

A visegrádi együttműködésről a magyar elnökség kapcsán

Stepper Péter

A visegrádi együttműködés, amely bár máig sem intézményesült, hatékony eszköze a közép-európai államok közti párbeszéd fenntartásának és a közös érdekérvényesítésnek. Amennyiben ezen országok részéről politikai szándék mutatkozik az együttműködésre, a V4-es keret számos szakpolitikai területen jelent számukra politikai és szakmai egyeztető fórumot. A cikk célja annak feltárása, hogy az elmúlt évek során mely szakterületek kapcsán és miért alakult ki politikai szándék az együttműködés mélyítésére. A visegrádi együttműködés jelenlegi szintjének a fennmaradásához és a jövőbeli fejlődéséhez szükséges az adott területekről kialakított közös percepció, amely nem a múltbeli, történelmi hasonlóságokon alapul, hanem sokkal inkább az identitásképzés interszubjektív folyamatára épül. Ennek bemutatása érdekében a cikkben konstruktivista elméleti keretben vizsgálódok.

Although Visegrad cooperation is not institutionalized, it is an efficient tool for facilitating the dialogue of Central Eastern European states and in promoting their specific interests on any multilateral and global fora. When there is political will for the enhanced cooperation of Visegrad countries, various policy fields are involved in day-to-day negotiations led by experts and political directors. This article strives to analyze different policy fields of cooperation to explain why some negotiations result in success and why others do not and therefore must improve. In order to maintain this level of cooperation and to increase the efficiency of V4 Group, common perceptions about goals are required. This does not rely on historical experiences or CEE heritage, but instead relies on the intersubjective process of identity-making, thus illustrating that constructivist theory applies to V4 politics.

* * *

A modernkori visegrádi együttműködés, amely az 1335-ös visegrádi királytalálkozóról kapta a nevét, 1991. február 15-én kezdődött meg. Céljai és keretei sokat változtak a kialakulása óta. A létjogosultságát sokan meg is kérdőjelezték a 2004-es uniós csatlakozás után,¹ míg mások szerint a regionális együttműködés a részes felek

EU-tagsága ennek ellenére sem veszítette el a jelentőségét, és az önmeghatározás rögzös útja után mára már közös visegrádi identitást emlegetnek.²

Tény, hogy – különösen a Nemzetközi Visegrádi Alap felállítása után – exponenciálisan nőtt a négy állam lakossága közti interakció, míg korábban a kapcsolatok ápolása csak néhány magas szintű

politikai konzultációban merült ki. Az államfői találkozók mellett idővel a szakminisztériumi egyeztető fórumok száma is megszorodott: a közhivatalnokok napi szintű találkozókon vettek részt, külön V4-es nemzeti koordinátorokat jelöltek ki minden egyes minisztériumon belül, s az elindított egy, a regionális együttműködéshez köthető szocializációs folyamatot a közszférában és a civilszférában is. Az annak nyomán létrejött „V4-es identitás” nélkül a kereskedelmi kapcsolatok szűkös volta és a kormányközi intézmények hiánya destruktív hatással lett volna az együttműködésre³ – nem szabad tehát alábecsülni a konstruált jelentéstartalmak jelentőségét sem.

A V4 együttműködésének a kezdeti szakaszában kialakult a közös cselekvésre vonatkozó politikai akarat, mert mind-egyik országnak az volt a célja, hogy bebizonyítsa, hogy az Európai Közösségbe illő és tartozó nemzet, s képes hozzájárulni Európa sikerességéhez.⁴ Azonban a nagy lendületű indulás után, 1993 és 1998 között Václav Klaus és Vladimír Mečiar részéről lecsökkent a kezdeti lelkesedés, míg Lengyelország geopolitikai okokból támogatta az együttműködést, mivel abban a saját érdekérvényesítési képességeinek a növelését látta.⁵ Ugyanakkor egyértelműen folyt egy, a csoporton belüli vetélkedés is, amelynek a tétje az volt, hogy ki lép be hamarabb az európai klubba.⁶

A politikai akarat hiánya ellenére is folytatódhatott azonban az együttműködés, mert a felek időről időre meghátráltak ugyan attól, hogy a kötelező

erővel bíró döntések alá vessék magukat, de a konzultáció szintjét igyekeztek fenntartani. Ennek eredményeként az „egyet nem értés művészete”⁷ jegyében „finomhangolták” az álláspontjaikat. 1999 óta a vezetői találkozók az elnökségi rotáció rendszerében zajlanak: a soros elnökséget adó állam biztosítja a találkozók helyszínét, alakítja ki – a többiekkel egyetértésben – a napirendet, amely lehetővé teszi a rendszeres párbeszéd fenntartását. A civil együttműködés és a nem kormányzati szervezetek egymás közötti kapcsolatainak és közös projektjeinek, valamint az oktatás-kutatás fejlesztésének érdekében az államok létrehozták a Nemzetközi Visegrádi Alapot (*International Visegrad Fund, IVF*), amely a tagállamok által befizetett forrásokból származó költségvetéssel rendelkezik, és feladata a négy részes ország szervezeteitől érkező közös projektek támogatása.

Története során több sikeres és sikertelen téma is megjelent a V4 napirendjén, így az energiapolitika és a keleti partnerség ügyében kialakított szakpolitikai együttműködés sikeres, míg a védelempolitika sokszor előkerülő, de inkább sikertelen kísérletet jelent. Idővel a tárgyalások menete is átalakult: 2010 óta a magas szintű találkozók mindig csak egy témára összpontosítanak, és nem érintenek olyan általános kérdéseket, amelyek kapcsán valamelyik fél figyelve csökkenhet. Ennek eredményeként egyes témákban látványos sikereket képes felmutatni a V4, a materiális feltételek hiánya miatt kudarcra ítélt területeket pedig általában igyekeznek kerülni. Ez a

típusú rugalmasság is hozzájárult ahhoz, hogy az ellentétek dacára is fennmaradjon a regionális együttműködés. Annak megválaszolásához, hogy mi vezetett az egyes témák sikeréhez, egy tágabb elméleti koncepcióból vizsgálódok.

Kiindulópontként érdemes megvizsgálni a Petr Drulák által kialakított elméleti modellt, amely hat feltétel teljesülésében látja a visegrádi együttműködés folytatásának a zálogát.⁸ Szerinte az fogja meghatározni a V4 jövőjét, hogy mekkora

- a kölcsönös függőség foka;
- a közös veszélyérzet;
- a politikai, történelmi, kulturális hasonlóság;
- a kötelező erővel bíró döntéseknek való megfelelési hajlandóság;
- az intézményesülés esélye;
- a közös identitás fejlesztésének a lehetősége.

E modell használatával azonnal szembeűnik, hogy egyes feltételek (kölcsönös függőség, történelmi emlékek, intézmények) léte vagy hiánya a racionalista, történettudományos eszközökkel objektíven mérhető, míg a többi, függő változó (identitás, veszélyérzet) reflektívista megközelítést igényel. Magyarán: míg az intézmények léte, a gazdasági kapcsolatok volumene és minősége mérhető, egzakt tényező, addig a veszélyérzet és a közös identitás jóval megfoghatatlanabb dolog, vizsgálata más, episztemikus eszközöket kíván meg. A visegrádi együttműködés jelenlegi működésének a vizsgálatakor is érdemes a racionalista módszertanunkat a konstruktívista elméleti eszköztárral

bővíteni, mert ez segíthet megérteni az interszubjektív jelentéstartalmak (közös vagy eltérő biztonságpercepciók és identitás) változásait.

Az európai regionális együttműködések vizsgálata során általában elmondható, hogy az államok azok révén egyrészt a biztonságuk növelésére törekszenek, magas szintű politikai párbeszédet folytatnak, másrészt – esetlegesen – a puha biztonság növelését célzó gyakorlati területeken is hajlandók együttműködni.⁹ Nincs ez másként a visegrádi csoport esetében sem. A biztonság feltételeinek a megteremtése a Varsói Szerződés felbomlása után alapvető kérdés volt, így a csoporthoz tartozó országok számára elrendő stratégiai cél lett a NATO-tagság, a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) összeomlása és a politikai-gazdasági-társadalmi rendszerváltás után pedig az Európába való visszatérés, az Európai Unióhoz való csatlakozás. Az európai regionális együttműködések egyik csoportosítása a hozzájuk tartozó államok jellege szerint lehetséges. Ez alapján vannak úttörő (Benelux államok), más integrációt helyettesítő (Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa, Európai Szabadkereskedelmi Társulás, Európai Gazdasági Térség), kiegészítő/felkészítő (V4, Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás, Balti Szabadkereskedelmi Övezet vagy kényszerű alternatívaként létrejött szerveződések (az európai szomszédságpolitika, a NATO békepartnerség)).¹⁰ A legnagyobb kérdés az volt 2004 előtt, hogy a csatlakozási tárgyalások kudarcra esetén az előcsatlakozási jellegű

regionális együttműködés egy kényszerű alternatíva vagy egy mélyebb integrációt helyettesítő kooperáció lesz-e, illetve a sikeres integrációt követően megszűnik, vagy sikeresen alkalmazkodik a megváltozott környezethez.

Elméleti keret

A cikk elméleti kerete kettős feltételre épül. Egyrészt elismeri az intézményközi bürokratikus szocializáció jelentőségét, másrészt elfogadja azt a konstruktivista alapvetést, miszerint az identitások és a percepciók befolyással bírnak az államok nemzetközi viselkedésére.¹¹

Ha ezeket az alapvetéseket elfogadjuk, akkor a kutatás során alkalmazható a koppenhágai iskola biztonságiasítási koncepciója és szektorelmélete is.¹² Barry Buzan és szerzőtársai szerint demokratikus államokban a kormányzó erőnek meg kell indokolnia, hogy miért tekint egy bizonyos szakpolitikai problémát biztonsági kihívásnak, és adott esetben meg kell győznie az általa megszólított társadalmi réteget, hogy az a bizonyos biztonsági kihívás létfenyegetést jelent.¹³ A koppenhágai iskola képviselői tehát nem tekintik a biztonság fogalmát eleve adottnak: a társadalmi interakciókon át, a nyelv és az interpretáció szűrőin keresztül kifejlődöttnek tartják.¹⁴ Ken Booth 1997-es „Security and Self...” című írása¹⁵ volt az első mű, amely arra utalt, hogy a biztonság egy interszubjektív folyamat. A kutatónak vagy a döntéshozónak a saját szubjektív szűrőin, érzésein keresztül válik valami a vizsgálat tárgyává, vagy

marad ki abból.¹⁶ Később Ole Waever beemelte az elméleti keretbe a *biztonságiasítás* fogalmát. Ez az,

ami a politikát az általánosan véve elfogadott játékszabályokon túlra viszi, tehát a politika szférájából – ahol a kérdések demokratikusan tárgyalhatók – átemeli az adott problémakört a biztonság szférájába, ahol a túlélés érdekei felülírnak minden egyéb megfontolást.¹⁷

A „szekurizáló aktor” és az általa végzett „beszédcselekvés” fogalmának a meghonosítása egy mérhető, vizsgálható egységet teremtett. Waever szerint egy adott politikai kérdés akkor válik biztonságivá, ha a *beszédcselekvés*, a *befogadó közönség* és a *rendkívüli intézkedések* hármas feltétele együttesen valósul meg.¹⁸

Amennyiben tehát e hármas feltétel teljesül, akkor beszélhetünk a biztonságiasítás folyamatáról, amely az adott kérdést a normál politikai eljárásokon és játékszabályokon kívülre helyezi. E nélkül a kérdés pusztán szakmai, technikai jellegű probléma marad, illetve a róla folyó politikai diskurzusok megjelenésével és a politikai szabályrendszeren belül zajló cselekményekkel politikaivá válhat. Vertikális értelemben így megragadhatjuk, hogy egy bizonyos probléma szakmai, politikai vagy biztonsági kihívásként jelentkezik-e. Horizontális szempontból azt is meg kell vizsgálni, hogy azt miként értékelik a releváns döntéshozatali szereplők. Ehhez segítségünkre lehet a koppenhágai iskola által kidolgozott szektor-elmélet.

A szakpolitikai területeket öt különböző – katonai, politikai, gazdasági, környezeti és szocietális (össztársadalmi) – szektorra osztotta. Az eddigiekből kitűnik, hogy a biztonsági kihívások nem tekinthetők eleve adottnak, így objektív értelemben nem részei egyik szektornak sem, viszont attól függően, hogy mely területet fenyegetik, azaz mi a vizsgálatunk referenciatárgya, már elkülöníthetők. Azt, hogy milyen jelleget társítanak egy kihíváshoz, azaz mely referenciatárgyat érezzük fenyegetettnek, mindig a szekurizáló folyamatban részt vevő cselekvők határozzák meg. Ahogy ezt Paul Roe megfogalmazta: „a szektorok ontológiai értelemben nem különíthetők el úgy, mint a legtöbb referenciatárgy, amely megjelenik egy vagy több szektorban.”¹⁹

Ontológiailag léteznek tehát olyan kihívások – mint a vízszennyezés, a nemzetközi bűnözés vagy az illegális migráció, illetve további új típusú biztonsági problémák –, amelyek episztemológiailag (ismeretelméletileg) a különböző szektorokon keresztül vizsgálhatók. A beszéd-cselekvés, amely a kérdést az adott szektorokban tárgyalja, a diskurzuselemzés és a tartalomelemzés módszerével vizsgálható.

Annak azonosításához, hogy minek a túlélését fenyegetheti az adott jelenség, amely a beszéd-cselekvés által biztonsági kihívássá válik, azonosítanunk kell, hogy mi a kutatásunk referenciatárgya. Ez lehet például (állami) szuverenitás, (társadalmi) identitás, bizonyos politikai eszme és hagyomány, de akár az egészséges környezet és a vízellátottság is. A szek-

torelmélet ontológiai-episztemológiai kihívását összefoglalva megállapítható, hogy nem az egységek léteznek a szektorokban, hanem a szektorok léteznek az egységeken belül, mint a biztonsági fenyegetettség különböző típusai.²⁰

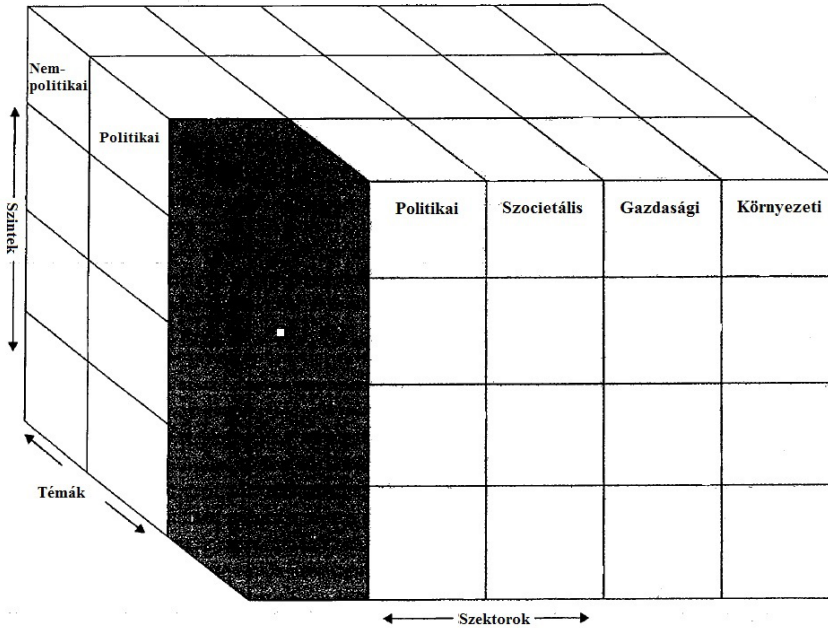
A most részletezett elméleti fejlődési folyamatot, valamint a vertikális és a horizontális kiterjedést is kiválóan szemlélteti az 1. ábra, amely azt érzékelteti, hogy a hagyományos koncepcióhoz (katonai biztonság) képest – amit a fekete hasáb mutat – hol, mely szektorban és milyen intenzitással jelenhet meg egy kérdés a szakmai-politikai-biztonsági vertikumban.

A katonai biztonsági aspektus mellett tehát az is vizsgálhatóvá válik ebben a keretben, hogy az adott szakpolitikai kérdés megjelent-e a politikai, gazdasági, szocietális és környezeti kihívások kontextusában. Másrészt azt is meg lehet állapítani, hogy az adott téma pusztán szakmai, politikai vagy biztonsági kérdésként jelenik-e meg – amelyek nem kizárólagos kategóriaként, hanem sokkal inkább egy skála szintjeiként értelmezhetők.

A konstruktivista elméleti irodalomban megjelenő központi fogalmak – mint például az identitás – szerepe is magyarázó erővel bír a jelenkori visegrádi együttműködés mikéntjére. Másrészt a szűkebb elméleti koncepciót, a koppenhágai iskola biztonságfogalmát is sikeresen alkalmazhatjuk egyes szakpolitikai esetek vonatkozásában. A bevezetésben szó volt arról, hogy egyes szakpolitikai kérdésekben sokáig nem volt előremozdulás a V4-en belül, viszont a valamennyi országban

1. ábra²¹

A katonai biztonsági kérdések elhelyezkedése a szektorelméletben



létkérdésként jelentkező biztonsági kihívások kapcsán gyors sikereket lehetett megfigyelni.

A regionális stabilitáshoz szükséges szomszédságpolitika, az energiabiztonság vagy a kényszervándorlás biztonsági kihívásként jelent meg a V4-es együttműködés napirendjén. Ilyen értelemben a digitalizáció és a versenyképesség is túlmutat a szakpolitikai szinten, hiszen több állami vezető nyilatkozatából is kitűnik, hogy aki most, az Ipar 4.0 forradalom során lemarad, az végérvényesen nemzetgazdasági károkat szenved. Vagyis ebben az esetben a szekurizáló aktorok a V4-államok vezetői, a referenciatárgy pedig a

versenyképesség és a nemzetgazdasági érdek (a digitalizációt érintő területeken).

Ironikus módon épp a védelempolitika az, amely viszont klasszikus biztonságpolitikai területként kivételt képez ez alól, és sokkal inkább szakmai, valamint „csak” politikai kérdésként jelenik meg a tárgyalásokon. Azonban ez egyáltalán nem meglepő, mert a közös külső katonai fenyegetés hiánya miatt jelentősen eltér a négy ország biztonságpercepciója. Az 1. ábrán látható fekete hasábjából is kitűnik, hogy a honvédséghez kapcsolódó ügyek nem minden tekintetben értelmezhetők biztonsági kérdésként, s a szakmai és a politikai mezőben is megjelenhetnek

egyres témák. Például a visegrádi országok haderejének a katasztrófavédelem és a nemzetközi humanitárius missziók során végzett tevékenysége egy katonai szakmai munka, ám attól még nem jelent az ország számára létfenyegetést, hogy adott esetben a katonák élete a művelet során veszélyben lehet.

Hipotézis és módszertan

A cikk hipotézise, hogy egy olyan kiegészítő, előcsatlakozási jellegű együttműködés esetén,²² mint amit a visegrádi csoport folytat, a haladás motorját a tagjaiknak a biztonság iránti igénye adta az euroatlanti integráció előtt és az után is, csak közben a biztonság fogalma alapvetően átalakult. Az egyes témákhoz interszjektívén kapcsolt jelentéstartalmak lettek mára a meghatározók. A kölcsönös függőség, a közös múlt és az intézmények igénye helyett az azonos biztonságpercepciók és a közös identitás („mi-ők” kettősség) jelentősége növekedett meg.

A hipotézis bizonyításához megvizsgálom a V4-es identitás kialakításában kulcsfontosságú uniós érdekérvényesítés területét. Ehhez a kifejezetten hangsúlyos témával, a kényszeremigrációval kapcsolatos közös álláspont kialakítását mutatom be. Ezt követően érintem az alapvető kelet-közép-európai biztonsági kihívás, az energiapolitika területén felmutatott V4-es eredményeket, kitérek az Ipar 4.0 forradalmi változásaiból fakadó nemzetgazdasági kockázatokra és az azokra adott közös reakciókra, végül

pedig megvizsgálom a hagyományosan a biztonságpolitikai keretbe tartozó katonai-védelmi együttműködés részleges sikereinek az okait. A keresztmetszeti időhorizontos vizsgálat, vagyis az egyes területeken lezajlott események időrendben történő áttekintése és az adatok értékelése után a konstruktivista elemzési kerethez alkalmas diskurzuselemzés módszerével veszem górcső alá a négy ország politikai vezetőinek a saját és a közös nyilatkozatait.

A visegrádi csoport a lengyel és a magyar V4-elnökség során

A visegrádi országok közötti együttműködés lényegében több tucatnyi minisztérium szakembereinek a napi szintű egyeztetésein keresztül zajlik, s azoknak az eredményei a közös nyilatkozatok, amelyek szövegét a későbbiekben elemzem. A nyilvános fórumok jeles eseményei előtt azonban hosszas előkészítő munka zajlik, amelyek során a felek akaratát azonos mértékben tükröző, kényes egyensúlyt alakítják ki. Az adott szakpolitikai területen – legyen az a mezőgazdaság, az ipar, a védelempolitika vagy az energiapolitika – a négy ország sajátosságai miatt szükségképpen mindig vannak eltérések az álláspontok között. Az együttműködés célja azoknak a közös érdekeknek az azonosítása, amelyeket együtt tud képviselni a csoport.

*Az Európai Unió belüli
érdekérvényesítés*

A V4 egyik legfontosabb céljaként jelent meg már a 2016/2017-es lengyel elnökségi programban, hogy a csoport hallathassa a saját hangját Európában. Így a dokumentum kiemelte az Európába irányuló irreguláris migráció problémáját, amely 2015 tavasza óta töretlenül megjelenik az uniós napirenden. A regionális együttműködés fő célja e területen a kényszervándorlást kiváltó okok megakadályozása és Európa külső határvédelmének a fejlesztése, közben pedig a schengeni övezet fő értékének, a határokon belüli szabad mozgás lehetőségének a megőrzése. A közös európai menekültügyi rendszer (KEMR)²³ reformja kapcsán a V4-országok elutasítottak minden olyan javaslatot, amely önkéntes vagy kötelező jelleggel, kvóták alapján osztaná szét a kérelmezőket, viszont támogatták egy olyan vészhelyzeti alap létrehozását, amelynek célja, hogy segítsen a tömeges irreguláris migrációt kiváltó okok kezelésében.

Az európai politikában a magyar elnökségi program a kölcsönös bizalom fenntartása érdekében olyan területeken szorgalmazott együttműködést, amelyekben valóban konstruktív eredményeket lehet felmutatni, és arra törekedett, hogy az elmúlt évek politikailag megosztó témái kevésbé legyenek dominánsak az uniós napirenden. Ilyen, a tagállamok között eltérő álláspontot kiváltó ügyek közé tartozott a migrációs válság, illetve a többsebességű Európára vonatkozó olyan elképzelések is, amelyek nem elfogadhatók

a visegrádi országok számára, s amelyek kapcsán jelenleg nagyon nehéznek tűnik a közbeszéd heveségét mérsékelni. Magyarország az elnöksége során arra törekszik, hogy az uniós döntéshozatalban az Európai Unió Tanácsának a stratégiai iránymutató szerepe növekedjen, ami *mutatis mutandis* az Európai Bizottságnak a jogalkotásban vállalt aktív szerepét is korlátozná.

A régió számára prioritás az EU 2020 utáni többéves pénzügyi keretének az elfogadása, s azon belül a V4-ek elengedhetetlenül fontosnak tartják a kohéziós és a közös agrárpolitika jelenlegi szerepének a fenntartását. A visegrádi országok a regionális gazdasági és versenyképességi különbségek felszámolását a jövőbe való befektetésnek tekintik, amelynek eredményeként nő a külföldi (uniós országokból érkező) tőkebefektetésük, és növekszik a vásárlóerejük, így régió a fejlettebb európai országok termékei számára újabb piacokat jelenthet.

Az európai politikai kezdeményezések kapcsán a magyar elnökség számára fontos a kiszámíthatóság és a hitelesség megtartása. Ez alatt a gyakorlatban azt a konzervatív nézőpontot értik, miszerint a tagállamok vezetői által konszenzuálisan elfogadott kereteket nem szabad időről időre, átgondolatlanul megreformálni, hanem mindenkinek tartania kell magát a lisszaboni szerződés által körvonalozott rendszerhez. A hagyományosan jelentős európai témák közé tartozik a bővítési politika, a nyugat-balkáni országok euroatlanti integrációjának a kérdése és a keleti partnerségi államokkal

való, a visegrádi régió által alapvetően támogatott kapcsolatok megőrzése.

Hasonló vezérelv alapján gondolkoznak a V4-országok a személyek szabad áramlásának a fontosságáról, amely jelentősen érinti a más tagállamokban dolgozó, főként lengyel és magyar állampolgárokat is. Az elnökségi program kifejezetten utal arra, hogy ha a növekvő migrációs nyomás miatt a tagállamok újra bevezetik a belső határok ellenőrzését, szigorítják a bevándorláspolitikájukat, akkor azzal a schengeni eszme kerül veszélybe, ami hátrányosan érinti a kelet-közép-európai munkavállalókat. Ennek megelőzése érdekében uniós szinten további forrásokat kell fordítani a határvédelemre. A V4-csoport szerint nem olyan reformcsomagokat kell kidolgozni, amelyek csak korlátozott támogatást élveznek,²⁴ és a támogatói között sincs egység arról, hogy hogyan kellene kialakítani például a menekülteket a tagállamok között arányosan elosztó mechanizmust.

A magyar elnökségi program úgy képzeli el az uniós ügyekről való V4-es egyeztetést, hogy az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyminiszterek Tanácsa ülései előtt a korábbiakban megszokott módon tárgyalnak, továbbá alacsonyabb döntéshozatali szinteken – például az előkészítő bizottságokban vagy a COREPER-üléseken – is egyeztetnek. Az európai partnerekkel való együttműködés területén kiemelten fontos eszköz a magyar elnökség alatt is a Visegrad+ tárgyalási keret. Továbbra is a legfontosabb gazdasági és kereskedelmi partnernek számít Németország, de a jelentősebbek

közé tartozik Ausztria és Szlovénia is. Az utóbbival konkrét együttműködési területek is felmerültek, így a visegrádi harccsoporthoz való szlovén csatlakozás lehetősége.

Energiapolitika

Az európai energiapolitikai együttműködés kapcsán továbbra is fő célként jelent meg az egységes európai energiapiac fejlesztése és a piaci zavaroknak való kitettség csökkentése. E területen fontos volt a V4 számára az európai országok külső ellátókkal szembeni alkupozíciójának az erősítése, az energiaellátással kapcsolatos kormányközi megállapodások átláthatóságának a javítása, valamint a gázellátottság diverzifikálása és a sebezhetőség csökkentése.

A visegrádi országok számára kiemelt prioritást jelent a fosszilis energiaforrások mellett a megújuló és a nukleáris energia szerepének a növelése, összhangban a 2030-as uniós környezeti célkitűzésekkel.²⁵ A gázpiacokon kiemelt jelentőséggel bír az infrastruktúra fejlesztése, így az Észak–Dél-korridor kiépítésével a hálózatok minél szélesebb körű összekapcsolása. Az energiaforrások diverzifikációja érdekében támogatják olyan új létesítmények működtetését, mint a swinoujściei LNG-terminál.²⁶ Továbbra is hajlandók a felek az álláspontjaik egyeztetésére a tervezett Északi Áramlat 2. ügyében, valamint fontosnak tartják azt a hosszú távú célkitűzést, hogy jöjjön létre egy európai közös gázpiac.²⁷ Igyekeznek összehangolni az olajpiacokon

való intervenció lépéseiket, amelyeket a kőolajkínálat megszakadása esetén alkalmaznának, valamint igyekeznek növelni az ellátásbiztonságot. Továbbra is komoly problémát jelent a régióban az olajpiacon kialakult szürkegazdaság felszámolása.

A villamosenergia-piacon a fő cél az egyenlő versenyfeltételek megteremtése az összes technológiai eszköz számára, valamint az elektromos hálózatok összekapcsolódásának fejlesztése az egységes belső energiapiac megteremtése érdekében. A nukleáris energiát érintő ügyekben továbbra is a technológiai semlegeség és a klímapolitikai célkitűzések elérése az együttműködés mottója. A K+F területén is cél az együttműködés fejlesztése, különösen az Allegro projekt²⁸ kapcsán, amely a negyedik generációs atomreaktorok fejlesztését érinti. Emellett kiemelten fontos a képzési együttműködés és a radioaktív hulladékok tárolásának a fejlesztése, valamint az Európai Nukleáris Energia Fórum működésének a támogatása.

A magyar elnökségi program szintén megerősítette az Észak–Dél-gázfolyosó megvalósításának a fontosságát. E terv sikeréhez diplomáciai és üzleti fórumok megszervezését javasolta, amelyhez szükséges egyrészt egy V4+ keretben a nyugat-balkáni és a keleti partnerségi országok bevonása, másrészt az LNG-importban rejlő lehetőségek népszerűsítése. A magyar elnökség célja a tervezett uniós jogszabályokkal kapcsolatos álláspontok egyeztetése, valamint a közös fellépés elérése a tervezetlen hurokáramlások²⁹ korlátozása,

a diverzifikáció elősegítése és az LNG-piac fejlődését gátló projektek³⁰ ellen-súlyozása érdekében.

A hálózatok egyre szélesebb körű összekapcsolásának a pozitív eredménye, hogy az energiaimportot sokkal inkább lehet rövid távú szerződések révén biztosítani, ezáltal jobban érvényesül a piaci verseny árkiigazító hatása. Ezt a gyakorlatban úgy kell elképzelni, hogy a Magyarország vagy Szlovákia által importált gáz valójában nem vándorol át Oroszországból Németországba (a Jamal vezetéken keresztül), majd onnan az interkonnektorokon át vissza Csehországba, Szlovákiába és Magyarországra, hanem továbbra is főként a Testvériség (Urengoj–Pomari–Ungvár) vezetéken át érkezik a régióba. Viszont ezzel meg lehet valósítani azt a piaci kereskedelmi műveletet, amelynek eredményeként papíron német gázt vásárol a régió, bár az a származási helyét tekintve szintén orosz eredetű. Ez azért pozitív fejlemény, mert Berlin érdekérvényesítő képessége jelentősen nagyobb, így kedvezőbb feltételek mellett tud Moszkvától importálni, ami a V4-országok (legalábbis a csehek, szlovákok és magyarok) számára mindenképp előnyös.

Néhány évvel ezelőtt még több tucatnyi olyan hosszú távú szerződés volt érvényben Oroszországgal, amelyeket a változások miatt idővel az uniós tagállamok számára előnyös módon sikerült megváltoztatni: Moszkva kellenlően, de igazodott az uniós energetikai szabályozáshoz. Korábban a kőolajhoz indexált gázárakat határoztak meg, akár 20-25 évre szóló,

hosszú távú szerződésekben, sokszor olyan kitételekkel, hogy az importőrnek olyan években is ki kellett fizetnie a megállapodásban szereplő összeget, amikor valójában nem is volt szüksége akkora mennyiségre. Ez az egyoldalú kitettség most változni látszik. Ugyanakkor a földgáz jövője még homályos, aminek több oka is van. Egyrészt az Európai Bizottság elfogadott egy tervezetet, amely szerint az európai szén-dioxid-kibocsátást 2050-ig meg kell felelni – ez pedig a gázfelhasználás csökkenését vetíti előre. Másrészt az európai gázkitermelés egyre alacsonyabb szintű lesz (még a nagy északi-tengeri exportőrök – Skócia és Norvégia – is visszafogják a termelést). Ez azt jelenti, hogy a csökkenő igény ellenére a gázimport növekedni fog – addig legalábbis biztosan, amíg a tagállamok szélesebb körben át nem állnak a megújuló energiahordozók felhasználására.

Az energiapolitika terén a visegrádi országok kivétel nélkül az orosz importtól függenek, de fontos tényező Németország is. Amennyiben az *Energiewende* céljait megvalósítják, az nem feltétlenül lesz előnyös a régió számára, mivel a leállított német atomerőművek miatt kieső energiaigényt a németek orosz gázimporttal és a szénerőművek ismételt beindításával elégítik majd ki átmenetileg. Németország ezért támogatja az Északi Áramlat 2. megépítését, mert az Ukrajna megkerülésével juttatná el az orosz gázt hozzájuk. Ez egyrészt politikai kockázatokat rejt, ugyanis így Moszkva könnyebben bevethetné Kijevvel szemben a gázcsapok elzárásának politikai fegyverét, másrészt

csökkenti az amerikai cseppfolyós gázt (LNG) importáló szwinoujciei terminál jelentőségét. A lengyelek érdekeit viszont mindkét lehetőség sérti.

A visegrádi országoknak az az érdekük, hogy minél előnyösebb szállítási szerződést kössenek Moszkvával, amihez jó eszköznek tűnik a minél szélesebb körű összekapcsolódás elősegítése és az interkonnektorok építésének a támogatása. Budapest számára a horvátországi Krk termináljáról érkező energiahordozók fontosak, míg Varsónak az északi-tengeriekbe érkező LNG lehet jelentős előrelépés a diverzifikáció terén. Értelemszerűen a regionális együttműködésnek nem az a célja, hogy fizikailag összekössenek egy északi és egy déli LNG-importra tervezett terminált, hanem hogy az újabb interkonnektorok építésével létrejöjjön egy olyan belső piac, ahol az adásvételi lehetőségek megnövekedésével előnyösebb árakat lehet kiharcolni – és e téren már valós eredményeket is lehet látni.

„Digitális Visegrád” és versenyképesség

Az energiaellátás biztosítása mellett az is stratégiai prioritás a régió számára, hogy ne maradjon le Nyugat-Európa fejlődési ütemétől, továbbá a legújabb ipari forradalom, az Ipar 4.0 vívmányait időben hasznosítsák, és növeljék vele a régió versenyképességét. A szlovák V4-elnökség³¹ alatt beindult „Digitális Visegrád” projekt továbbra is jelentős területe a regionális együttműködésnek, ahogy az EU digitális egységes piacra (*Digital Single Market*, DSM) vonatkozó stratégiájának

a megvalósítása is kiemelten fontos. A modern technológiai eszközök bevezetése által generált gazdasági fejlődés pedig kifejezetten kívánatos az országok számára.

A lengyel elnökség alatt a V4-államok a kiberbiztonság terén is támogatták a fejlődést: a *Computer Security Incident Response Team (CSIRT)*³² megalapításával és a *Central European Cyber Security Platform (CECSP)*³³ segítségével mélyítették el az együttműködést. Ezzel kapcsolatban felmerült egy különleges rendőri egység és egy kiválósági központ létrehozásának a terve, hogy azokkal szintén segítsék a kiberbűnözés elleni küzdelmet. Az együttműködési területekhez tartozott az ipar digitalizációja is: az új technológiai eszközökkel fejlesztették az interoperabilitást és a szellemi jogok védelmét. Mindemellett fontos volt az e-kereskedelmi tranzakciók akadályainak a fokozatos lebontása, kiemelten a kkv-szektorban és a startup cégek esetében.

A magyar elnökség idején is kiemelten fontos terület a digitalizáció és az innováció. A V4-országok igyekeznek felhívni a figyelmet a DSM-en belüli kelet-közép-európai szempontokra. Négyen együtt sokkal nagyobb érdekérvényesítő erővel bírnak, mint külön-külön, de ennek kiaknázásához szükséges, hogy az adatok szabad áramlását megnehezítő tényezőket felszámolják. Így a méretgazdaságosság javításával képesek lesznek elősegíteni a régióban működő európai vállalatok növekedését. Az autóiipari forradalom, amely részben az

elektromos gépjárművek megjelenését, részben pedig az Ipar 4.0 keretében történő robotizációt jelenti, alapjában változtatja meg e piaci szegmens működési elvét. Az ipari digitalizáció területén a *Digitising European Industry* kezdeményezést a Visegrád+Auszttria és Németország alkotta keretben akarja támogatni az országcsoport, ami érthető, hiszen a legfontosabb gazdasági partner mind a négyük számára elsősorban Németország. Az önvezető autókhoz szükséges szenzorok fejlesztése terén szerzett tapasztalatokat is igyekeznek K+F-konferenciák keretében megosztani. Az európai jogalkotási folyamat során pedig a megszokott keretben egyeztetnek a felek az uniós tanácsülések előtt.

A versenyképességhez szükséges digitális készségek megszerzéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő oktatás. Előtte azonban tisztázni érdemes, hogy melyek azok a kompetenciák, amelyek valóban kellenek, ezért a Digitális Kompetencia Keretrendszerre (*Digital Competence Framework, DigComp*) alapozva a közös értelmezési keret meghatározásán dolgoznak a V4-országok. Az ICT-szektorban annak ellenére hiány van megfelelő számú szakemberből, hogy évente egyre többen és többen tanulnak e területen. Ennek oka az ott zajló forradalmi változás következtében a programozók és számítástechnikai szakemberek iránti, exponenciálisan növekvő igény, másrészt a regionális lemaradás miatt sokak számára jobban megéri a fejlett európai országokban munkát vállalni vagy továbbtanulni. E tendencián

megfelelő képzési programok indításával lehet változtatni. Egy másik lehetőség az „agyelszívás” csökkentésére, ha a kormányzatok egyetemi bázisú *startup* programokat dolgoznak ki, akcelerátor programokat működtetnek, s azok segítségével kialakulhat egy fiatal vállalkozói réteg a szektorban.

Az innováció előmozdítása érdekében a V4+ keretben folytatódik az Amerikai Egyesült Államokkal, Dél-Koreával és Japánnal való együttműködés. Számos kisebb szakmai workshopot rendeztek a magyar elnökség alatt, valamint egy nagyobb szabású konferenciasorozatot, *V4 Startup and Innovation Days FastLane* címen, amelyen a négy országban olyan témákat tárgyalnak meg, mint a digitális egészségügy, az okos városok, az okos gépjárművek és a *fintech* eszközök (pénzügyi applikációk). Mind a négy témában komoly kihívást jelent a megfelelő jogszabályi környezet kidolgozása, ebben hathatós támogatást nyújthat a kormányzati szféra a vállalatok számára. A Visegrádi Alap stratégiai programja szintén négy nagy regionális konferenciát támogat 2018-ban, közülük a budapesti *think. BDPST – Connect to the Future* kifejezetten az innováció és az új technológiák bevezetésének a témáival foglalkozik.

Biztonság és stabilitás

A lengyel elnökségi programban a V4-országok kifejtették, hogy a csoport haderejének képesnek kell lennie arra, hogy bekapcsolódjon a kollektív védelmet elősegítő műveletekbe, és jól összehangolt,

hasznos munkát végezzen, valós hozzáadott értéket képviseljen a NATO szövetségi rendszerében. A DAV4-jelentés,³⁴ az európai védelempolitikai cselekvési terv³⁵ és a V4-es kiképzési és gyakorlati stratégia, valamint a V4-es védelmi együttműködés „Új nyitás”³⁶ projektje alapján a lengyelek három prioritást határoztak meg: a katonai hozzájárulás növelését, a képességfejlesztést, valamint a hadiipari beszerzésekhez kapcsolódó fejlesztéseket. Kiemelt prioritást jelentett az interoperabilitás javítása, továbbá az oktatási-képzési programok és a hadgyakorlatok.

A romló biztonsági helyzet miatt fokozni kell az együttműködést, hogy egyszerre tudjuk kezelni a keleti és a déli biztonsági kihívásokat, támogatni a NATO intézményi fejlesztését és javítani az elrettentési képességet. Ehhez kapcsolódóan kiemelt célként szerepelt a varsói csúc döntéseinek a megvalósítása és a védelmi képességeknek a közös biztonság- és védelempolitika (*Common Security and Defence Policy, CSDP*), illetve az európai globális stratégia³⁷ által előírt kereteken belül történő fejlesztése. Fontos volt az is, hogy a visegrádi harccsoport felkészüljön a 2019 második félévében esedékes újabb készenléti szolgálatra, hogy lehetőséget kapjon arra, hogy később a NATO moduláris erejeként folytathassa a tevékenységét. A V4 államai megállapodtak abban, hogy újra kell indítaniuk a képességfejlesztés és a hadiipari beszerzések területén korábban megkezdett együttműködést. A lengyel elnökségi program felvetette az EU, a

NATO, az EBESZ és az ENSZ műveleiben való közös fellépés esélyét, valamint kifejezte a visegrádi országoknak a transzatlanti kapcsolatok javítása iránti elköteleződését. Végül, de nem utolsósorban a lengyel elnökség idején a visegrádi országok igyekeztek megvalósítani az EU és a NATO hibrid hadviselés elleni stratégiáit, és a grúz, moldáv és ukrán haderőreformok kapcsán megpróbálták kiaknázni a fejlesztési lehetőségeket.

Az elnökségi program kiemelt prioritásként kezelte a rendészet és a határvédelem fejlesztését, így kifejezetten a migráció és a menekültek problémáját, a vészhelyzeti egészségügyi ellátást, valamint a polgár- és katasztrófavédelem területét. Ezért a *jó kormányzásról* szóló konferenciákat szerveztek a V4-államokban, valamint vezető tisztviselői találkozókon egyeztették a menekültügyi reformok és a határvédelem kérdéseivel kapcsolatos álláspontjaikat az uniós Általános Ügyek Tanácsának és a Külügyminiszterek Tanácsának ülései előtt. Szakértői szinten cseréltek eszmét a visszafogadási egyezmények megvalósítása kapcsán, illetve célként tűzték ki, hogy olyan írással szülessenek, amelyek megfelelően elemzik az aktuális bevándorlási helyzetet. A rendészeti együttműködés keretében fontos volt a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem és a kiberbűnözés elleni küzdelem, valamint a terrorizmus és a szélsőségesek elleni fellépés, a határőrizet fejlesztése és a válságkezelés. A polgár- és katasztrófavédelem kapcsán a politikai igazgatók találkozóin a V4-országok megvitatták, hogy miként lehet

csökkenteni a sebezhetőségüket az ár- és belvízvédelem terén, valamint a szélsőséges időjárási körülmények okozta károkkal szemben.

A magyar elnökségi program a védelempolitikával kapcsolatban fő célként a nemzetközi szövetségek, kifejezetten is a NATO hitelességének a megőrzését tűzte ki, illetve a tagállami képességek és eszközök közelítését, kiemelve e téren az EU–NATO-együttműködésben rejlő lehetőségeket. Konkrét ilyen területként a védelempolitikai tárgyalások során szükséges előzetes egyeztetéseket jelölte meg, amelyeken fontos kérdés lesz, hogy a V4 harccsoportja – amely az eddigi leglátványosabb eredménye az együttműködésnek – továbbra is megmaradhat-e valamilyen formában. Ha igen, az műveleti szinten azt jelenti, hogy 2019-ben ismét készenléti szolgálatban lesz a harccsoport, valamint a visegrádi országok hozzájárulnak a NATO előretolt jelenlétéhez. Ez utóbbiban valószínűleg lengyel parancsnokság alatt fog részt venni legalább egy zászlóaljnyi magyar honvéd.

A közös képességfejlesztés kapcsán az ambíciószint továbbra is alacsony – a visegrádi országok csupán a konzultációra tettek ígéretet –, és a védelemi ipari együttműködés terén is hasonló a helyzet. Ugyanakkor a magyar soros elnökség alatt is folytatódott a 2015-ös szlovák elnökség³⁸ idején bejelentett, 2016–2020-as közös kiképzési és gyakorlatozási program (*Mid-Term Training and Exercise Plan*, MTEP), valamint a tiszteknek szervezett tanfolyamok rendszere. Az elnökségi programban meghatározott tervek

között hét politikai és nyolc szakértői szintű találkozó szerepelt, amelyeken a védelmi miniszterek, a fegyveres erők parancsnokai, illetve a politikai igazgatók találkoztak egymással.

Az uniós közös kül- és biztonságpolitika terén rendszeres találkozókon egyeztetik álláspontjaikat a V4-országok, jellemzően a Külügyi Tanács ülése előtt. Mára a kiberbiztonság is az együttműködés egyik témája lett. A kiberbiztonság növelése mellett a V4 az uniós szinten működő, nagyméretű információs rendszerek fejlesztését is szorgalmazza, különösen az utasnyilvántartási adatállomány (*passenger name record*, PNR) adatainak a megosztását és a biometrikus adatok minél kiterjedtebb gyűjtését, hogy ezzel elősegítsék a terrorizmusellenes közös fellépést.

Politikai deklarációk, V4-es közös nyilatkozatok

Az utolsó négy V4-elnökség közül húsz dokumentumot (közös nyilatkozatot, kommunikét, nyílt levelet stb.) fogadtak el a tagállamok a szlovák, tizenhárom a cseh, hetet a lengyel, és húszat a magyar elnökség alatt. A közös nyilatkozatok témái a V4-nek a balti államokkal, a keleti partnerségi országokkal, Ausztriával, Koreával és – leginkább – a Nyugat-Balkánnal való külkapcsolatait érintették. Több nyilatkozat született az európai energiainfrastruktúra-fejlesztésekkel kapcsolatban, az innováció és digitalizáció témájában. 2015 után a legnagyobb számban az uniós migrációs és

menekültpolitikai tervekkel kapcsolatosan jelentek meg közös nyilatkozatok.

Kényszermigráció és menekültek

A V4 kormányfői a 2015. szeptember 4-én kiadott prágai közös nyilatkozatukban³⁹ teljes támogatásukról biztosították Magyarországot a migrációs válság kezelésével kapcsolatban, valamint azt ösztönözték, hogy konstruktív párbeszéd alakuljon ki az uniós érdekegyeztetési fórumokon. Megegyeztek abban, hogy a probléma gyökereire kell megoldást találni, és ennek érdekében jelentős pénzügyi segítséget kell nyújtani Törökország és Jordánia számára, hogy azok képesek legyenek kezelni a menekültkérdést. Megállapították, hogy a 2015. júniusi belügyi tanácsülési konklúziók mielőbbi implementálása szükséges annak érdekében, hogy a korábban felállított hot spotok működőképesek legyenek, és tovább erősítsék a külső határok védelmét.⁴⁰ Az első nyilatkozat tehát arról tanúskodott, hogy a 2015 nyarán súlyos válsággal szembenező Magyarország sikerrel állította maga mellé a V4-es partnereit, amelyek a náluk is megjelent biztonságiasító diskurzusok hatására fogékonyak voltak a probléma biztonsági aspektusai szem előtt tartására.

Egy másik közös nyilatkozatot közvetlenül a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás után adtak ki, amelyben összesen két cikk foglalkozott az EU terrorizmusellenes küzdelmével, csupán egy az energiabiztonsággal, viszont hét bekezdés érintette a bevándorlás

és a menekültpolitika kérdését, ami jól mutatja, hogy mit tekint a négy ország kiemelkedően fontos problémának. Az államfők megállapodtak abban, hogy tovább erősítik a határvédelmet, uniós intézmények segítségével szorgalmazzák a biometrikus adatok gyűjtését és az EU és Törökország között novemberben létrejött cselekvési terv⁴¹ megvalósítását, hogy csökkentsék a délről érkező migrációs nyomást.⁴²

A „területen kívüli védelem” koncepciója is megjelent abban a közös cikkben, amelyet a visegrádi külügyminiszterek 2015. november 11-én adtak ki, „Segítő kezünket nyújtjuk az uniós csatlakozás felé vezető úton” címmel. Ez a nyugat-balkáni államoknak szóló üzenetnek tekinthető: a V4-es csoport támogatja a csatlakozási törekvéseiket, de cserébe ne feledjék el a migrációs válság kontextusában az irányukban megfogalmazott elvárásokat.⁴³

A belügyminiszterek által 2016. január 19-én elfogadott dokumentum volt az utolsó a februári belügyi tanácsülés előtt. Ebben a felek a hot spotok sürgős beindítására tettek javaslatot, s kiemelték, hogy a dublini rendszer reformjával kapcsolatos minden további vita csak a határok feletti ellenőrzés visszanyerése után lehetséges. Erősen támogatták a menekültügyi őrizeti képességek megnövelését a hot spotoknál, és fő célként azonosították a nemzetközi védelem félreértelmezésének a megelőzését, valamint az uniós menekültügyi rendszer megreformálását annak érdekében, hogy megszüntessék a migránsokat idevonzó tényezőket. A V4

számára központi prioritás, hogy mind az önkéntes visszatérés, mind a kitoloncolás terén eredményeket lehessen felmutatni, és több olyan kísérleti projekt induljon el, mint a macedóniai határvédelmi együttműködés.⁴⁴

2016. február 15-én a V4-es miniszterelnökök újabb közös nyilatkozatot adtak ki a migrációval kapcsolatban, amelyben teljes támogatásukról biztosították azokat az uniós szinten elfogadott intézkedéseket, amelyek a határok védelmére vonatkoztak, és megerősítették a harmadik államokkal való, a bevándorlást korlátozó együttműködést, továbbá ismételt elutasították a tehermegosztásra vonatkozó javaslatokat. Kifejtették, hogy létfontosságú a probléma okának a kezelése, így a szíriai háború lezárása. A helyzet komplexitásából adódóan szorgalmazták minden lehetőség, így nemcsak az Európai Unió, de a NATO eszköztárának az alkalmazását is annak érdekében, hogy kezelni lehessen a bevándorlási hullámot és a tengeri határvédelemmel kapcsolatos problémákat. Ennek megfelelően támogatták, hogy mielőbb létrejöjjön az Európai Határ- és Parti Őrség, valamint implementálják a Törökország és az EU közös cselekvési tervében foglaltakat, hogy azzal csökkentsék az illegális és ellenőrizetlen bevándorlást, és felszámolják az embercsempészetért felelős szervezett bűnözői csoportokat. A kormányfők üdvözölték az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) Poseidon, illetve RABIT műveletét, és a NATO égei-tengeri szerepvállalását is támogatták.⁴⁵

A nyilatkozat érdekessége, hogy a regionális együttműködés résztvevői nemcsak uniós szinten, hanem a NATO-politikáik kapcsán is összehangolták az álláspontjukat, a lengyelek pedig nem csupán szóban támogatták az Égei-tengeren zajló műveletet, de egy régi, Oliver Hazard Perry-osztályú hajót, az ORP Tadeusz Kościuszko fregattot is a NATO haditengerészeti kötelékének (*Standing NATO Maritime Group Two*, SNMG2) a rendelkezésére bocsátotta.⁴⁶

A visegrádi országok együttműködésének soros elnökségét a csehektől 2016 nyarán Lengyelország vette át, így a következő jelentős találkozók már Varsóban történtek. A július 21-én kiadott államfői közös nyilatkozatban a felek megerősítették, hogy az Európai Uniónak kiegyensúlyozott migrációs és menekültpolitikára van szüksége. Az akkori, soha nem látott mértékű bevándorlási hullám próbára tette a határőrséget, a nemzetbiztonsági szerveket. Európai konszenzusra van szükség ahhoz, hogy az EU egységesen tudja kezelni a kihívást, beleértve a schengeni külső határok védelmét. Az erőforrásokat arra kell fókuszálni, hogy meg lehessen különböztetni, hogy ki szorul nemzetközi védelemre, és ki az, aki csak a várhatóan jobb gazdasági helyzete reményében igyekszik az Európai Unió területére.⁴⁷

A V4-országok megerősítették, hogy hajlandók a tapasztalataikkal segíteni a partnereiket, illetve fontosnak tartják az Unión kívüli államokkal való nemzetközi együttműködést, és az ENSZ 2016. szeptemberi ülészakán is tárgyalni kívánják

a bevándorlással kapcsolatos meglátásait, hogy azzal globális szinten is megjelenítsék a nézőpontjukat.

A 2016. szeptemberi, Pozsonyban rendezett EU-csúcs előtt is összeültek a visegrádi országok államfői, és szeptember 16-án közös nyilatkozatot is kiadtak. A fő üzenete az volt, hogy a kormányoknak vissza kell nyerniük az állampolgáraik bizalmát, és át kell gondolni, hogy az Európai Unió döntéshozatali rendszere mennyiben tükrözi az alapító szerződések szellemiségét és a lakosság akarát.⁴⁸ Ilyen értelemben a pozsonyi folyamat válasz a brit kilépésre és az utóbbi években megindult többdimenziós (gazdasági, legitimációs, migrációs) válságokra.

A nyilatkozatban kiemelt hangsúlyt kapott a sokszínűség igénye, vagyis a V4 vezetői úgy vélték, hogy szükség van arra, hogy a számukra jelentős területeken eltérő politikai megoldásokat dolgozhassanak ki. A biztonságpolitika kapcsán csupán egy rövid szövegrészben foglalkoztak a terrortámadások jelentőségével, míg négy hosszú bekezdésben fejtették ki a határvédelem megerősítésének igényét, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II) fejlesztésének szükségességét és a nagyméretű információs rendszerek fontosságát. Ezek utóbbiak közül kiemelkedően fontos az interoperabilitás és az adatok minőségének a biztosítása, az uniós PNR-re vonatkozó irányelv implementációja, a belépők teljes körű adatrögzítése és az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (*European Travel Information and Authorisation System*, ETIAS) fejlesztése.⁴⁹

A migráció kérdésének külön alfejezetet szenteltek, amelyben kifejtették, hogy a nemzetközi partnerekkel való együttműködés – legyen az akár kibocsátó, akár tranzitország – kiemelt fontosságú, ahogy a határok védelme is. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a négy ország azonnali rendészeti segítségnyújtást ajánlott fel Bulgária számára. Rávilágítva a pozsonyi folyamat⁵⁰ alapvetésének lényegére (sokszínűség, legitimitáció helyreállítása), explicit módon megfogalmazták, hogy a bevándorlás és a menekültügy terén szeretnék a rugalmas szolidaritás elvét alkalmazni, vagyis a tapasztalataiknak és szaktudásuknak megfelelő mértékben kívánnak segítséget nyújtani a többi tagállamnak.⁵¹

2016. november 21-én a belügyminiszterek is kiadtak egy közös nyilatkozatot egy migrációs válságkezelési mechanizmus (*Migration Crisis Response Mechanism, MCRM*) kialakításáról. A Lengyelország által koordinált közös kezdeményezés nyitva áll a többi európai tagállam számára is. Az MCRM feladata az volt, hogy a migrációs kérdésekkel foglalkozó miniszteriumok között kiépítsen egy hálózatot, amelyben kijelölt hivatalnokok végzik a kapcsolattartást a visegrádi országok felőlős szerveivel, és kidolgoznak egy részletes cselekvési tervet 2017 márciusáig.⁵² A nyilatkozat megerősítette a korábbi prioritásokat: a menedékkérelmeket nagyszámban befogadó harmadik országokkal való partnerség, a nemzetközi védelem rosszhiszemű alkalmazása (és az illegális belépés) elleni küzdelem, valamint az arra jogosulatlanok visszatoloncolásának a felgyorsítása.⁵³

A nyilatkozatban a V4-országok belügyminiszterei kifejtették, hogy miért utasítják el az Európai Bizottságnak a tehermegosztásra vonatkozó javaslatait. A fő ok egyrészt, hogy az áthelyezéssel és áttelepítéssel kapcsolatos terveket nem sikerült megvalósítani a gyakorlatban, és magának a tervnek az említése is szükségtelen megosztottságot eredményezett a tagállamok között. Másrészt az áthelyezés lehetősége felesleges reményeket ébresztene, és egyre több jogosulatlan kérelmező igyekezne az Unió felé. A KEMR-en belüli tehermegosztás kizárólag az önkéntesség elvén alapulhat, és azt azoknak az államoknak kellene koordinálniuk, amelyek a legtöbb tapasztalattal bírnak e területen.⁵⁴

Következtetések

A visegrádi csoport regionális összefogása 25 éve, néha nagyobb, néha kisebb lelkesedéssel, de töretlenül működik. Az utóbbi 2-3 évben láthatóan megnőtt a négy ország részéről a mélyebb együttműködés iránti politikai akarat. Az irreguláris migráció volumenének, a menedékkérők számának jelentős növekedése idején így kifejezték a közös álláspontjukat, miszerint az uniós reformcsomagok sikerének az előfeltétele, ha a határvédelmi és a biztonsági intézkedéseket mielőbb bevezetik – azok nélkül értelmetlen menekültügyi reformokról beszélni.

Ez az üzenet nem tette népszerűvé a regionális együttműködést, és sokan egy olyan formációt láttak benne, amely képes ugyan a kezdeményezések ellenzésére, de nem tud konstruktív javaslatokkal

előállni. A lengyel és a magyar elnökségi programból azonban kitűnik, hogy egyre több témáról és mind szélesebb körben folytatnak egyeztetéseket a felek. Bizonyos regionális, európai és globális kérdések vonatkozásában is felmerül az egyeztetések igénye, ami azt mutatja, hogy sikerült megtalálni az V4-formáció értelmét az Európai Unióhoz való csatlakozást követő időszakban is, nem vált feleslegessé a regionális platform.

Más kérdés, hogy a felek az egyre bővülő napirend miatt csak kis és kevésbé látványos eredményeket tudnak felmutatni a szakmai, technikai együttműködés területén. A biztonságpolitikai témák, például a kényszermigráció kapcsán viszont sikerült látványosan képviselniük a közös álláspontjukat. Ennek lényegi elemei: a határőrizet megerősítése és a kérelmezők regisztrációja, az uniós menekültügyi pénzügyi erőforrások bővítése, hot spotok létrehozása a kibocsátó országokban, valamint a biztonságos harmadik országokat tartalmazó közös európai lista elkészítése.

A kényszermigráció esetében maradtalanul igazolódik a hipotézisem: az európai fősodorbéli gondolkodással szembeni identitásképzésnek és a minisztériumok közötti többéves szocializációs folyamatnak is köszönhető, hogy egy kiemelt kérdésben hatékonyan együtt tudott működni a négy ország.

Jegyzetek

- 1 Jiří Pehe: „Pochybnosti o Visegradu”. *Mezinárodní politika*, No. 3. (2011). 18–19. o.; Jiří Vykoukal: „Konec visegradské spolupráce aneb nekamenujte proroky”. *Euractiv*, <http://www.euractiv.sk/rozsirovanie/analyza/konec-visegradske-spoluprace-aneb-nekamenujte-proroky>, 2004. március 21. Idézi: Michal Kořan: „The Visegrad Group on the Threshold of Its Third Decade: A Central European Hub?”. In: *Regional and International Relations of Central Europe* (szerk. Zlatko Šabič és Petr Drulák). London: Palgrave Macmillan, 2012.
- 2 Boeskor Kitty: „Visegrad as a Regional Identity”. *Focus*, Vol. 1. No. 1. (2016). 27–31. o.
- 3 Kořan: i. m.
- 4 Michal Kopeček: „Český Visegrad”. In: *Visegrád: možnosti a meze středoevropské spolupráce* (szerk. Jiří Vykoukal et al.). Prága: Dokořán, 2004. 125–155. o.
- 5 John Fitzmaurice: *Politics and Government in the Visegrad Countries: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*. London: Macmillan Press, 1998.
- 6 Ágh Attila: *The Politics of Central Europe*. London: SAGE Publications, 1998.
- 7 Kořan: i. m.
- 8 Petr Drulák: „When Does Regional Cooperation Make Sense?”. In: *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community* (szerk. Marek Šťastný). Bratislava: Institute for Public Affairs, 2002. 47–66. o.
- 9 Andrew Cottey: „The Visegrad Group”. In: *Subregional Cooperation in the New Europe* (szerk. Andrew Cottey). Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- 10 Martin Dangerfield: „The Visegrad Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation”. *East European Politics and Societies*, Vol. 22. No. 3. (2008).
- 11 Alexander Wendt: „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organizations*, Vol. 41. No. 3. (1987). 335–370. o.

- 12 Barry Buzan, Ole Waever és Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- 13 Uo.
- 14 Az elméleti koncepció fejlődésében mérőföldkönek számító mű (Barry Buzan: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991.) még objektivista, neorealista alapon nyugodott. A biztonsági fenyegetés kizárólag az állami szférát érintette, illetve a vizsgálat tárgyát (a biztonságot) és a vizsgálat nem különítette el.
- 15 Ken Booth: „Security and Self: Reflections of a Fallen Realist”. In: *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (szerk. Keith Krause és Michael C. Williams). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1997. 83–120. o.
- 16 Ahogy Krause és Williams rávilágított, ezzel a konstruktivista megközelítéssel az a baj, hogy komoly episztemológiai kihívást jelent a kutatóknak, hogy mit is vizsgáljon.
- 17 Buzan, Waever és De Wilde: i. m. 23. o.
- 18 A beszédcselekvés valamely, az adott politikaterület szempontjából releváns döntéshozatali cselekvő kijelentéseit tartalmazza, amelyekkel egy kérdést biztonsági jelleggel ruház fel. A befogadó hallgatóság egy olyan széles körű társadalmi diskurzust feltételez, amely fogékony a biztonságiasító, szekurizáló aktor beszédcselekvéseire. A rendkívüli intézkedés pedig a normál politikai diskurzuson kívül eső, a játékszabályok keretén túlmutató megoldásokat jelent.
- 19 Paul Roe: *Ethnic Violence and the Social Security Dilemma*. London: Routledge, 2004. 56. o.
- 20 Uo. 57. o.
- 21 Alan Collins: *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press. 2013.
- 22 Dangerfield: i. m.
- 23 „Common European Asylum System”. *Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en, 2017. szeptember 1.
- 24 „Joint Statment of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Response Mechanism”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>, 2016. november 21.
- 25 „2030 Climate & Energy Framework”. *European Commission*, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en, 2017. szeptember 1.
- 26 „LNG Terminal in Poland”. *Polskie LNG*, <http://en.polskielng.pl/lng/lng-terminal-in-poland/>, 2017. szeptember 1.
- 27 Natalia Slobodian: *Single Gas Market and Energy Security in the Visegrad States: Models, Challenges, Perspective*. Varsó: National Center for Strategic Studies, 2016.
- 28 „Project Allegro”. *Vuje a.s.*, <http://www.vuje.sk/en/project-allegro/projekt-allegro>, 2017. szeptember 1.
- 29 Különösen német–cseh relációban jellemző ez a probléma, mivel az *Energiewende* eredményeként egyre inkább a megújuló energiahordozókra támaszkodó Németországból többször érkezik ilyen hurokáramlás. Ennek oka, hogy a megújuló természetéből (napsütéses órák, vízhozam) fakadóan időszakonként több energiát, végső soron több villamos áramot képesek előállítani, és ez a hirtelen többlet a hálózatban is károkat okozhat.
- 30 Az Északi Áramlat 2. Oroszország számára fontos politikai eszköz, de szállítási szempontból felesleges duplikációt jelent. Viszont amennyiben megépül, Ukrajnát és a politikai kockázati tényezőket kikerülve jutna a gáz Németországba, amelynek az atomerőművek leállítása miatt különösen fontos a stabil gázellátás. Az LNG diverzifikációs szerepének jelentősége jelentősen lecsökken, ha a régióban már Németországból is biztos és olcsó orosz gázt lehet vásárolni.
- 31 „2014–2015 Slovak Presidency. Dynamic Visegrad for Europe and Beyond – Program of the Slovak Presidency in the Visegrad Group (July 2014–June 2015)”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20142015-slovak>, 2014. február 15.

A visegrádi együttműködésről a magyar elnökség kapcsán

- 32 Maroš Kirňák, Roman Šulc, Zsolt Illési és Kamil Gapiński: „V4 Goes Cyber: Challenges and Opportunities”. *The Prague Security Studies Institute*, http://www.pssi.cz/download/docs/372_final-project-report.pdf, 2016. november 1.
- 33 Berzsényi Dániel: „New Dimension in V4 Defense Cooperation. A Comparative Analysis of the Cybersecurity Strategies of CECS countries”. *Visegrad Plus*, <http://visegradplus.org/analyse/new-dimension-v4-defense-cooperation-comparative-analysis-cybersecurity-strategies-cecsp-countries/>, 2015. január 18.
- 34 Marian Majer: „DAV4 III Expert Group Report: From Bullets to Supersonics: V4 on the Brink of Industrial Cooperation”. *Globsec Policy Institute*, <http://www.cepolicy.org/publications/dav4-iii-expert-group-report-bullets-supersonics-v4-brink-industrial-cooperation>, 2015. április 8.
- 35 European Commission: „European Defence Action Plan”. *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:950:FIN>, 2016. november 30.
- 36 „Budapest Declaration of the Visegrad Group Heads of Government on the New Opening in V4 Defence Cooperation”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/budapest-declaration-of>, 2014. június 24.
- 37 „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. *European Commission*, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf, 2016. június.
- 38 „Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Defence”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-communicue-of-the>, 2015. április 23.
- 39 A miniszteri találkozóról készült kommuniké elérhető: „Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, 2015. szeptember 4.
- 40 Uo.
- 41 „COM (2016) 85. EU–Turkey Joint Action Plan – Implementation Report”. *European Commission*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf, 2016. április 15.
- 42 „V4 Ministers in Joint Article: We Offer Helping Hand on the EU Path”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/v4-ministers-in-joint>, 2015. november 11.
- 43 „Joint Statement of the V4 Prime Ministers”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>, 2015. december 4.
- 44 „Joint Declaration of Ministers of Interior”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of>, 2016. január 19.
- 45 „Joint Statement on Migration”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>, 2016. február 15.
- 46 Adam Kowalczyk: „Poland and the NATO Summit in Warsaw: Expectations, Perspectives and Challenges”. *Stratfor*, <https://www.stratfor.com/the-hub/poland-and-nato-summit-warsaw-expectations-perspectives-and-challenges>, 2016. július 5.
- 47 „Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160721>, 2016. július 21.
- 48 „Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>, 2016. szeptember 16.
- 49 Uo.

50 2016. szeptember 16-án, Pozsonyban, a 27 ország állam- és kormányfőinek nem hivatalos ülésén elfogadtak egy közös nyilatkozatot, amely kijelölte az EU jövőjére nézve fontos napirendi pontokat. A nyilatkozatot lásd: „A pozsonyi nyilatkozat és ütemterv”. *Európai Tanács, Az Európai Unió Tanácsa*, <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>, 2016. szeptember 16.

51 Uo.

52 „Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Mechanism” *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>, 2016. november 21.

53 Uo.

54 Uo.