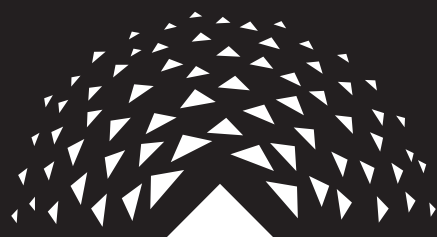


# KKI

## 4:1



Hogyan értékelhető  
az Európai Tanács  
nyugat-balkáni bővítéssel  
kapcsolatos  
októberi döntése?

# KKI 4:1

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2019

Szerkesztő:

Orosz Anna – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Harangozó Dániel – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Németh Ferenc – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Orosz Anna – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Ördögh Tibor – Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Szöveggondozás és tördelés:

Tevelyné Kulcsár Andrea

Fotó:

*Flickr*

[https://www.flickr.com/photos/europeancouncil\\_meetings/27952923045?fbclid=IwAR0Dil99mpaY\\_7NCccarJXV7tC7XP0ZXgS9WcQ-im\\_I4DbzardSn7Kgj15l](https://www.flickr.com/photos/europeancouncil_meetings/27952923045?fbclid=IwAR0Dil99mpaY_7NCccarJXV7tC7XP0ZXgS9WcQ-im_I4DbzardSn7Kgj15l)

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

A sorozatban eddig megjelent kiadványok

2019/17. [Mi a jelentősége Abu Bakr al-Bagdádi halálának a dzsihádisták terrorizmus jövője szempontjából?](#)

2019/16. [Miként reagáltak a jelentősebb nyugat-európai országok az északkelet-szíriai török offenzívára?](#)

2019/15. [Milyen hosszú távú következményei lesznek az iraki tüntetéseknek?](#)

2019/14. [Mi lehet Törökország célja az újabb szíriai művelettel?](#)

2019/13. [How Do You See the Future of the Gulf Cooperation Council Integration Format?](#)

Régebbi számaink elérhetőek a [KKI honlapján](#).

A Külügyi és Külgazdasági Intézet 4:1 című sorozatában négy kutató válaszol röviden ugyanarra – a nemzetközi politikát és gazdaságot érintő – kérdésre. Célunk a magyarországi tudományos viták elindítása és a szakértők közötti párbeszéd elősegítése. E számunkban a következő kérdésre kerestük a választ: „Hogyan értékelhető az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos októberi döntése?”

## OROSZ ANNA

Az [EiT a 2019. októberi következtetéseiben](#) kiemeli: „Az Európai Tanács a 2020 májusában Zágrábban tartandó EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó előtt vissza fog térni a bővítés kérdésére.” Albánia és Észak-Macedónia további várakozásra kényszerül, mivel Franciaország – illetve Albánia esetében Hollandia és Dánia is – ragaszkodott a csatlakozási tárgyalások megkezdésének elnapolásához. Azóta már olyan [hírek](#) is megjelentek, hogy Párizs a teljes jogú tagság helyett egy különleges partnerség létrehozását javasolná a nyugat-balkáni országoknak.

Ez a javaslata azonban aligha fog támogatásra találni a tagállamok között. Az Európai Unió Törökországgal folyó csatlakozási tárgyalásai és kapcsolata annak ellenére sem került átminősítésre, hogy évek óta nem mozdultak előre. Ez pontosan jelzi, hogy mennyire óvatos az EU, amikor az egyeztetések felfüggesztéséről, illetve a viszony különleges partnerséggé alakításáról van szó. A nyugat-balkáni bővítési folyamat lassulása valóban egy különleges partnerség irányába való elmozdulást sejtet, de ennek deklarációját aligha engedheti meg magának Brüsszel. A Nyugat-Balkán eleresztése egyértelmű bukást jelentene a közösség számára, amit úgy értékelhetne a többi külső szereplő, hogy megnyílt a lehetőségük a saját akaratuk térségbeli érvényesítésére, a helyi vezetők pedig felhívásnak tekinthetik, hogy az uniós stratégiai irány helyett inkább egy, a nemzetközi szereplők közti lavírozást folytassanak. Ez utóbbira természetesen már eddig is volt példa, de az EiT döntése tovább erősítheti ezt a tendenciát. A csatlakozási tárgyalási keret ugyanis egy erőteljesebb kontroll lehetőségét is fenntartja, illetve biztosítja a térségbeli döntéshozókkal való folyamatos kapcsolatot.

Miközben senki sem vitatja a régióbeli reformok iránti politikai elköteleződés erősítésének és a reformok jobb végrehajtásának a szükségességét, a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről szóló döntés elhalasztása közel sem fog annyi hasznot hozni a negatív álláspontot képviselő tagállamoknak, mint amekkora károkat okozhat. Az egyes nyugat-balkáni országok belpolitikai helyzete közel sem rózsás, de könnyen még tovább romolhat. Valószínűleg ott soha nem is lesznek olyan tökéletes állapotok, mint amelyet esetleg egy-egy nyugat-európai tagállamban elvárnának. Észak-Macedóniában már [be is jelentették az előrehozott választásokat](#). A 2020. áprilisi voksolás kimenetele rendkívül bizonytalan, így az ország egy ügyvezető kormánnyal várhatja majd az EiT jövő tavaszi döntését, vagy a zágrábi csúcstalálkozó alatt még folyamatban lehet a kormányalakítás.



A Zaev-kormány komoly politikai lépésekre szánta el magát annak érdekében, hogy elhárítsa az euroatlanti integráció előtt álló legfőbb politikai akadályokat, és rendezze a névvitát Görögországgal. Az EU viszont a döntésével hiteltelenné tette magát mint partnert, illetve az uniós integrációt mint a bilaterális viták rendezését előmozdító eszközt is meggyengítheti. Ez erősítheti az Amerikai Egyesült Államok és Oroszország szerepét a koszovói rendezésben, ami ismét az EU diplomáciai gyengeségét igazolná. Ráadásul Szerbiában is választást tartanak, amelynek előkészületeit jelentősen befolyásolni fogja a Koszovó körüli vita. Bosznia-Hercegovinában pedig még kevésbé érvényesülhetnek ezután az uniós reformtörekvések.

Albániával szemben eddig is erőteljes kritikák fogalmazódtak meg az ottani helyzet miatt. Az [EU döntése következtében](#) a helyi ellenzék Edi Rama miniszterelnök lemondását követeli, míg ő az EU belső vitáival indokolja az uniós határozatot, amely nyomán tovább eszkalálódhat az amúgy is kiélezett belpolitikai helyzet.

Így válhat az októberi tanácsülés az EU nyugat-balkáni befolyása megerősítésének egy elszalasztott – de remélhetőleg nem utolsó – lehetőségévé.

## **ÖRDÖGH TIBOR**

Az Európai Unió bővítésével kapcsolatban patthelyzet alakult ki a tagállamok vezetői között. Emlékezetes, hogy a macedónoknak a velük való tárgyalások megkezdésének feltételeként meghatározott névvita rendezése érdekében 2018. június 17-én sikerült megállapodniuk a [Preszpa-egyezményben](#) a görögökkel, és Albánia is többnyire végrehajtotta az elvárt reformokat. Az Európai Tanács azonban a 2019. június 26–27-i ülésén elhalasztotta a két nyugat-balkáni ország tárgyalásainak megkezdéséről szóló döntést. Már akkor érezhető volt mind a tagjelöltek, mind pedig a bővítést pártoló tagállamok csalódottsága. 2019. október 17-én került ismét az állam- és kormányfők fóruma elé a kérdés, azonban Franciaország, Hollandia és Dánia [nem támogatta](#) a továbblépést. Az érveket a francia államfő, Emmanuel Macron adta közre, aki szerint az EU belső reformját kellene előbb megvalósítani, és csak utána lehetséges új tagok felvétele. A helyzet megoldása érdekében az ülésen még az is felmerült, hogy a két államot külön kellene kezelni, de a franciák azt is [ellenezték](#), hogy legalább az Észak-Macedón Köztársasággal megkezdődjenek a tárgyalások. A szavazatokból is látszik, hogy Albániában nagyobb problémák vannak, és kevesebben tartják megfelelőnek a korábbi reformok végrehajtását. A döntés így legközelebb a 2020 májusára tervezett [zágrábi csúcson](#) kerülhet ismét napirendre.

A két tagjelölt ország kormányfője szinte azonos retorikát használva igyekezett odahaza menteni a helyzetet: a döntés következtében az Európai Unió hitelességét vonták kétségbe, és a felelősséget egyértelműen az EU-ra hárították. A leköszönő uniós vezetők is hasonló kommunikációs panelt használtak. Donald Tusk, az Európai Tanács távozó elnöke [kijelentette](#): „Nem kételkedem abban, hogy mind Észak-Macedónia, mind Albánia egy napon tagja lesz az Európai Uniónak.”

Az Európai Bizottság éléről leköszönő Jean-Claude Juncker pedig [történelmi hibának](#) minősítette a halasztást. Arra azért nem árt emlékeznünk, hogy 2014-ben, a bizottsági elnöki megválasztásakor még ő [sem támogatta](#) a bővítést, és ennek súlyos politikai következményei is voltak. Csupán 2018-ban értékelték át a lépéseit, amikor az Európai Bizottság elkészítette az új [bővítési stratégiát](#).

A döntés elhalasztásának éles következményei is lettek. Albániában kevésbé rázta meg a hír a közéletet, de Észak-Macedóniában politikai válságot eredményezett. Zoran Zaev kormányfő [előrehozott választások](#) kiírását kezdeményezte, amit a parlamenti pártok vezetői és az államfő is elfogadott. A menetrend szerint 2020. januárban lemond a miniszterelnök, azt követően szakértői kormány veszi át a munkát, majd április 12-ére kiírják az új parlamenti választásokat. Bár mindegyik párt az európai integrációt határozta meg a fő prioritásának, azonban euroszeptikus hangok biztosan meg fognak jelenni a jövőben.

Miközben a Nyugat-Balkán ráeszmélt az EU-tól való függőségére, a szerb államfő ismét a térségi együttműködés motorjává vált. A nyugat-balkáni [regionális térség](#) létrehozásának terve egy kisebb alternatívát jelenthet, amelyben a négy szabadság szabadon áramolna (azaz az áru, a szolgáltatás, a tőke és a munkaerő szabadon áramolna). Ez az EU közös piacának a logikáját venné át. Természetesen még sok a kérdőjel a megvalósítás terén, de Szerbia, Albánia és Észak-Macedónia nyitott a másik három országgal való együttműködésre. A regionális térség létrehozása segítheti a gazdasági növekedést, és a politikai párbeszéd számára is fórumot tudna teremteni, vagyis a Nyugat-Balkán országai regionális egyeztetéseket tudnának folytatni. Ha az integráció le is lassulna, két fontos kérdést így is meg lehetne oldani: egyrészt a Nagy-Albániára vonatkozó terv oka fogottá válna, mert Albánia és Koszovó is bekerülne az együttműködésbe, másrészt pedig a Szerbia és Koszovó közötti viszonyt is rendezni lehetne, amennyiben Szerbia Koszovót is beengedné a térség tagjai közé.

## HARANGOZÓ DÁNIEL

Tenisznyelven szólva, „nem kikényszerített hibát” láthattunk az Európai Unió állam- és kormányfőitől a legutóbbi csúcstalálkozó alkalmával, amelyen ismét [nem járultak hozzá](#) Észak-Macedónia és Albánia csatlakozási tárgyalásainak megkezdéséhez. Azon külső hatalmak, hatalmi centrumok, amelyek az EU balkáni befolyásának a gyengítésében érdekeltek, minden bizonnyal pozitívan fogadták a leginkább Franciaország álláspontjának betudható lépést, hiszen a csatlakozási tárgyalásoknak a bizonytalan távolba tolódása akaratlanul is az ő érdekeiket is szolgálja. Talán ezért is [minősítette](#) Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság távozó elnöke „történelmi hibának” a döntést.

A csatlakozási tárgyalások megkezdését ellenzők – mindenekelőtt [Franciaország](#) – azzal érvelnek, hogy az Európai Unió reformjára van szükség az újabb tagok felvétele előtt, valamint a jogállamiság és a korrupció terén tapasztalható albán és (észak-)macedón [hiányosságok](#) miatt jelenleg még nem indokolt, hogy Brüsszel megkezdje a tárgyalásokat a két érintett országgal.



Kétségtelen tény, hogy Románia és Bulgária – sokak szerint túlzottan korai – 2007-es csatlakozása kínál néhány levonandó tanulságot, és több jelenlegi EU-tagállamban már a csatlakozást követően a demokratizáció visszafordulása (*democratic backsliding*) volt megfigyelhető. Mindezen aggodalmak és kétségek, akárcsak a balkáni országok politikai és a jogállamisághoz köthető problémái, a csatlakozási folyamat során megfelelően kezelhetők – az azonban már most látható, hogy ezen országokkal az egyeztetés mindenképp jóval hosszabb lesz, mint akár a 2004-es, akár a 2007-es bővítés érintettjeivel. Az Európai Unió reformja és a bővítési folyamat közötti látszólagos összeférhetlenséget pedig az cáfolja, hogy – mint arra több elemző rámutatott – az Unió 2004-es „big bang” bővítése és az európai alkotmányos szerződés kidolgozása egymással párhuzamosan történt.

Noha Albánia helyzete kétségtelenül komplikáltabb, Észak-Macedónia viszont sokak szerint a tagságra felkészültebb, mint Szerbia vagy Montenegró, azon két nyugat-balkáni állam, amely már megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat. A hiteles európai perspektíva pedig a politikai stabilitást és a [demokratizáció](#) terén az elmúlt években mutatott, kétségkívül érzékelhető előrehaladást is fenntarthatja Észak-Macedóniában. Ott ugyanis 2008-at (a macedón–görög név vita miatt az ország NATO-csatlakozásának a Görögország általi blokkolását) követően többek között az euroatlanti integráció lehetőségének a beláthatatlan időre történő eltolódása is szerepet játszott Nikola Gruevszki kormányának illiberális és autoriter fordulatában.

A jelen sorok írója számára nem világos, hogy Emmanuel Macron kormányzatának álláspontját a balkáni bővítést támogató, de Macron uniós reformterveit ellenző tagállamokra (mindenekelőtt Németországra) történő nyomásgyakorlás szándéka vagy pusztán belső pártpolitikai megfontolások motiválják-e. Amennyiben az utóbbiról beszélhetünk, az mindenképpen klasszikus politikai rövidlátást jelentene a francia államfő részéről, különösen ha figyelembe vesszük, hogy a brexit után átalakuló EU-ban jelentősebb vezető szerepet szán saját hazájának.

Mint említettem, Jean-Claude Juncker értékelése szerint „történelmi hiba” volt az albán és az észak-macedón csatlakozási tárgyalások megkezdésének blokkolása. E véleményhez talán csak azt fűzhetjük hozzá: a hiba viszont még nem jóvátehető. Az idő azonban vészesen fog.

## NÉMETH FERENC

Az Európai Tanács [negatív döntése](#) alapjaiban változtathatja meg az EU–Nyugat-Balkán-kapcsolatrendszerét. A francia *non* az EU normatív képességének és hitelességének a csökkenéséhez, a balkáni államok esetében pedig a külső szereplők térnyeréséhez és politikai instabilitáshoz vezethet.

A francia álláspont szerint a tagjelölt államok mellett az EU sem készült fel a bővítésre. Emmanuel Macron elnök szerint Tirana és Szkopje [nem hajtotta végre](#) az elvárt reformokat, a bővítés folyamata pedig átalakításra szorul. Továbbá az EU-nak először a saját [belső problémáit](#) kell egy átfogó reform révén megoldania. Így Észak-Macedónia szenvedni fog a legnagyobb mértékben az uniós politika változását: a görög–macedón név vita [lezárása](#) nem hozott előrelépést számára az

integráció terén. Albánia esetében Hollandia és Dánia is [blokkolta](#) a csatlakozási tárgyalásokat, s így az ország [igazságügyi reformja](#) nem kapta meg a kellő elismerést.

A döntés arra mutat rá, hogy az EU rosszul gyakorolja a „méz és krumpli” (*sticks and carrots*) elvét. Míg – jogosan – elvárja a tagjelölt országoktól a reformokat, addig teljesen megfélemlíti azokat elismeréséről és megjutalmazásáról. Szkopje példája pedig a lehető legrosszabb üzenetet közvetíti a térség felé: ha a Nyugat-Balkán legrégebbi kétoldalú vitájának a lezárásáért nem történt integrációs előrelépés, akkor mi értelme a Belgrád–Pristina-dialógus folytatásának? Egy Szerbia és Koszovó közötti esetleges egyezmény már nem garancia arra, hogy a két ország közelebb kerülhet az uniós tagsághoz. Továbbá miért kellene Bosznia-Hercegovina jelenlegi helyzetén változtatni, és miért remélje Koszovó, hogy hamarosan megtörténik a vízumliberalizáció? Végezetül pedig miért kellene a térség államainak együttműködniük, és elfogadniuk az EU mediátorszerepét, ha az ígéretek mögül elmaradnak a konkrét tettek? Az EU normatív képességének a csökkenése pedig alapjaiban kérdőjelezi meg a nyugat-balkáni államok uniós orientációját.

Az Európai Tanács negatív döntése a külső szereplőknek biztosított zöld utat. A lépéssel ugyanis az EU figyelmen kívül hagyta a térség geostratégiai és biztonságpolitikai jelentőségét. Ezt viszont – a csúcstalálkozót értékelve – Aleksandar Vučić szerb államfő is [felismerte](#), aki szerint nincs értelme elzárkózni más, a térségben egyre aktívabban jelen lévő külső szereplők elől. Azaz a csatlakozási tárgyalások megnyitása válaszüzenetként is szolgált volna Kína, Oroszország és Törökország balkáni térnyerésére.

A francia vétó már most látható hatást váltott ki a Nyugat-Balkánon. Észak-Macedóniában 2020. április 12-én [előrehozott választásokat](#) fognak tartani, Albániában pedig az ellenzék Edi Rama miniszterelnök politikáját [okolja](#), és továbbra is előrehozott választások kiírását követeli. E tendenciák viszont elhúzódó politikai válságokhoz, valamint a nacionalista és az EU-szkeptikus erők megerősödéséhez vezethetnek. Ezt támasztja alá az is, hogy a legfrissebb [felmérések szerint](#) Észak-Macedóniában ma a jobbközép ellenzéki VMRO–DPMNE nyerné a választásokat, a párt pedig [felülvizsgáltná](#) a névvitát lezáró Preszpa-megállapodást is. A francia vétó így kontraproduktív hatást ért el: megnövelte ezen országok belpolitikai instabilitását.

A csatlakozási tárgyalások megnyitása ugyanis szimbolikus üzenetet hordozott volna: azt, hogy az EU továbbra is elkötelezett a térség iránt, elismeri Tirana és Szkopje eredményeit, és a jövőjüket kizárólag az uniós keretek között képzei el. Valóban igaz, hogy Albánia és Észak-Macedónia előtt is [megannyi kihívás](#) áll még – elsősorban a jogállamiság és az igazságszolgáltatás megerősítése, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc terén –, de a csatlakozási tárgyalásoknak éppen ez a lényegük: szakpolitikai területenként (fejezetenként) haladva átvenni a közösségi joganyagot, átfogó belső reformok végrehajtásával pedig felkészülni az uniós tagságra.

Az Európai Tanács [következtetései](#) szerint a bővítés kérdésére 2020 májusában, a zágrábi EU–Nyugat-Balkán-csúcstalálkozó előtt fognak visszatérni. Kérdéses azonban, hogy a nyugat-balkáni országok továbbra is elkötelezettek lesznek-e az európai projekt iránt. Félő, hogy az EU a normatív képessége utolsó kártyáját játszotta el a térségben.