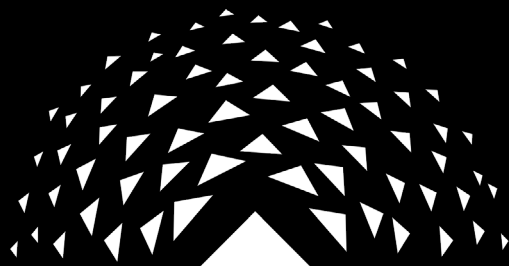


# KKI

## 4:1



Mi várható az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos 2020. márciusi döntései után?

# KKI 4:1

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszeri kiadványa

Kiadó:

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2020.

Szerkesztő:

Németh Ferenc – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Dobrowiecki Péter – Antall József Tudásközpont

Németh Ferenc – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Orosz Anna – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Ördögh Tibor – Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Tördelés:

Lévárt Tamás

Fotó:

depositphoto.com

<https://hu.depositphotos.com/stock-photos/albania>

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

2020/11. [Hogyan alakult Románia politikája 2020 járvány sújtotta tavaszán?](#)

2020/10. [How Do You Evaluate the Current Stage of the Implementation of the Saudi Vision 2030 Reform Program?](#)

2020/09. [Melyek a 2020-as szlovák parlamenti választás legfőbb kérdései?](#)

2020/08. [Mi várható a Közel-Keleten és Észak-Afrikában 2020-ban? \(2.\)](#)

2020/07. [Mi várható a Közel-Keleten és Észak-Afrikában 2020-ban? \(1.\)](#)

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

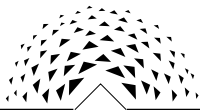
A Külügyi és Külgazdasági Intézet 4:1 című sorozatában négy kutató válaszol röviden ugyanarra – a nemzetközi politikát és gazdaságot érintő – kérdésre. Célunk a magyarországi tudományos viták elindítása és a szakértők közötti párbeszéd elősegítése. E számunkban a következő kérdésre kerestük a választ: „Mi várható az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos 2020. márciusi döntései után?”

## OROSZ ANNA

Az Európai Unió (EU) és a Nyugat-Balkán kapcsolatát az elmúlt években gyakran beárnyékolta, hogy valamilyen nagyobb horderejű kérdés(ek) miatt az EU többször elnapolta a térségre vonatkozó döntéseit. Az [Európai Bizottság által kiadott új stratégia és ütemterv](#) ellenére 2018-ban sem sikerült áttörést elérni az EU tagállamai között, aminek következtében a [2018. májusi szófiai EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó](#) sem volt képes megfelelni a várakozásoknak. A csúcst követően a Tanács sem hozott komoly politikai döntést annak ellenére, hogy Észak-Macedónia és Görögország sikeresen [megállapodott](#) a névvita rendezéséről. A helyzet 2019-ben sem lett jobb: az európai parlamenti választásokra és Nagy-Britannia kilépésére hivatkozva halogatni lehetett a csatlakozási tárgyalások megkezdését Észak-Macedóniával és Albániával.

A [2019. októberi francia vétó](#) is rontott a kialakult helyzeten: az észak-macedóniai kormányfő előrehozott választásokat kezdeményezett, Albániában pedig kizárólag az EU oldalán tapasztalható politikai akarathiányra hárították a felelősséget. A régióbeli vezetők, akik gyakran nem érdekeltek a reformok maradéktalan megvalósulásában, még inkább úgy érezhették, hogy az EU-val szemben érdemes más nemzetközi szereplőket is helyzetbe hozni, így azok között lavírozva több politikai és gazdasági előnyhöz juthatnak. Az EU halasztó döntése a bilaterális viták rendezése szempontjából is negatív üzenetet hordozott. A helyi vezetők jogosan teheték fel a kérdést: megéri-e a belpolitikailag kockázatos lépések meghozatala az európai integráció érdekében?

Az idei év azonban változást hozhat ebben a negatív tendenciában. 2018-hoz hasonlóan az Európai Bizottság lényeges kezdeményező szerepet játszott: az [új bővítéspolitikai megközelítés kidolgozásával](#) jó alapot teremtett a Tanácson belüli kompromisszum megteremtéséhez. A koronavírus-járvány okozta válsághelyzet ellenére az Európai Tanács végre meghozta a várva várt döntést, és rábólintott a csatlakozási tárgyalások megkezdésére Észak-Macedóniával és Albániával. A [márciusi tanácsi következtetések](#) értelmében felkérték az Európai Bizottságot, hogy azonnali hatállyal lásson hozzá a tárgyalási keret kidolgozásához, amelyet a Tanácsnak kell jóváhagynia. Ezt követően az első kormányközi konferenciával elkezdődhet a fejezetekre vonatkozó egyeztetés. Albánia esetében még annyi kikötést tett a Tanács, hogy a kiemelt prioritások (például a bíróságok átvilágítása, a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelem, választási törvény reformja) tekintetében folytatódnia kell a reformoknak és eredményeket kell felmutatnia a kormánynak.



A döntés majdnem az utolsó utáni pillanatban érkezett, de ez még nem jelenti azt, hogy helyreállt volna az EU politikai befolyása a térségben. A döntés egy régóta esedékes politikai nyilatkozat az EU részéről, amit azonban további intézkedéseknek kell követniük. A járvány hatásainak tompítására felajánlott [uniós támogatás](#), illetve egyes intézményi keretek térségre vonatkozó kiterjesztése is ilyen lépéseknek tekinthetők, mivel jelzik, hogy az országok számíthatnak az EU-ra. Hosszabb távon ennél is fontosabb lesz, hogy az EU miként fogja a gyakorlatba ültetni az új bővítéspolitikai megközelítést, amely a reformok kivitelezése esetén nagyobb előnyöket, nem teljesítés esetén azonban komolyabb szankciókat helyez kilátásba. Az eredetileg májusra tervezett [zágrábi EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozón](#) bemutatandó gazdasági intézkedések egyben a térség felzárkóztatására vonatkozó uniós elkötelezettség mértékét is jelezni fogják. Az uniós döntéshozók felelősségére utal az is, hogy az USA után az EU részéről is kineveztek egy különleges megbízottat a Belgrád–Pristina dialógus támogatására. Miroslav Lajčák azonban csak akkor léphet fel hatékonyan, ha erre a tagállamok is politikai keretet biztosítanak.

Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az Európai Unió végre felébredt Csepkerózsika-álmából, és megtette az első lépéseket abba az irányba, hogy ismét meghatározó szereplővé váljon a régióban. Mindez különösen időszerűnek tűnik a kínai maszkdiplomácia tükrében, ami már most felülértékelt a szerb politikai elit és a média körében az EU nyújtotta támogatással szemben.

## ÖRDÖGH TIBOR

**A** Nyugat-Balkán európai integrációja az új Európai Bizottság felállításával ismét prioritást élvez. Az év elejére Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos megreformálta a csatlakozások menetét, amivel [új bővítéspolitikai](#) lendületet kívánt adni a térségnek. A 2019 őszi francia és holland [vétő](#) ugyanis számos negatív következménnyel járt a térségben: a lakosság körében csökkent a belépés támogatottsága, Észak-Macedóniában pedig előrehozott választások kiírását [eredményezte](#). Bár az Európai Bizottság korábban is felkészültnek tartotta a két tagjelöltet a tárgyalások [megnyitására](#), erre a tagállamok körében nem volt konszenzus. Az Európai Bizottság álláspontját fenntartotta, mivel meglátása szerint a macedónok és az albánok jelentős [eredményt értek](#) el a jogállamiság területén, így az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítésében, illetve a korrupció, a szervezett bűnözés és a drogereskedelem elleni harcban. Az Általános Ügyek Tanácsa végül jóváhagyta a csatlakozási tárgyalások megnyitását a két nyugat-balkáni országgal, amit Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter is óriási [sikerként](#) említett.

„Mély társadalmi, politikai és gazdasági reformokat kell végrehajtani a teljes tagság elérése előtt. Ezek az átalakulások természetesen időbe telnek és erőfeszítéseket igényelnek, de fontos az, hogy két további ország »fénysugara« szintén ösztönözze a régió többi részét arra, hogy tegye meg a szükséges lépéseket, és kövesse a

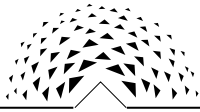
reformok útját” – [nyilatkozta](#) Josep Borrell, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője. Szavaiból is látható, hogy jelen pillanatban a két ország még csak a starthoz sorakozott fel; a rajtjelző elhangzására várni kell, és a valódi megerőltető munka még csak ezután veszi kezdetét. A lezárás pedig a távoli jövőben van.

A tárgyalások menete várhatóan lassú folyamatot fog jelenteni, mivel számos politikai és gazdasági nehézséggel küzdenek ezek az államok, így stabilitásuk kihívásokkal teli. Albániában a kormánynak meg kell állapodnia a parlamenti munkát bojkotáló ellenzékkel, míg Észak-Macedóniában a koronavírus-járvány következtében [elhalasztott](#) előrehozott parlamenti választásokat kell megtartani, hogy a tárgyalásokat a kormány teljes felhatalmazással tudja elkezdni. Az elkövetkező időszakban mind a két tagjelölt állam esetében el kell végezni az akár évekig is eltartó jogharmonizáltság átvilágítását, illetve később ez alapján a tárgyalási pozíciókat és a menetrendet kell lefektetniük. Mindezt egy olyan környezetben, amelyben az [EU jövőjéről](#) is vita folyik, nem csupán a bővítés lehetőségéről.

Magyarország számára a régió európai integrációja mindig is fontos külpolitikai célt jelentett. Korábban a határon túli magyarok sorsának javítása szerepelt az indokok között – elsősorban Szlovénia, Horvátország és Szerbia vonatkozásában –, majd az elmúlt tíz évben ez politikai, gazdasági és biztonságpolitikai szempontokkal is kibővült. A térség államaival Budapest megpróbál jó kapcsolatokat ápolni, amely azonban Szkopjéval és Tiranával nem mindig sikerül. A Fidesz – politikai természetét tekintve – a két tagjelölt állam ellenzékével tud jobb kapcsolatokat kialakítani, mivel Észak-Macedóniában a VMRO-DPMNE, míg Albániában az Albán Demokrata Párt (*Partia Demokratike e Shqipërisë*) jelent jobboldali meghatározó erőt. Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy a kormányzati szintű együttműködésben Magyarország e két állam számára is felajánlja majd a szakértői támogatásnyújtást a csatlakozási folyamat során.

## **DOBROWIECKI PÉTER**

**A**z Európát sújtó koronavírus-járvány elleni kontinentális harc közepette a nemzetközi közvélemény döntő többsége elsiklott – Észak-Macedónia [NATO-csatlakozásával](#) egyetemben – az Európai Tanács azon 2020. március 25-i döntése fölött, amelynek értelmében [megnyílt az út](#) Albánia és Észak-Macedónia európai uniós csatlakozási tárgyalásai előtt. Ez a lépés két okból is fontos lehet az Európai Unió (EU) belső és külső megítélésére. Egyrészt a döntéssel az EU, még ha nem is tette semmissé, legalább kísérletet tett a pozitív döntés tavaly októberi [elnapolásából](#) fakadó jelentős presztízsveszteség orvoslására, másrészt pedig a szervezet egységét demonstrálta egy olyan időszakban, amikor a válsághelyzet uniós szintű kezelésével kapcsolatos eltérő elképzelések komoly [nézeteltérésekhez](#) vezettek egyes tagállamok között.



A határozat további elodázása nemcsak Albánia és Észak-Macedónia európai pártjait érinthette volna hátrányosan, hanem az egész nyugat-balkáni térség akadozó EU-integrációját is jelentősen visszavetette volna.

Szkopje és Tirana csatlakozási folyamatának megkezdése egyúttal az EU új, Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos vezetésével kidolgozott [bővítési mechanizmusának](#) „élesben” való tesztelését is jelenti. A két ország csatlakozási tárgyalások során elért sikerei vagy kudarcai így valamilyen mértékben az új feltételrendszer alkalmazhatóságáról is ítéletet mondanak majd. Igaz lesz ez a csatlakozási folyamatot már hosszú évekkel ezelőtt megkezdő, de a megnyitott tárgyalási fejezetek lezárása felé lassan haladó Montenegró és Szerbia esetében is. Ezeknek az államoknak most dönteniük kell a csatlakozási tárgyalások eddigi, vagy az új feltételek mellett történő folytatásáról. Az átalakított mechanizmus bevezetése, valamint a csatlakozási tárgyalások két újabb régióbeli országgal való megnyitása ösztönzően hathat a két régebbi tagjelöltre is – különösen igaz lehet ez Szerbia esetében, amely minden bizonnyal hatalmas presztízsveszteségként élné meg, amennyiben Albánia gyorsabb sikereket mutatna fel az Unióval folytatott tárgyalások során.

Érdemes ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a tárgyalások megkezdésével kapcsolatos döntés csupán egy hosszú évekig elhúzódó folyamat kezdeti, nagyrészt szimbolikus lépését jelenti, amelynek tényleges, az első kormányközi konferencia összehívásával való megkezdése Albánia esetében rögtön egy sor [átfogó reform](#) végrehajtásához kötött. Ezen összetett, többek között választójogi, igazságügyi reformok végrehajtását, valamint a szervezett bűnözés és a korrupció elleni mechanizmusok bevezetését előíró iránymutatások sikeres teljesítése nem lesz egyszerű feladat a 2019 eleje óta folyamatos [belpolitikai válsággal](#) szembenező albán kormány számára. Az Európai Tanács döntésével egy időben az EU vezetői biztosították a Nyugat-Balkán államait, hogy a [koronavírus megfékezésében](#) is számíthatnak az Unió anyagi támogatására (38 millió euró közvetlen segílyt felajánlva egészségügyi kiadásokra és további 374 millió euró a járványt követő gazdasági újraindulás ösztönzésére). Mindez fontos lépésnek számított az EU régió belüli hitelességének a növelésére – nem véletlenül [hangsúlyozta](#) ennek jelentőségét Josep Borrell, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője is.

A szimbolikus döntést követően a jelenlegi rendkívüli helyzetben kérdés, hogy az Európai Bizottság, majd pedig a Tanács milyen hamar dolgozza ki és fogadja el a két ország tárgyalási kerettervezetéhez szükséges pontokat. Szakértők [előzetesen](#) a május 5–7. között, Zágrábban megrendezendő EU–Nyugat-Balkán csúcsra várták ezek [elkészültét](#), ugyanakkor sok más eseményhez hasonlóan a koronavírus-járvány elleni küzdelem egyelőre keresztülhúzta ezen előzetes számításokat is.

## NÉMETH FERENC

Az Albánia és Észak-Macedónia által elért [eredmények fényében](#) az Európai Tanács döntése kiérdemeltnek, a koronavírus-járvány miatt időzítése pedig különlegesnek tekinthető. A tény, hogy a csatlakozási tárgyalások megnyitása és az új bővítési stratégia [elfogadása](#) éppen egy ilyen kritikus időszakban történt, jól tükrözi: az EU szeretné fenntartani hitelességét a térségben, ennek érdekében nem engedi, hogy egy váratlan esemény újból lelassítsa az integrációt.

A két ország vonatkozásában továbbra is mérvadó lesz, hogy az EU milyen ütemben kívánja megtenni az integrációs folyamat következő lépéseit. Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos [nyilatkozata](#) alapján az Európai Bizottság a lehető leghamarabb elkészíti az első kormányközi konferencia megtartásához szükséges tárgyalási keretet. A dokumentum Albánia szempontjából különösen érdekes: számos nyugat-európai állam és Görögország [fenntartásai](#) miatt – még az első tárgyalási fejezetek megnyitása előtt – a Bundestag által már korábban megfogalmazott [előfeltételeket](#) kell az államnak [teljesítenie](#). Megfogalmazódik a kérdés, hogy továbbra is együtt fogják-e Tirana és Szkopje uniós integrációját kezelni, ugyanis ez a lépés a jelenleg jobban teljesítő Észak-Macedóniát negatívan érintené.

A pozitív döntések mellett az EU-nak nem szabad megfélemlenie a térség többi országáról sem. Montenegróval ez az utolsó, 8. fejezet (Versenypolitika) megnyitását és több lezárását, Szerbia vonatkozásában pedig legalább három újabb fejezet [megnyitását](#) jelenti. Koszovó esetében a vízumliberalizáció ügyét szükséges napirenden tartani; a kérdés valószínűleg a német uniós elnökség során kerülhet elő, valamint az sem kizárt, hogy az EU azt a Belgrád–Pristina párbeszéd újraindításához fogja kötni.

A csatlakozási tárgyalások megnyitása és az új bővítési dokumentum elfogadása Magyarország és a bővítési biztos számára is sikerként könyvelhető el. Néhány hónap alatt ugyanis sikerült egységes álláspontot kialakítani a tagállamok állam- és kormányfőinek körében a bővítéspolitika jövőbeli mechanizmusát illetően. Az új bővítési stratégia kapcsán fontos, hogy annak részleteit (különösen a jogállamisági feltételekhez kötött [szankcionálás](#) rendszerét) mielőbb kidolgozzák, illetve Belgrád és Podgorica vonatkozásában annak eldöntése is lényeges, hogy a régi vagy az új bővítési rendszer szerint kívánnak-e a továbbiakban haladni.

Az Európai Tanács pozitív döntéseivel ismét aktívvá válhat a bővítéspolitika az EU és a nyugat-balkáni államok részéről is. A csatlakozási tárgyalások megnyitása a tagjelölt államok között újból versenyhelyzetet eredményezhet: megfelelő uniós ösztönzők mellett felgyorsulhatnak a belpolitikai átalakulások, és az uniós joganyagok átvételei, ugyanakkor az EU visszanyerheti térségbeli hitelességét. Ezentúl pedig nem szolgálhatnak kifogásként a váratlanul fellépő események, ugyanis bebizonyosodott: az EU még egy világgjárvány idején is képes előrehaladást elérni a bővítéspolitika területén.