer autoriter jellegével. A kontraszt jól megfigyelhető volt a 2008. februári–márciusi események idején – és annak kapcsán is, hogy az EU semmilyen érdemi reakciót nem adott ezekre. Az unió elvárások és az örmény politikai valóság közti ellentét a közeli jövőben várhatóan annak ellenére sem fog változni, hogy a Kocharyan-rezsim most tesz bizonyos engedményeket az ellenzéknek. Részben ehhez kapcsolódik az a szándék is, hogy az EU segítségével igyekeznek modernizálni az örmény kormányzat és államigazgatás mind több területét, anélkül azonban, hogy a modernizálás egyben demokratizálódást is jelentene. Ebben a megközelítésben az EU is partner-

nek tekinthető: az Örményországgal való, elsősorban technikai és adminisztratív kérdésekre fókuszáló együttműködés kifejezetten hatékony, a rezsim nyilvánvaló emberi jogi hiányosságai ellenére is.

A keleti partnerséget az örmény vezetés alapvetően pragmatikusan szemléli, számukra a legfontosabb elérendő célok a vízumliberalizáció és a Comprehensive Deep Free Trade, illetve az ehhez vezető társulási megállapodás aláírása. A keleti partnerség demokratikus, emberi jogi és civil társadalmi vonulatának erősítése azonban nem célja a jereváni politikának. Ennek megfelelően a rezsim mindent meg is tesz az örmény civil társadalom és a demokratikus ellenzék gyengítése, szétzilálása érdekében.

Összességében tehát az EU és Örményország kapcsolatát úgy lehet jellemezni, hogy az együttműködés kapcsán mindkét oldalon igen korlátozottak a kitűzött célok és az ajánlatok is. Mivel ezek a célok jelentős részben átfednek, például az örmény államigazgatás, a jogrendszer és a gazdaság modernizációja kapcsán, az együttműködés ezeken a területeken hatékony. A politikailag érzékeny kérdéseket pedig az Európai Unió láthatóan nem bolygatja. Kérdés, lesz-e ebben a megközelítésben változás a 2012-ben esedékes parlamenti és a 2013-as elnökválasztások kapcsán.

LUDVIG ZSUZSA*

Ukrajna – a keleti partnerség kedvesezett úttörője?

Ukrajna egyértelműen a keleti partnerség program úttörő állama, amely már a kilencvenes évek folyamán megjelölte az eurointegrációs célt, s 1998-ban hivatalosan is jelezte csatlakozási szándékát az Európai Unióhoz. Bár azóta az ország több viharos belpolitikai fordulatot élt meg, az eurointegrációs célkitűzés mindvégig a prioritások között maradt. Nem véletlen tehát, hogy ukrán viszonylatban kerültek elsőként kidolgozásra azok az elemek, amelyek később a keleti partnerség programban a többi érintett ország vonatkozásában is megjelentek. Ukrajna ezen túl a hat állam közül Magyarország számára is a legjelentősebb „keleti partner” szomszédos fekvésénél, politikai jelentőségénél és a kétoldalú gazdasági kapcsolatok súlyánál fogva egyaránt.

Az ukrán–EU kapcsolatok története dióhéjban – korai és tartós ukrán ambíciók

Az ukrán–EU kapcsolatrendszer fejlődésének állomásait számos fontos dokumentum jelzi. 1994-ben a posztszovjet térségben elsőként írták alá, s 1998-ban a hasonló orosz megállapodás után lépett érvénybe a partnerségi és együttműködési megállapodás (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*), amely mind a mai napig alapidokumentumnak számít a felek között. Ez az eredetileg tízéves időtávra kötött megállapodás teremtette meg a kétoldalú kapcsolatok alapvető intézményes kereteit és fórumait (az évente megrendezésre kerülő EU–Ukrajna csúcst, a miniszteri szintű Együttműködési Tanácsot, a szakértői jellegű Együttműködési Bizottságot annak albizottságaival, valamint a Parlamenti Együttműködési Bizottságot). Igaz, homályos megfogalmazásban, de már ez a dokumentum is utalt egy jövő-

beli szabadkereskedelmi övezet kialakításának lehetőségére az Európai Unióval. Ennek egyik fontos előfeltételeként jelölte meg a 2008-ban megvalósult ukrán WTO-tagságot.

Az EU 1999-es Ukrajnára vonatkozó közös stratégiája a PCA-n alapulva az együttműködés fő területeit és gyakorlati tennivalóit fogalmazta meg. Ez a dokumentum már egyértelműen foglalkozik az ukrán tagsági ambíciókkal, azonban mindössze annyit mond ezzel kapcsolatban, hogy „Az Európai Unió elismeri Ukrajna európai aspirációit és üdvözlő Európa melletti döntését...”. Az Ukrajna számára oly fontos tagsági-tagjelölti kérdésben azóta sincsen elmozdulás, azonban az együttműködés ennek ellenére számos területen felgyorsult és konkrét eredményeket tudott felmutatni.

A 2004-ben útjára indított európai szomszédosságpolitikának (*European Neighbourhood Policy, ENP*) Ukrajna fontos célországa volt, s ennek keretében kezdődött meg az ország Európai Unióhoz

* A szerző az MTA Világ gazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, az akadémiai közti Magyar–Ukrán Közös Társadalomtudományi Tanács magyar tagozatának koordinátora.

való közeledésének kidolgozása, valamint ennek a programnak a megvalósítása.¹ Ukrajna súlyát jelzi, hogy az ENP által lefedett hat posztszovjet államnak együttesen szánt uniós forrásokból a 2007–2010-es időszakban az ország közel 50 százalékkal, mintegy 494 millió euróval részesedhetett.

Az ország WTO-csatlakozását követően megnyílt a lehetőség a tárgyalások elindítására az úgynevezett „mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodásról”, amely lényegében Ukrajnára vonatkozó elgondolásként született meg, s messze túlmutat a klasszikus szabadkereskedelmen. Az elgondolás lényege, hogy a kereskedelmi akadályok lebontásán kívül egyfajta jogharmonizációs folyamat is elindul, azaz Ukrajna szabályozási gyakorlata közelít az uniós joganyaghoz, ezzel is elősegítve az ukrán gazdaság integrálódását az egységes uniós piachoz. 2008 szeptemberében a párizsi csúcson nyilvánította ki az Európai Unió, hogy társulási megállapodást kínál Ukrajnának, elsőként a posztszovjet térségben. Ez az ajánlat a politikai társulás mellett a már korábban megfogalmazott gazdasági integrációs célkitűzést is magában foglalja. Ez utóbbi magját képzí a „mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás”.

2009 őszén született meg az EU–Ukrajna Társulási Agenda, amely felváltja a korábbi, még az ENP-hez kapcsolódó akciótervet, s jelenleg az együttműködés gyakorlati kérdéseinek és lépéseinek listáját tartalmazza. Az érintett területek igen széles palettát ölelnek fel, kezdve a politikai együttműködéstől és a korrupcióellenes harctól a kül- és biztonságpolitikán, vagy a belügyi együttműkö-

désen keresztül a konkrét kereskedelmi és más gazdasági kérdésekig, beleértve a kiemelt jelentőségű energetikai párbeszédet.

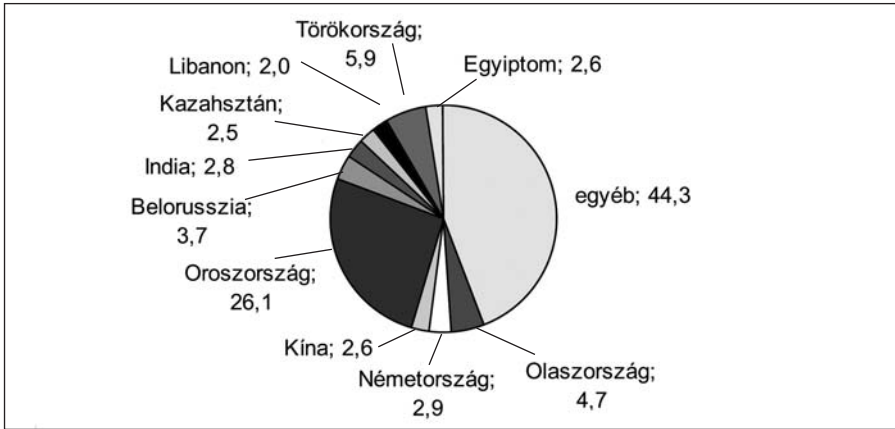
A 2009 májusában meghirdetett keleti partnerség programba természetesen mindazon kérdések bekerültek, amelyek az EU–ukrán kétoldalú kapcsolatrendszerben korábban is napirenden voltak, azonban az együttműködés multilaterális dimenzióval egészült ki.

Az EU–ukrán gazdasági kapcsolatok

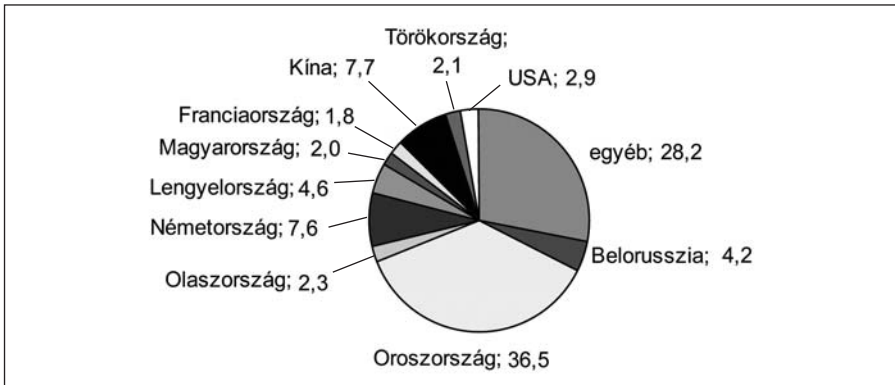
Ukrajna számára az Európai Unió kiemelt fontosságú gazdasági partner. Az unió szerepe mint az ukrán termékek fontos piaca és mint modernizációs inputok forrása egyaránt hangsúlyozandó. Az ukrán külkereskedelemben azonban nem jellemző az EU-dominancia, ellentétben a közép-kelet-európai új tagállamok csatlakozás előtti helyzetével. Az ukrán külkereskedelem földrajzilag differenciáltabb, „több lábbon áll”. Így Ukrajna legjelentősebb külkereskedelmi partnerei között természetesen megtaláljuk a nagy uniós tagállamokat, valamint az új tagállamok közül Lengyelországot és Magyarországot, azonban az ország legfontosabb partnere továbbra is Oroszország. Az EU27-ek súlya az ukrán kivitelben 2010-ben 25 százalék körül, míg importoldalán valamivel 31 százalék fölött alakult. A kép a korábbi években is hasonló volt, bár az orosz részarány némi képp növekedett.

Az ukrán gazdaság kettős kötődését a tőkebefektetési adatok is alátámaszt-

¹ A konkrét együttműködési területeket az Ukrajnára vonatkozó, 2005-ben elfogadott akcióterv fogalmazta meg.



1. ábra. Az ukrán export legjelentősebb célszágai, 2010 (százalékos részarány)



2. ábra. Az ukrán import legjelentősebb forrárszágai, 2010 (százalékos részarány)

ják, ugyanakkor ezen a területen az uniós súlya meghatározóbb, s egyértelműen nagyobb az orosznál. Ha a *round-tripping* (körbeszámlázás – a szerk.) jelenségről közismert Ciprust kivesszük a közvetlen külföldi tőkebefektető országok listájából, akkor – 2011. január 1-jei adatok szerint – az uniós cégekre esik a teljes ukrán FDI-állomány mintegy 70 százaléka, s Oroszországra mindössze közel 10 százaléka. Kiegyenlítettebb képet kapunk, ha az Ukrajnából származó közvetlen tőkebefektetések állományát nézzük, ugyanakkor megközelítőleg azo-

nos volt a nagysága az uniós tagállamokat és az Oroszországot célzó ukrán közvetlen befektetéseknek.

Mindezen kérdéseknek és részarányoknak azért van különös súlyuk, mert az uniós „mély és átfogó szabadkereskedelmi” ajánlat az további gazdasági kötődést indukál az EU-hoz, miközben egyelőre az ukrán gazdaság számára az uniós és Oroszország egyaránt igen fontos gazdasági partner, s orosz részről is megfogalmazódnak igények az Ukrajnával való szorosabb, integrációs formákat célzó együttműködésre.

1. táblázat. Közvetlen tőkebefektetések állománya Ukrajnában, 2011. január 1-jén

	Millió dollár	Százalékos részarány	Sorrend
EU27	35225,2	78,8	
Ciprus	9914,6	22,2	1.
Németország	7076,2	15,8	2.
Hollandia	4807,8	10,5	3.
Ausztria	2658,2	5,9	5.
Franciaország	2298,8	5,1	6.
Egyesült Királyság	2367,1	5,3	7.
Svédország	1729,9	3,9	8.
Olaszország	982,4	2,2	11.
Lengyelország	935,8	2,1	12.
Magyarország	723,6	1,6	14.
<i>fenti 10 EU-tag együtt</i>	<i>33494,4</i>	<i>74,6</i>	
Brit Virgin-szigetek	1460,8	3,3	9.
Svájc	859,4	1,9	13.
Oroszország	3402,8	7,6	4.
USA	1192,4	2,7	10.
Egyéb	4298,2	5,7	
<i>Összesen</i>	<i>44708</i>	<i>100,0</i>	
<i>Ciprus nélkül</i>			
EU26	25310,6	72,7	
Oroszország	3402,8	9,8	
<i>Összesen</i>	<i>34793,4</i>	<i>100,0</i>	

Forrás: Ukrán Statisztikai Hivatal

2. táblázat. Közvetlen tőkebefektetések állománya Ukrajnából külföldre, 2011. január 1-jén

	Millió dollár	Százalékos részarány
EU27	6523,9	94,9
<i>Ciprus</i>	<i>6342,5</i>	<i>92,3</i>
Lettország	87,9	1,3
Lengyelország	49,1	0,7
Németország	9,2	
Ausztria	4,7	
<i>Brit Virgin-szigetek</i>	<i>25,8</i>	<i>0,4</i>
Oroszország	194,3	2,8
Grúzia	31,1	0,5
Kazahsztán	25,2	0,4
Egyéb	70,8	
<i>Összesen</i>	<i>6871,1</i>	<i>100,0</i>
<i>Ciprus nélkül</i>		
EU26	181,4	34,3
Oroszország	194,3	37,0

Forrás: Ukrán Statisztikai Hivatal

A keleti partnerség Ukrajnából nézve

A keleti partnerség program megszületése Ukrajna számára egyszerre volt kedvező és kedvezőtlen hír az európai szomszédságpolitika vonatkozásában. Üdvözölték, hogy az Európai Unió az új kezdeményezésben végre különválasztotta a déli szomszédok – azaz olyan államok, amelyek számára a tagság lényegében szóba sem jön – kérdésének ügyét az európai, s akár uniós tagságra is aspiráló szomszédok ügyétől. Csalódottan fogadták ugyanakkor, hogy Brüsszel a többi partnerségi körbe vont posztszovjet államra is² kiterjesztette – legalábbis potenciálisan – mindazon ígéreteket, amelyeket korábban Ukrajna a maga számára vívott ki komoly tárgyalások eredményeként. Ilyen például a társulási megállapodás, a „mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás”, vagy a vízumliberalizációt hosszú távon a közös ügyek zászlajára tűző ígéret. Gyakran hallható ukrán vélemény, hogy a keleti partnerség semmi lényegi újat nem hozott az ukrán–EU párbeszédbe.

Ráadásul Ukrajnában időközben két lényeges változás is bekövetkezett, amely befolyásolhatja az uniós kapcsolatrendszer jövőjét, de legalábbis az ország EU-hoz való közeledésének dinamikáját. Egyfelől Ukrajna a világgazdasági válság által egyik legerőteljesebben sújtott európai ország, ami határokat szab az ukrán gazdasági vállalásoknak az unió felé. Másfelől a 2010-ben megválasztott új ukrán vezetés, habár nem kérdőjelezte meg a kilencvenes évek végétől egyértelműen az ukrán külpolitika prioritásaként

kezelt eurointegrációs célkitűzést, mégis új hangsúlyokat hozott az Oroszországgal formálódó politikai és gazdasági kapcsolatrendszerbe. Az ukrán belpolitikai változások nyomán a nemzeti érdekeket is másban látják már.

Az előbbi két októl nyilvánvalóan nem függetlenül, az Ukrajnával folytatott tárgyalásokon észlelhető a szabad kereskedelemmel kapcsolatos korábbi ukrán lelkesedés csökkenése. A tárgyalások lelassultak, aminek hátterében erőteljes ukrán lobbitevékenység is meghúzódik.

Ukrajna csalódott a keleti partnerség program keretében a vízumkérdést illetően mutatott óvatosság miatt is. A végső formájába öntött, s 2009 májusában meghirdetett program ugyanis a vízumliberalizációs kérdéskörben visszalépett az eredeti javaslatról, s csak hosszú távú liberalizációs célkitűzést fogalmazott meg, nélkülözve minden konkrétumot.

A keleti partnerség ukrán mérlegét megvonva tehát látható, hogy Ukrajna számára kulcskérdésekben nem hozta meg a régóta várt áttörést, ugyanakkor nem zárta ki ennek későbbi bekövetkezését sem. Mindenesetre az időtávok végtelen hosszúságba nyúlónak tűnnek, ami ukrán részről kiábrándultsághoz, csalódottsághoz vezetett. Még igen hosszú távra sem kapta meg az ország továbbra sem az uniós tagsági ígéretet.

A 46 millió lakosú Ukrajna, bár nem Törökország súlyú probléma az EU számára, mégis túl nagy és túlzottan problematikus ország ahhoz, hogy uniós részről, ráadásul a válság körülményei között, elhamarkodott döntést hozzanak sorsáról. Egyszerűbb volt egy dobozba tenni néhány más, látszólag ha

2 Ez alól kivételt képez Fehéroroszország, amely ugyan a keleti partnerség célállama, azonban csak annak multilaterális dimenziójában vehet részt.

sonló, számos tekintetben azonban mégis igen különböző posztszovjet országgal, s egyúttal jegelni a választási folyamatokat.

A keleti partnerség fontosabb együttműködési területei

Amint az előzőekben már említettük, a keleti partnerségen belüli ukrán–EU együttműködési területek igen széles palettán mozognak. Az alábbiakban közülük három, Ukrajna számára meghatározó jelentőségű, de a kapcsolatrendszer jövője szempontjából is kulcsfontosságú kérdéskört tárgyalunk.

A mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás

Úgy tűnik, a társulási megállapodás központi elemeként jelentkezik a szabadkereskedelmi megállapodás, s ez egyúttal a társulási folyamat pillanatnyilag legkidolgozottabb, legrégebb óta tárgyalt eleme is.

A megállapodással kapcsolatos ukrán gondok lényege abban keresendő, hogy az uniós piacon éppen azon ukrán termékekkel szemben jelentkeznek piacra jutási akadályok, amelyek az ukrán kivitel jelentős tételeit adják, adhatnák. Korábban ide tartoztak a vas- és acél-, valamint a textiltermékek, amelyekre az unió behozatali kvótákat állapított meg, amely korlátozások azonban Ukrajna WTO-csatlakozásával megszűntek. Jelenleg a legkritikusabb kérdéskört a mezőgazdasági

termékek alkotják. Ukrán szakértők egyértelműen úgy látják, hogy amennyiben az új kereskedelmi megállapodás nem fog kiterjedni az agrártermékekre, akkor az nem hozhat igazi előnyöket az ország számára. Emellett az ipar számos területén sem készek az uniós versenyre. A megállapodás azonban rövid távon inkább uniós érdek, mint partnerállami, az utóbbiakban várható súlyos gazdasági és társadalmi hatások miatt. Hosszú távon a megállapodástól strukturális, azaz pozitív gazdaságszerkezeti hatások várhatóak a partnerországok gazdaságaiban, ehhez azonban fájdalmas út vezet. A világgazdasági válság ráadásul kiélezte az ukrán külkereskedelmi liberalizációs kérdéskört is. Az ukrán gazdaság égető problémájaként jelentkezik a külkereskedelmi hiány kérdése, s ennek további romlását kockázatos lépésektől szeretnék óvakodni.

Ukrajnában azt is nehezményezik, hogy az EU nem veszi figyelembe a posztszovjet térségen belüli gazdasági együttműködések, ami többek között bonyolítja az ország helyzetét is, hiszen kettős gazdasági kötődése okán ezekben is érdekelt lehet. Ráadásul orosz részről erős nyomás nehezedik az országra a posztszovjet integrációs formulákban való aktívabb és mélyebb részvétel érdekében. 2011 tavaszán például konkrétan felvetették Ukrajna csatlakozásának kérdését a nemrégiben megalakult orosz–kazah–belorusz vámunióhoz, amit viszont az Európai Unió nem tekint megvalósíthatónak az ukrán WTO-tagság adott feltételei mellett.³

3 Sidenko (2011). Ukrajna ugyanis 2003-ban aláírta az Egységes Gazdasági Térség megteremtését célzó alapdokumentumot, amely a négy legnagyobb posztszovjet gazdaság, Oroszország, Kazahsztán, Belorusszia és Ukrajna integrálására hivatott, azonban az ország a narancsos fordulatot követően kihátrált a kezdeményezésből, s így a további lépések már az Eurázsiai Gazdasági Közösségen belül, az említett három ország között folytatódtak, s vezettek el 2010-ben a vámunió kimondásához.

Mindezeket figyelembe véve, a szabadkereskedelmi megállapodásról folyó tárgyalások lelassulása fékezi magát a társulási folyamatot is, hiszen az előbbi aláírása nélkül az átfogó társulási megállapodás sem köthető meg. Az uniós szabadkereskedelmi ajánlat végső formába öntésénél ezt a tényt is figyelembe kell venni. Amennyiben az unió valóban szeretné ezzel a megállapodással szorosabban fűzni kapcsolatait Ukrajnával, érdemes megkötni néhány, az ország érdekeit is szem előtt tartó kompromisszumot. S bár a lengyel elnökség szeretné még 2011-ben tető alá hozni az EU–ukrán társulási megállapodást, ennek megvalósulása jelenleg minden bizonnyal az ukrán oldalon fog múlni.

A vízumkérdés

Ukrajnát az EU mint potenciális veszélyforrást kezeli migrációs vonatkozásban. Másik oldalról Ukrajna számára viszont a vízumliberalizáció kulcsfontosságú, már-már az uniós szándékok komolyságának tesztkérdése. Az ország a kétezres évek elejétől kezdődően, de a narancsos fordulatot követően különösen frusztrált a vízumkérdés igen lassú előrehaladása miatt. A vízumügy a tagsági kérdéskört közvetlenül követő súlyú, s presztízse is hasonló, az unió általános fogadókészségét és Ukrajna felé való nyitottságát mé-

rik rajta keresztül. Ebből a nézőpontból (is) nehezen emésztették meg, hogy a Nyugat-Balkán egyes országai miért léphettek előbbre náluk ebben a kérdésben.⁴

Természetesen a vízumliberalizációs folyamat elindult, azonban még a kezdetek kezdeténél tart. Fontos lépés volt a vízumkönnyítési megállapodással egy időben aláírt visszatoloncolási megállapodás létrejötte, amely 2008 januárjában lépett életbe Ukrajnában. 2008 óta vízumdiálogoz folyik Ukrajna és az EU között. Ez hivatott kialakítani azon feltételeket, amelyek teljesítése ukrán részről elvezethet először a rövid, majd a hosszú távú vízummentességhez. Az utolsó EU–ukrán csúcson fogadták el a vízumliberalizációs akciótervet, amely tartalmazza mindazon lépéseket és reformokat, amelyeket Brüsszel szigorú feltételként támaszt Ukrajnával szemben. A „balkáni útként” felfogható folyamatban ukrán szakértők – a jelenlegi helyzetből kiindulva – 3–5 évre teszik ezek teljesíthetőségét,⁵ ami azonban rendkívül hosszú idő a konkrét eredményekre oly régóta áhítózó ukrán lakosság számára.⁶

Az igen kemény uniós előírások hátterében az eltérő tagállami álláspontok húzódnak meg. Egyes uniós országok, tartva a potenciális migrációs áradattól, különösen hevesen ellenzik az ukrán vízummentességet, s emiatt kevésbé érvé-

4 A rövid távú vízummentességet nemrégiben kapta meg Albánia és Bosznia-Hercegovina.

5 Lásd például az egyik legismertebb ukrán témabeli szakértő, Alekszandr Susko véleményét a kérdésben http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=29888:visa-dialogue-ukraine-eu-an-issue-that-concerns-millions-of-ukrainians&catid=82:news-euro-en&Itemid=57 és Sidenko (2011).

6 A vízumkényszer problémája azonban már a közeljövőben komoly nehézségeket okozhat, ugyanis a 2012-es labdarúgó Európa-bajnokságot Lengyelország és Ukrajna közösen rendezzi, azaz a két ország közötti átjárhatóság megoldása szükségessé válik a bajnokság néhány hetére legalább. Ezzel kapcsolatban az a döntés született, hogy a rendezvény ideje alatt ideiglenes jelleggel felfüggesztik a vízumkényszert. Minden bizonnyal ennek a próbaidőnek tekinthető néhány hétnek a tapasztalatai is kihatnak majd a vízumdiálogoz további menetére és tempójára. (<http://www.euractiv.hu>)

nyesülhetnek az Ukrajnát a kérdésben támogató nézőpontok. A rövid távú vízummentesség azonban ettől a kérdéskörtől elválasztva kezelhető. Látnunk kell egyrészt arról, hogy az Ukrajnából történő elvándorlások fő céliránya Oroszország, ahová ma már szintén elsősorban munkavállalási céllal érkeznek az ukrán állampolgárok; másrészt arról is, hogy az ukrán elvándorlás mértéke lényegesen csökkent a kilencvenes évekhez képest, az akkori éves értékek mintegy negyedére. Igaz ugyanakkor az is, hogy az Ukrajnából az Európai Unióba vándorlók hosszabb ideig, átlagosan 10–12 évig tartózkodnak kint. Az elvándorlás ráadásul komoly gondot jelent az ukrán gazdaság számára is, hiszen a képzettebb és aktív munkaképes korú lakosságot érinti leginkább.⁷

Egyes ukrán szakértői vélemények szerint a rövid távú vízumkérdés ügye nem választható el a gazdasági integrációs kérdésektől sem, s a szabadkereskedelmi tárgyalások részeként kezelendő, hiszen többek között az üzleti szféra szabad mozgását érintő problémáról van szó, s amennyiben a vízumkényszer az ukrán üzletemberek számára fennmarad, az az uniós vállalkozókkal szemben, akik vízummentesen közlekedhetnek Ukrajnában, diszkriminatív jellegű.

Energetikai együttműködés

Az energetikai együttműködés mindkét fél számára kiemelkedő jelentőségű, leginkább az ukrán tranzitszerepnek köszönhetően, azonban más területeken is. Az energetikai kérdéseknek már a 2005-

ös akcióterv is különös figyelmet szentelt. E témáról külön dokumentum is született 2005 decemberében (*Memoandum of Understanding on Cooperation in the Field of Energy between the EU and Ukraine*, röviden: MoU), amelynek tematikája a jelenlegi EU–Ukrán Társulási Agendának is fontos részét képezi.

A közös stratégiaként felfogható MoU lényegében négy területre osztotta az együttműködést, s mindegyikre egy-egy úttervet (*road map*) is készített. Az egyik fontos terület a villamosenergia- és gázpiaci integráció, amelyben a közelmúltban igen jelentős előrelépés történt: 2011 februárjától Ukrajna az Európai Energiaközösség tagja, Moldova után másodikként a posztszovjet térségből. Ezzel Ukrajna vállalta, hogy az energetika terén átveszi az uniós joganyagot, ugyanakkor részévé válik az integrált uniós energiapiacoknak.

Az Európai Unió gázfogyasztásának 20 százaléka az ukrán tranzitvezetéseken keresztül érkezik az EU-ba, ez a teljes Európát célzó orosz gázexport mintegy 80 százaléka. A második energetikai együttműködési terület és a vonatkozó *road map* ennek megfelelően az energiaszállítások biztonságával és a szénhidrogének tranzitjával foglalkozik. Az elmúlt évek gázszállítási problémái különösen előtérbe helyezték ezt a kérdéskört. 2009 márciusában az ukrán gáztranzithálózat fejlesztését és modernizálását célzó úgynevezett donorkonferenciára is sor került, amelynek szervezésében az Európai Unió kiemelt szerepet játszott.⁸ A cél az ukrán tranzithálózat fenntartható, megbízható,

7 Libanova (2010)

8 Az EU-n és Ukrajnán kívül az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, az Európai Beruházási Bank, valamint a Világbank képviseltette magát a konferencián.

hatékony és átlátható működtetése. Ennek érdekében Ukrajna egy 2010–2011-re vonatkozó, a gázszektor reformját célzó program elkészítését vállalta a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel együttműködve, mégpedig az uniós joganyaggal összhangban, míg Ukrajna partnerei ennek technikai kidolgozásához, majd megvalósításához nyújtanak segítséget és anyagi forrásokat.⁹

A harmadik útiter a nukleáris biztonsággra,¹⁰ a negyedik pedig a szénszektorra vonatkozik. Időközben a felek kialakítottak egy fontos ötödik együttműködési kérdéskört is, mégpedig az energiahatékonyág és a megújuló energiaforrások témájában. Az energetikai kooperáció nyilvánvalóan a jövőben is az egyik kiemelt gazdasági együttműködési terület marad, amely azonban már eddig is érzékelhető eredményeket hozott. Mindazonáltal számos energetikai kérdés jövője még nyitott, többek között a déli gázkorridor sorsa, amely korántsem közömbös Ukrajna számára, amellet, hogy a már előrehaladott Északi Áramlat projekt is várhatóan rontja majd alkupozícióit.

Az EU–ukrán kapcsolatok jövője és dilemmái

Ukrajna nagy várakozással tekintett és tekint az egymást követő magyar és len-

gyel európai uniós elnökségekre, s a hozzájuk kapcsolódó 2011-es keleti partnerségi csúcsra, hiszen mindkét állam Ukrajna eurointegrációs céljai támogatójaként, s az ország lényegi problémáit ismerő partnerként lép fel az Európai Unióban. Az Ukrajna számára kulcsfontosságú kérdésekben azonban nem egyszerű feladat érdemi eredményeket elérni. Nemcsak a brüsszeli nehézséggel kell ugyanis megküzdeni, hanem a vitatott kérdésekben fennálló igen eltérő tagállami álláspontok harmonizálásának nehézségeivel is. Az idő múlásával azonban az ukrán csatlósodottság kritikus mértéket érhet el. Minden bizonnyal itt az idő Ukrajna számára kézzelfogható eredmények felmutatására a legkülönbözőbb együttműködési területeken (a tudományos-kutatói együttműködéstől kezdve a közös infrastrukturális beruházásokig), ugyanis nemcsak a politikai elit (egy része) csatlósodott az európai szomszédságpolitika keretei között eddig elért eredményekben, hanem az ukrán közvélemény is. Az orosz faktor szerepét sem szabad lebecsülni. Mindezeket figyelembe véve, ahhoz, hogy az Európai Unió valóban vonzó modell és hiteles partner maradjon Ukrajna és állampolgárai szemében, az eddigieknél több konkrét eredményre és gyorsabb előrehaladásra lenne szükség.

⁹ Joint Declaration (2009)

¹⁰ A nukleáris biztonsággal kapcsolatos friss fejlemény az a donorkonferencia, amelyet az Európai Unió Ukrajnával közösen szervezett 2011 áprilisában a csernobili atomerőmű védőszarkofágja megújítása érdekében. Ezen az EU korábbi felajánlásait mintegy 110 millió eurónyi összeggel egészítette ki. (<http://www.eubusiness.com/news-eu/nuclear-security.9ma>)

Irodalom

- Joint Declaration. Joint EU–Ukraine International Investment Conference on the Modernisation of Ukraine’s Gas Transit System (<http://europa.eu>)
- Libanova, Ella (2010): Migratory process transformation under conditions of a global crisis. In: Economic crisis and political turmoil in Ukraine (eds.: Fóti Gábor–Ludvig Zsuzsa). *East European Studies* No. 2. 139–151. o. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Ludvig Zsuzsa (2008): Integrációs és dezintegrációs folyamatok a FÁK-térségben – gazdasági megközelítésben. In: Sikerek és kudarok: a FÁK-térség energetikai és integrációs dilemmái (szerk.: Novák Tamás), *Kelet-Európa tanulmányok* III. szám, 27–89. o. MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Sidenko, Volodymyr (2011): The customs union and common economic space of Belarus, Kazakhstan and Russia as a new reality for the European Union and the Eastern Partners. előadás a „Russia between two world. Achievements, failures of 20 years and prospects” c. nemzetközi workshopon, 2011. április 7–8. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet

Honlapok

Eurostat

<http://europa.eu>

<http://www.ukrstat.gov.ua>

<http://www.irf.ua>

<http://www.energy-community.org>

<http://www.eubusiness.com/europe/ukraine/free-trade-area>