

Varga Ágnes

Keleti partnerség: a prágai csúcstalálkozó eredményei

A 2004-ben megindított európai szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy – ENP*) keleti irányának erősítésére több elképzelés is született az elmúlt évek során. A 2008. augusztusi grúz–orosz háború ismételten a térségre irányította a figyelmet, így alig egy évvel a fekete-tengeri együttműködés (*Black Sea Synergy – BSS*) startját követően előtérbe kerül Svédországnak és Lengyelországnak a keleti partnerségre (*Eastern Partnership – EaP*) vonatkozó kezdeményezése, amelynek célja a volt Szovjetunió felbomlása után létrejött államok stabilizációjának és modernizálódásának támogatása szabad kereskedelem és demokratikus reformok bevezetésével. (Nem véletlen, hogy Varsó az egyik kezdeményezője az új programnak, hiszen Lengyelország 2004-es csatlakozása óta komoly erőfeszítéseket tett a keleti szomszédokkal való együttműködés intenzívebbé tételéért.)

A 2008. június 19–20-i ülésén az Európai Tanács még a harcok előtt elfogadta és támogatta a tervezetet, és felszólította az Európai Bizottságot, hogy 2009 tavaszára készítse el az EU és hat posztszovjet állam (Fehéroroszország, Grúzia, Ukrajna, Örményország, Azerbajdzsán és Moldova) együttműködésének kereteire vonatkozó javaslatát. Már az előkészítő dokumentumokban körvonalazódott az unió álláspontja arról, hogy négy fő platformon milyen főbb programokban (integrált határellenőrzési program, kis- és középvállalkozások támogatása, regionális árampiacok, megnövelt energiahatékonyság, megújuló energiaforrások, déli energiafolyosó, katasztrófaelhárítás) lehet együttműködni a régi-új partnerekkel.

Az Európai Unió egyre intenzívebb érdeklődése a kelet-európai államok iránt – a brüsszeli diplomaták minden ezt tagadó állítása ellenére – komoly orosz érdekeket is érint, így aligha csodálható Moszkva tiltakozása. Szergej Lavrov külügyminiszter még április 28-án, Luxemburgban kinyilvánította országa ellenérzéseit a programmal kapcsolatban.

A keleti partnerséget – illetőleg annak részeként a déli energiafolyosót május 8-án, egy külön tárgyalási nap után – újtárra indítani hivatott prágai csúcstalálkozó előkészítése során az egyik tisztázandó kérdés a résztvevők köre volt. Sokáig kétséges volt Fehéroroszország részvétele, melynek elnöke 2008 októberéig beutazási tilalom alatt állt. A cseh szervezők végül leleményesen – hasonlóan Moldovához – az országot és nem az elnököt hívták meg Prágába.

Lukasenko elnök végül nem is vett részt a találkozón, helyette Vlagyimir Semacsko helyettes miniszterelnök képviselte az országot. Szintén távol maradt Vladimir Voronin moldáv elnök, aki egy korábbi nyilatkozatában már jelezte, hogy a keleti partnerséget az orosz érdekszférába való beavatkozásnak („Oroszország bekerítésére tett kísérletnek”) tekinti, és ezért ellenzi. Nem jelent meg Julija Timosenko ukrán miniszterelnök sem, de az ő távolmaradásának hátterében vélhetően belpolitikai okok álltak.

Az uniós vezetők sem képviseltették magukat teljes létszámban. Nem vett részt a találkozón Nicholas Sarkozy francia elnök (rossz nyelvek szerint azért, mert Mirek Topolánek sem vett részt a Mediterrán Uniót megalakító csúcstalálkozón), Gor-



don Brown brit, illetőleg José Luis Zapatero spanyol miniszterelnök. Távolmaradásuk oka nem egyértelmű: jelezheti, hogy ezeknek az országoknak vannak fenntartásai a keleti partnerséggel szemben (ahogyan több fővárosból már jelezték is aggodalmaikat, bizonyítva, hogy van még hova fejleszteni a külpolitika „közös” jellegét), de lehetséges az is, hogy csak a május 9-én távozó cseh kormányban nem találtak senkit, akivel tárgyalhattak volna.

A csúcstalálkozó végén kiadandó deklarációval kapcsolatban is voltak problémák. Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Belgium és Portugália egyaránt elleneztek, hogy az „európai országok” kifejezést használják a 27 EU-tagállam, valamint a hat partner közös megnevezéseként. Uniós félelmek szerint a partnerek ezt a tagság ígéretéeként értelmezhetnék. Német és francia nyomásra került bele a „hosszú távú cél” megjelölés a vízummentességről szóló bekezdésbe, hangsúlyozva, hogy közel sem azonnali kilátásról van szó.

A fentiek fényében érhető volt Topolánek távozó cseh miniszterelnök óvatos megfogalmazása, aki megnyitó beszédében kijelentette, hogy „mindenki valami mást vár a partnerségtől”. Ugyan minden felszólaló támogatásáról biztosította a kezdeményezést, illetőleg hangsúlyozták, hogy a tavalyi orosz–grúz konfliktus, az orosz–ukrán gázvita, valamint a pénzügyi és gazdasági válság csak még időszerűbbé tette a keleti partnerség elindítását, a főbb vonalak megfogalmazásában már egyértelművé váltak az ellentétek.

Az EU részéről a stratégiai érdekek elismerése mellett az aggodalmakat is jelzi, hogy több ország – köztük Hollandia – az európai értékek és elvek tiszteletben tartásának fontosságát hangsúlyozta. Fehéroroszország esetében a demokrácia és a jogállamiság érvényesítése egyenesen a fel-

vétel előfeltétele lett, legalábbis holland és svéd szemszögből. A brit küldött felszólalásában megkérdőjelezte a keleti partnerség szükségességét, tekintettel arra, hogy már működik a fekete-tengeri együttműködés.

José Manuel Barroso (valamint többek között Lengyelország, Svédország, Belgium, Hollandia, Olaszország és Németország) a partnerség alapjaként a szomszédság mellett a közös érdekeket és értékeket nevezte meg, meghatározó jellemzőjeként pedig a nyílt párbeszédet és együttműködést. A keleti partnerség a szomszédságpolitikának a partnerek igényeit is figyelembe vevő továbbfejlesztését jelenti úgy, hogy tiszteletben tartja a hat partner sajátos érdekeit.

Maga az Európai Bizottság is elismeri ugyanis, hogy a partnerek céljai nem azonosak az EU-val fenntartott kapcsolatokat illetően, bár valamennyien a kapcsolatok elmélyítését kívánják. Ugyanakkor a legtöbb partner még nem készült fel a gazdasági kapcsolatok teljes elmélyítéséhez szükséges jogharmonizációra, a lengyel–svéd javaslat által felvázolt „mély szabad kereskedelemre”. Felszólalásait zömmel az együttműködés méltatásának, illetőleg saját eredményeik bemutatásának (lásd Grúzia) szentelték.

Fehéroroszország emellett annak szükségességét hangsúlyozta, hogy az együttműködésnek az egyenlőség és érdekek alapelvei mentén, valamint minden egyes tagállam sajátosságainak figyelembe vételével kell működnie. A keleti partnerség nem válhat befolyási övezetek teremtésének eszközévé, hanem a részt vevő államok érdekeit kell szolgálnia, ami nem vezethet új törésvonalakhoz Európában. Több felszólalásban is konkrét cselekvést sürgettek, különösen a társulási megállapodások megkötését, a vízumkönnyítés, illetve -mentesség bevezetését.

Az elnökség a találkozót hét témakör – a keleti partnerség általános értékelése; kö-

zeledés az EU jog- és értékrendszeréhez; kétoldalú együttműködés; regionális együttműködés; energia; emberek közötti kapcsolatok, mobilitás; gazdasági együttműködés – köré szervezte. (A magyar felszólalásra május 8-án, a déli energiafolyosó tárgyalásán került sor.) A csúcstalálkozó végén elfogadott deklarációban a bizottság javaslatának gyakorlatilag minden eleme szerepel.

A deklaráció rögzíti, hogy a keleti partnerség – amelyet az EU és partnerei közösen, átlátható módon fognak fejleszteni – célja a politikai társulás, és a gazdasági integráció felgyorsítása a politikai és gazdasági átalakulás támogatásával, összhangban a nemzetközi jog alapelveivel. Nem helyettesíti a bilaterális kapcsolatokat, azokkal párhuzamosan fejlődik, ugyanakkor nem a csatlakozás kezdő lépcsőfoka, hanem annak inkább az alternatívája.

A keleti partnerség keretében bilaterális, valamint multilaterális együttműködésre kerül majd sor. A bilaterális szint a korábnál intenzívebb kapcsolattartást ígér a partnereknek. Multilaterális szinten – amelynek fő funkciója a tapasztalatcsere, valamint a jogharmonizáció erősítése – egyhangú szavazással történik a döntéshozatal. A program keretében két évente lesznek állam- és kormányfői szintű, illetőleg évente egyszer (véltetően tavasszal) külügyminiszteri szintű találkozók (az utóbbiakon fejlesztenék tovább a partnerséget).

Emellett – a tevékenységéről a külügyminiszteri tanácsnak jelentő – négy tematikus platform (demokrácia, jó kormányzás és stabilitás; gazdasági integráció és az EU ágazati politikáival való konvergencia; energiabiztonság; az emberek közötti kapcsolatok fejlesztése) is fog működni, évente legalább kétszeri találkozási lehetőséget biztosítva az érintett szakpolitikát irányító, a reformokban részt vevő magas rangú tisztviselők számára. Az Európai Bi-

zottság által előkészített platformülések működésében komoly szerepet szánnak az átmenettel kapcsolatban tapasztalatokkal rendelkező tagállamoknak.

Az első szakértői találkozókra 2009 júniusa folyamán kerül majd sor. A feladat minden esetben ugyanaz lesz: az egyes témákban vállalható és elérhető célok meghatározása, illetőleg ennek megfelelő program kidolgozása.

A deklaráció tartalmaz utalást arra nézve is, hogy az együttműködésnek új társulási egyezmények alapjául kellene szolgálnia azon partnerországok esetében, akik hajlandók teljesíteni vállalásaikat. Az Európán belüli újabb törésvonalak elkerülését biztosítja az a kitétel, hogy az egyes programokhoz – eseti jelleggel, speciális érdekeltységük esetén – harmadik állam is csatlakozhat majd.

A deklaráció rendelkezik a keleti partnerség pénzügyi kereteiről is. A forrásokat az EU biztosítja, illetőleg donorokat is keresnek az egyes projektekhez. Hangsúlyozták a magántőke szerepének fontosságát is, és felkérték az Európai Beruházási Bankot is a térség kis- és középvállalkozásainak támogatására. 2013-ig összesen mintegy 600 millió eurót biztosítanak a keleti partnerség programjaihoz, ebből azonban csak mintegy 350 millió euró az „új” pénz, a többit korábban is működő programoktól csoportosították át.

Továbbra is maradtak ugyanakkor nyitott kérdések. Nem egyértelmű a fekete-tengeri együttműködés és a keleti partnerség viszonya, illetve az, hogy milyen módon kerülhető el a párhuzamos tevékenység. Míg a fekete-tengeri együttműködés elsősorban regionális együttműködési kezdeményezés, amelynek Oroszország és Törökország is tagja (Fehéroroszország ugyanakkor nem), addig a keleti partnerség a bilaterális kapcsolatok erősítésén keresztül inkább az európai integráció felé irányul,



és jelentős átfedés van a kereteik között meghirdetett multilaterális programok között. Hasonlóan tisztázásra vár, hogy milyen szerepet fog (tud) játszani az EU keleti politikáinak megvalósításában a hat partnerországot is tagjai között tudó fekete-tengeri gazdasági együttműködés szervezete (*Organisation of Black Sea Economic Cooperation – BSEC*).

A lendületes kezdet ellenére a keleti partnerség jövője kérdéses. A különböző tagállamok eltérő véleménnyel vannak a kezdeményezés szükségességéről, bár bizakodásra ad okot, hogy egyetlen tagállam sem utasította el egyértelműen. Az elfogadott deklaráció általános (a déli energiafolyosóról szóló találkozót követően elfogadott nyilatkozat még általánosabb), annak konkrét tartalommal való megtöltése hosszabb folyamat lesz.

Svédország uniós elnöksége újabb lendületet adhat a kezdeményezésnek, miként Lengyelország bejelentése is, hogy a

kis- és középvállalkozások támogatása, az emberi jogok, valamint a kulturális örökség védelme terén készül projekteket beindítani. Ugyan Benita Ferrero Waldner megerősítette a bizottság azon ígétét, hogy már júniusban elindítják mind a négy tematikus platformot, illetve törekedni fognak az úgynevezett zászlóshajó-projektek (például határőrizet, kis- és középvállalkozások támogatása, energiahatékonyság, katasztrófaelhárítás) mielőbbi megvalósítására is, a bővítési fáradtság, valamint a kelet-európai államok reformfolyamataiban való csatlódás hátráltathatja a haladást.

Szintén kérdéses a partnerek valódi reformok iránti elkötelezettsége, ami hosszú távon kiábrándulást hozhat a nyugati fővárosokban, emellett valós indokot szolgáltat a tényleges lépések elhalasztására, mivel a bizottság szerint a tárgyalások megindításának feltételét képezi a megfelelő mértékű haladás, például az emberi jogok érvényesítése terén. ■

Irodalom

Polish-Swedich Propasal. Eastern Partnerhip. <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>.

Diana Fong: Prague Summit to launch „Eastern Partnership“. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4232536,00.htm>.

Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership [COM (2008) 823 final].

Oana Lungescu: EU reaches out to troubled East. *BBC News*, Prague, 7 May, 2009.

Voronin: Eastern Partnership is encircling Russia like a ring. <http://politicom.moldova.org/news/voronin-eastern-partnership-is-encircling-russia-like-a-ring-186084-eng.html>.

Nicu Popescu: The EU's sovereign neighbours. http://ecfr.eu/content/entry/commentary_the_eus_sovereign_neighbours/

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Keleti Partnerség COM (2008) 823 [SEC (2008) 2974] Brüsszel, 2008. december 3.

Yannis Tsantoulis: Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centers of Gravity, Complementarity or Confusing Signals. *ICBSS Policy Brief*, No. 12. February 2009.