

Keleti Partnerség: a magyar uniós elnökség egyik prioritása

Csejtei István

A Keleti Partnerség (Eastern Partnership = EaP = KP) az unió Európai Szomszédságpolitikája (European Neighbourhood Policy = ENP) egyik irányának továbbfejlesztése. Ennek az új, a keleti stabilizálás és kapcsolatfejlesztés önállóságát hangsúlyozó elnevezésnek az a célja, hogy a szomszédságpolitika keleti oldalára a későbbiekben, lehetőleg ugyanolyan súlyú figyelem forduljon, mint a déli irányra. A keleti irányú kooperációs törekvés elfogadtatásáról és energikus fejlesztéséről van szó EU-méretben.

A Keleti Partnerség (KP) és az Unió a Mediterráneumért (UM) koncepciók így két egyenrangú, az EU-tagállamoknak lényegében véve egyformán fontos, szomszédságpolitikai tervekké válnak a jövőben. A Keleti Partnerség az Európai Szomszédságpolitika (ENP) „különleges, keleti dimenziója”.¹

A Keleti Partnerség két fő célja közül az első a politikai és a társadalmi-gazdasági reformok elősegítése a partnerországokban az EU-hoz történő közelítésük érdekében, de a teljes jogú tagság perspektívájának kilátásba helyezése nélkül. A második fő célkitűzés az, hogy a Keleti Partnerség támogassa a hat kelet-európai partnerállam egymás közti együttműködését is, elsősorban két, egymástól földrajzilag viszonylag távol eső, hármas csoportjukon belül (Ukrajna, a Moldovai Köztársaság és Fehér-oroszország alkotja a keleti csoportot, Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán pedig a kaukázusi csoportot), de a két különböző, hármas csoport között is.

A 2004-ben létrejött Európai Szomszédságpolitika szinte megoldhatatlan szerepre vállalkozott, amikor egyetlen támogatási-együttműködési koncepció keretében kívánt foglalkozni egyidejűleg hat kelet-európai és tíz délmediterrán, az EU-térsséggel szomszédos országgal. Ezért természetes folyamatnak tekinthető, hogy először francia kezdeményezésre a déli szomszédságpolitikai állam-csoporttal való együttműködés különült el az Unió a Mediterráneumért koncepció keretében. Később pedig, bátor kezdeményezésükkel, Lengyelország és Svédország Keleti Partnerség néven elindították a szintén szomszédos, kelet-európai, hatos országcsoporttal való, a déli tizektől független kapcsolatfejlesztést. A lengyel-svéd iniciativa a francia, a déli irány önállósítását célzó

lépésre adott, logikus válasz. A lengyel és svéd kezdeti bátorságra azért is szükség volt, mert a keleti dimenziójú együttműködésnek az EU befolyásos, nyugat- és főként dél-európai tagországai szempontjából kevesebb az előzménye és gyengébbek a történelmi hagyományai, mint a déli irányúnak. Mindez nem jelenti azonban az Európai Szomszédságpolitika végét, mert az egész szomszédságpolitikai stratégia elvi kereteként és a finanszírozás lebonyolítójaként az ENP is fennmarad a Keleti Partnerség és az Unió a Mediterráneumért elnevezésű törekvések mellett, átfogó tetőszervezetként, ezekkel párhuzamosan. Ez a kétirányú elágazás azt jelzi, hogy az ENP két egymástól minden tekintetben független, s a jövőben valószínűleg eltérő ütemben előre haladó keretben fejlődik tovább. Ez az elkülönítés általános EU-érdek, mert a két irány mesterséges összekapcsolása, erőltetett egyben tartása és állandó összehasonlítását felesleges és káros az uniós összérdek szempontjából.

A két szomszédságpolitikai irány közötti fő különbség az, hogy a kelet-európai „hatok” közül három országnak van közvetlen, szárazföldi határa EU-tagállamokkal, köztük Magyarországgal is. Az EU 2004-es és 2007-es kibővítése 12 új tagállammal a három kelet-európai partnerországot az uniónak földrajzilag szorosan az EU-térsséghez kapcsolódó, közvetlen, szárazföldi szomszédjává tette. A délmediterrán államokat azonban nemcsak a Földközi-tenger választja el az EU-térstől, hanem társadalmi-gazdasági berendezkedésüknek az európaiktól a legtöbb esetben erősen eltérő és nehezen megreformálható jellege is. Ezért a keleti és a déli országcsoport társadalmi-gazdasági fejlődési és ezzel szoros összefüggésben az unióhoz való közeledési kilátásai jelenleg nem azonosak.

Bár a magyar külpolitika nyilatkozataiban a többi EU-tagállamhoz hasonlóan, egyenlően kezeli a keleti és a déli kooperációs irányt annak érdekében, hogy az uniós tagállamok között emiatt ne keletkezzen súrlódás, mégis egyértelmű, hogy Magyarország számára földrajzi helyzetünk, a „hatok” legfontosabb országának (Ukrajna) közvetlen szomszéd jellege, energiaellátási biztonságunk, a keleti csoport potenciálisan gyorsabb fejlődési kilátásai és a kárpátaljai magyar kisebbség miatt a Keleti Partnerség a fontosabb. Magyarország szempontjából az Ukrajnán keresztül történő energiabehozatal hosszú távon is jelentős tényező marad.

A két csoport közötti különbséget az is kiemeli, hogy a Keleti Partnerség földrajzi hátterét Oroszország adja, amely hatalmas területű és más szempontok miatt is jelentős nagyságrendű európai állam, az uniónak egyre fontosabb gazdasági és biztonságpolitikai partnerévé válik, s Magyarországnak jelenleg is kiemelkedő jelentőségű szénhidrogén-szállítója és exportpiaca. Ez az EU-ból, a szomszédságpolitikai „hatokból” és Oroszországból álló, földrajzilag összefüggő, gazdasági erőter világosan bizonyítja, hogy Magyarország számára a keleti és a déli országcsoport a pozitív együttműködési lehetőségek, elsősorban az energiaellátás szempontjából „nem azonos súlycsoportba” tartozik, s ez a jövőben is így lesz. Az egész EU-térsség érdekében kiindulva a Keleti Partnerség szintén egyre fontosabbá válik Oroszországnak a keleti partnerségi együtt-

működésbe való, valamilyen formájú, várható bevonása miatt is. A Keleti Partnerség súlyát végső soron az adja, hogy megnyitja az utat a Lisszabontól és Dublintól Vlagyivosztokig nyúló, földrajzilag összefüggő, hatalmas méretű, kooperációs térség fokozatos kiépítése előtt, Oroszország EU-tagsága nélkül, de Oroszország lehető legszorosabb gazdasági, energiapolitikai és biztonságpolitikai bevonásával az EU-térségbe.

A keleti és a déli csoport között nemcsak földrajzi-történelmi, hanem jelentős kulturális-mentális különbségek is vannak. Emiatt ennek a két szomszédsági övezetnek a reformokra való készsége, azaz a modernizációs potenciálja is eltérő. Például az Unió a Mediterráneumért együttműködésről jelenleg szinte hallani sem akaró Líbia és Ukrajna közé nem tehető mechanikusan egyenlőségjel. Az európai értékek elfogadásában (például emberi jogok, többpártrendszer, rule of law érvényesülése, piacgazdaság, privatizálás, versenyre való nyitottság, demokratikus intézményrendszer, stb.) is jelentős különbségek tapasztalhatók a legtöbb esetben a két országcsoporthoz tartozó államok között. Ezek az eltérések a későbbiek folyamán, egyes esetekben még növekedhetnek is. A Keleti Partnerség bevonási-korszerűsítési politikája ezért minden bizonnyal eredményesebben és gyorsabban haladhat a jövőben előre, mint ez várhatóan az Unió a Mediterráneumért esetében történik majd.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a magyar külpolitika elhanyagolhatja a déli szomszédságpolitikai irányt, más szóval az UM-konceptiót. Hazánk ugyanis nemcsak keleti, hanem déli EU-tagállamnak is tekinthető, nem annyira földrajzi, mint inkább társadalmi-gazdasági és mentális okokból. Magyarországot viszonylag erős történelmi, kulturális és gazdasági szálak kötik össze a politikai értelemben vett, délmediterrán térség több államával. Ezért nekünk magyaroknak a keleti és a déli együttműködési dimenziók kiépítésén nagy erővel, az egyensúlyra törekedve, egymással párhuzamosan és egyidejűleg kell dolgoznunk. Érdemes szem előtt tartanunk azt is, hogy valójában nem két, hanem három, viszonylag hasonló nagyságrendű, együttműködési dimenzió létezik egymás mellett párhuzamosan: a keleti, a déli és az önmagában véve is jelentős oroszországi irány.

Célszerű a lehető legnagyobb mértékű egyetértést biztosítanunk a Keleti Partnerség gyors továbbfejlesztéséhez az unión belül. Ennek feltételei egyre inkább kibontakoznak nemcsak a visegrádi négyek és a nagy EU-tagállamok részéről, hanem például a Benelux országok és az észak-európai tagállamok érdeklődése következtében is.

A külpolitikai „trade off” hatást is figyelembe kell vennünk. Magyarország ugyanis csak akkor tarthat számot szolidaritásra a Keleti Partnerség iránt például Portugáliától vagy Spanyolországtól, ha maga is szolidaritást tanúsít az Unió a Mediterráneumért irányába. Ez a déli irányú, támogató-kooperatív magatartás azért lényeges a mi szempontunkból is, mert Magyarország déli kötődése kétoldalúan, egyes délmediterrán országok esetében (például Izrael, Egyiptom) jelenleg sokkal erősebb, mint egyes keleti partnerállamok vonatkozásában. Ez a kétoldalú kapcsolatdeficit különösen vonatkozik a tőlünk földrajzilag viszonylag távol elhelyezkedő, három dél-kaukázusi országra.

A két fejlesztési irány közötti, viszonylagos egyensúly fenntartására való törekvésünk azonban nem akadályozhatja meg azt, hogy Magyarország 2011 első felében esedékes, EU-elnökségi időszakában a Keleti Partnerség fejlesztését egyik fontos külpolitikai prioritásává tegye. Bár például a Nyugat-Balkán további uniós integrálása, vagy az EU–USA-viszony folyamatos szilárdítása szintén fontos magyar érdekek, a magyar elnökségnek olyan elnökségi prioritást érdemes választania kül- és biztonságpolitikai téren, amely viszonylag újszerű, amelyre Magyarországnak valódi „ráhatása” lehet, amivel Magyarország elnöksége idején „nevet szerezhet” magának, amellyel magyar részről konstruktív és mozgósító módon léphetünk fel EU-partnereink felé, s ami Magyarország földrajzi-gazdasági-kulturális kötődései miatt is indokolt. Bármennyire lényeges súlypont lenne például az afganisztáni rendezéshez való, elnökségi hozzájárulás, mégis bizarr lépés lenne, ha magyar részről ezt jelölnénk meg legfontosabb, féléves célkitűzésünként. Az EU-tagállamok nem is várják el Magyarországtól, hogy például az unió Afrika-stratégiájának elősegítését tűzze elnökségi időszakának zászlajára, mert ezt majd például valószínűleg Portugália, vagy Olaszország teszi meg legközelebbi elnökségi periódusában.

A 2009 első felében lezajlott cseh elnökség egyik fő tanulsága számunkra az, hogy egy csupán közepes méretű, új belépőnek nevezhető tagállam a világméretű jelentőségű válságkezelés EU-elnökként történő befolyásolása terén csupán szerény eredmény elérésére képes. Jó, ha nem követ el súlyos baklövéseket ebben a vonatkozásban elnöksége idején. Magyarország ezért örülhet, hogy ha féléves, elnökségi időszaka során nem tör ki majd például újabb közel-keleti konfliktus vagy éppen világméretű recesszió. A prágai Keleti Partnerségi Csúcstalálkozó viszont, 2009. május 7-én jelentős külpolitikai sikert hozott a cseh elnökségnek. Csehország – bár Ukrajnával való viszonyában korábban időnként visszafogottságot tanúsított – elnöksége kapcsán jó érzékkel ismerete fel, hogy a lengyel–svéd Keleti Partnerség kezdeményezés felkarolásával érheti el a maga és saját régiója számára a legnagyobb eredményt, ami általános elismerést keltett 2009. első felében az EU–27-ek és a hat keleti partnerország körében egyaránt.

A Keleti Partnerség elnökségi prioritássá tétele számunkra azért is fontos, mert visegrádi partnereink, elsősorban a 12 új belépő legnagyobb súlyú állama, Lengyelország, joggal tehetik majd fel azt a kérdést, hogy a magyar elnökség képes lesz-e pozitív szerepet játszani saját régiója szempontjából. A magyar–lengyel kétoldalú együttműködésben ezen a téren is sok lehetőség rejlik. Közvetlen szomszédunk, Ukrajna is figyeli majd, hogy Magyarország leteszi-e a voksot a keleti dimenzió mellett, vagy elvész az EU-célkitűzések időnként áttekinthetlenné váló, egymással versengő és egymást átfedő kavalkádjában.

Radoslav Sikorski lengyel külügyminiszter 2008 májusában, a Keleti Partnerség kezdeményezés elindításakor helyesen mutatott rá arra, hogy „Déli Európának szomszédjai vannak, Keleten azonban európai szomszédokkal rendelkezünk... nekik mindnyájuknak joguk van arra, hogy egy napon (értsd: európai országokként) EU-tagságért

folyamodjanak”.² A Keleti Partnerség előtérbe állítása ezért Magyarországnak nem csupán lehetősége, hanem kötelessége is.

Az EU-tagállamok keleti és déli szomszédságpolitika iránti elkötelezettségében jelenleg még jelentős egyensúlytalanság áll fenn a déli irány javára. A Lengyel Közigazgatási Kutatóintézet 2008. márciusi elemzése szerint 2007 és 2010 között az Európai Unió két és félszer több támogatást nyújt déli szomszédjainak, mint a keletieknek.³ A Keleti Partnerség felzárkóztatásához ezért számottevő és kitartó erőfeszítésre van szükség: nem az Unió a Mediterráneumért együttműködés rovására, hanem azzal párhuzamosan, akár további, pótlólagos EU-források bevonásával is. Mindkét dimenzió fontos, amit a jelenlegi finanszírozási arány nem tükröz kellőképpen. Ezt a mai, torz arányt nem a déli irány visszafogásával szükséges kiegyenlítenünk, hanem a keleti dimenzió eddigénél gyorsabb fejlesztésével. A magyar EU-elnökség diplomáciai eszközeivel ennek eléréséhez szerény, de határozott hozzájárulást tehet 2011 első felében.

Ez az egyensúlytalanság a spanyol–belga–magyar, 18 hónapos elnökség 2009. november 27-i programtervezetében is érzékelhető, amely a Keleti Partnerséget illetően nem megy túl a már sokszor hangsúlyozott, általános célkitűzések megismétlésén. Lényegében csak a szabadkereskedelmi megállapodások és a vízumliberalizáció jelentőségét hangsúlyozza keleti irányban. Ennek a másfél éves programnak az egyetlen konkrétuma ebben a vonatkozásban az, hogy „a második keleti partnerségi csúcstalálkozót 2011 első felében tartják majd meg”, azaz valamikor a magyar elnökség idején.⁴ A helyszín remélhetőleg Budapest lesz, de ez sem derül ki a programból.

Ezzel szemben az Unió a Mediterráneumért dimenzióról szóló rész ebben a hármas programban rendkívül konkrét. Ez a déli együttműködési irány kidolgozottságát és érettségét bizonyítja a keletivel szemben. Megemlíti például, hogy a 2. Unió a Mediterráneumért csúcstalálkozót 2010 első felében tartják (nyilvánvalóan Spanyolországban), s elfogadják az UM 2010–2012-es időszakra vonatkozó első „Munkaprogramját” (Work Programme) is. További prioritásként ez a 18 hónapos terv az UM Barcelonában felállítandó titkárságának „hatékony működését” tűzi ki célul. Mindez azt támasztja alá, hogy a keleti partnerségi dimenzió egyelőre csupán kialakulóban van, s legjobb esetben is csak a déli együttműködés legyengített és lerövidített változata.

Ez a hármas program világos, kétoldalú célokat is kijelöl az UM vonatkozásában. Az EU a tíz déli partner közül elsősorban öt országgal kívánja felgyorsítani a kapcsolatfejlesztést: Marokkóval, Izraellel, Tunéziával, Egyiptommal és Jordániával. Algériát, Libanont és a Palesztin Hatóságot a második csoportba sorolja, amelyekkel szintén folyamatos a kapcsolatépítés. A harmadik csoportba tartozó Szíriával és Líbiával pedig egyelőre még csupán az egyezményes együttműködési keret kialakítása van napirenden. A hármas program egy kiemelkedő, kétoldalú eseményt is előír: nem véletlenül Granadában rendezték meg az első EU–Marokkó-csúcstalálkozót a spanyol elnökség időszakában, 2010. március 7-én.

Spanyolország ügyes, „csendes” diplomáciával elérte, hogy féléves elnöksége idején szinte „tűzijátékszerű” előrehaladásra kerüljön sor az Unió a Mediterráneumért témakörben egy többoldalú és egy kétoldalú csúcstalálkozával, új munkaprogram kidolgozásával, a barcelonai UM-titkárság létrehozásával és az EU kétoldalú kapcsolatainak látványos továbbépítésével lényegében véve mind a tíz délmediterrán viszonylatban. A Keleti Partnerségnek így van mit behoznia. Valószínűleg jelentős időre lesz szükség ahhoz, hogy a déli és a keleti dimenzió között valamiféle, viszonylagos egyensúlyi helyzet alakuljon ki. A 18 hónapos program azon kiinduló tétele, hogy az unió „azonos figyelmet szentel a keleti és a déli dimenzióknak”, az ebben a programban felsorolt tények alapján meglehetősen távol áll a valóságtól.

A Keleti Partnerség következő célkitűzései

1. A két dimenzió EU-támogatása közötti, jelentős különbséget a keleti gyorsabb fejlesztésével lehetőség szerint, fokozatosan ki kell egyenlíteni. Ehhez továbbra is konszenzusra van szükség az uniós országok között. Ennek a konszenzusnak a kialakításához magyar részről is hozzájárulhatunk. A visegrádi egyeztetések alapján szerzett tapasztalataink alapján bővítsük a Keleti Partnerség támogatóinak körét a V–4-en kívül a kezdeményezés társszerzője, Svédország és a már eddig is érdeklődést tanúsító Németország mellett elsősorban Ausztria, Finnország, a három balti állam, Románia és Bulgária, valamint a három Benelux ország irányába. Ezek a tagállamok látszanak jelenleg a legérdekeltebbeknek a KP határozott és gyors fejlesztésében. Ennek a jelentős csoportnak meg kell nyernie a további négy nagy EU-ország támogatását is.

2. A magyar elnökség időszakában ne csupán az EU–Keleti Partnerség-csúcstalálkozóra, hanem egy EU–Ukrajna kétoldalú csúcstalálkozóra is kerüljön sor lehetőleg Budapesten, a 2010. március 7-én, Granadában megrendezett EU–Marokkó „csúcs” mintájára.

3. A Keleti Partnerség esetében is alakítsunk ki új munkaprogramot ugyanúgy, ahogyan ez az Unió a Mediterráneumért együttműködés keretében történik már 2010 első felében. Ezt a munkaprogramot konkrét lépésekkel, határidőkkel szükséges kitölteni.

4. Kérdéses, hogy ha az Unió a Mediterráneumért témakörében nemzetközi titkárság létrehozása szükséges Barcelonában, akkor a Keleti Partnerség esetében miért csupán egyetlen brüsszeli koordinátor foglalkozik jelenleg a keleti dimenzió teendőinek összehangolásával. Ez az egyensúlytalanság is világosan mutatja, hogy a Keleti Partnerség kérdésében sok még a bizonytalanság, amit lépésről lépésre nemcsak a magunk,

hanem az egész EU-térség érdekében ki kell küszöbölnünk. A magyar, a cseh, a szlovák és a lengyel parlamentek európai ügyekkel foglalkozó bizottságainak képviselői 2009. szeptember 19-i, liptószentmiklósi (liptovsky-mikulasi) tanácskozásukon, az Unió a Mediterráneumért projekt mintájára már megfogalmazták, hogy létre kell hozni a Keleti Partnerség titkárságát „bármelyik V-4 ország területén”. Ennek a titkárságnak a feladata a négy Európa-ügyi bizottság szerint egyrészt a mindenkori EU-elnökséget adó ország politikai támogatása lesz a Keleti Partnerség témakörében, másrészt pedig az Európai Bizottság tevékenységét segíti majd elő ezen a területen.⁵ Magyarországnak érdemes felkarolnia a Keleti Partnerség titkársága létrehozásának tervét.

5. Elsősorban a visegrádi négyek keretében van szükség az egyetértés további szilárdítására azzal kapcsolatban, hogy a V-4-ek együttes erővel, továbbra is a keleti partnerségi együttműködés motorjaként lépjenek fel az unión belül. Ez a fő feltétele annak, hogy az összes EU-tagállam fontos külpolitikai, külgazdasági és biztonságpolitikai célkitűzésének tartsa a jövőben is a Keleti Partnerséget. A V-4-országok közös erőfeszítésére elsősorban azokban az időszakokban van szükség, amikor olyan tagállamok adják az uniós elnökséget, amelyek földrajzi helyzetüknél és történelmi hagyományaiknál fogva kevésbé érdekeltek a Keleti Partnerség gyors fejlesztésében.

6. A 2009 első felében lezajlott, cseh EU-elnökség időszakában különösen szoros, kétoldalú, cseh–lengyel együttműködés alakult ki a Keleti Partnerség témakörében, amihez a 2009-es év második felében elnökséget adó Svédország, a koncepció Lengyelország melletti, másik kezdeményezőjeként, már a múlt év elején csatlakozott. Elsősorban ennek a cseh–lengyel–svéd kooperációnak a jegyében tartották 2009. május 7-én a prágai keleti partnerségi csúcstalálkozót. A cseh diplomácia azóta is példás aktivitással vesz részt minden, a Keleti Partnerségről szóló, nemzetközi tanácskozáson, mint például a 2010. január 27–28-i, madridi, keleti partnerségi, szakértői értekezleten is, amit Jan Kohout cseh külügyminiszter nyitott meg spanyol és lengyel kollégája társaságában. Ehhez a ma már minden téren szoros, lengyel–cseh–svéd kooperációhoz Magyarországnak is tanácsos lenne már most, demonstratívan csatlakoznia. Ennek különös hangsúlyt ad, hogy mi leszünk 2011 első felében az EU elnök-tagállama, amit 2011. július 1-jén éppen Lengyelországnak adunk át. Így a téma iránt viszonylag mérsékeltebb érdeklődést tanúsító, 2010-es spanyol és belga elnökségek után, az egész 2011-es évben, elsősorban közös magyar–lengyel erőfeszítés eredményeként, minden valószínűség szerint ismét növelhető lesz a Keleti Partnerség iránti figyelem. Ehhez szoros, folyamatos, magyar–lengyel együttműködésre lesz szükség az egész 2011-es évben. Ebbe a Svédországgal kibővülő lengyel–cseh–magyar együttműködésbe be kell vonnunk a téma iránt ugyancsak nagy érdeklődést tanúsító, Ukrajnával szintén határos Szlovákiát is. Ez tovább szilárdítaná a V-4-csoport együttes külpolitikai fellépésének

hatékonyágát. A svéd mellett az osztrák rokonszenv fenntartása változatlanul fontos. Nagy jelentőségű a Németországtól érkező támogatás folyamatos biztosítása annál is inkább, mivel a hat nagy EU-tagállam közül – Lengyelországon kívül – egyedül Németország képviseltette magát legfelsőbb, kormányfői szinten a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón.

7. A Keleti Partnerség keretében két fő célkitűzés kiemelése szükséges, amelyeket a V-4-országoknak kiemelten érdemes szorgalmazniuk. Az egyik a szabadkereskedelmi megállapodások mihamarabbi megkötése az EU és az erre alkalmas keleti partnerországok között. A másik, nem kevésbé sürgős feladat a vízumkönnyítések fokozatos kialakítása azokkal a keleti partnerországokkal, amelyekkel ez lehetséges és kívánatos.

8. A Keleti Partnerség, a Fekete-tengeri Együttműködés és a Duna-völgyi országok kooperációja három, csupán részben különböző összetételű együttműködési keret, amelyeket eddig eltérő mértékben dolgoztak ki. A számos földrajzi átfedésen kívül az egyes szakterületek teendőiben is hasonlóságok mutatkoznak. Fontos, hogy ez a három együttműködési koncepció ne egymással versengő, hanem lehetőleg egymást kiegészítő jellegű legyen. A hat keleti partnerállam számottevő földrajzi kiterjedésű és lakosságszámú, s az EU szempontjából stratégiai jelentőségű, a szárazföldön valóban közvetlenül szomszédos térséget képez. A Keleti Partnerség fontosságát az is aláhúzza, hogy hosszú távon leginkább ez alkalmas Oroszország valamilyen mértékű és formájú bekapcsolására az unióval való, regionális együttműködésbe. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy valójában nem két szomszédos dimenzió van, hanem Oroszországgal együtt három. A Keleti Partnerség és a Duna-menti együttműködés tartalmilag egyébként jól kiegészíthetik egymást egyes nem EU-tag partnerországok esetében, mint például Ukrajna és a Moldovai Köztársaság. A Duna-menti együttműködés a maga módján a Keleti Partnerség és a Fekete-tengeri Együttműködés között „híd szerepet” tölthet be földrajzi és tartalmi értelemben egyaránt. Ebből az következik, hogy nemcsak Oroszországot érdemes bevonni a Keleti Partnerség különböző kooperációs projektjeibe, hanem a Fekete-tengeri Együttműködés kiemelkedően fontos tagállamát, Törökországot is.

9. A magyar elnökségnek kétoldalú vonatkozásban elsősorban az EU–Ukrajna kapcsolatok fejlesztésére érdemes majd összpontosítania figyelmét 2011 első felében. Ennek megalapozásához és a keleti dimenzió elnökségi időszakunk utáni, folyamatos továbbviteléhez kétéves, a 2010-es és a 2011-es évekre kiterjedő, kapcsolatfejlesztési tervre lenne szükség egyrészt többoldalúan, azaz az unió és Ukrajna viszonylatában, másrészt kétoldalúan, Magyarország és Ukrajna között. Ukrajna nagyságrendje, a hatos Keleti

Partnerség térségében elfoglalt központi földrajzi helyzete és az egész EU-térség energiaellátási biztonsága szempontjából nélkülözhetetlen tranzit-szerepe miatt kiemelkedően fontos partnerállam. Ukrajna nemcsak a keleti oldalt, hanem a déli dimenziót is figyelembe véve mind lakosságát, mind területét, mind pedig jövőbeni gazdasági súlyát illetően, az egész Európai Szomszédságpolitikában a legkiemelkedőbb relációk közé tartozik. Kapacitásai és több EU-tagállammal közvetlen szomszéd jellege miatt az EU közös külpolitikájának és közös védelempolitikájának támogatásában, külső társországgént, szintén számottevő szerepet játszhat a jövőben. Jelentősége az egész uniós térség szempontjából sok vonatkozásban leginkább Törökorszáéhoz hasonlít. Az EU stabilizáló és fejlesztő tevékenységét ezért fokozatosan ugyanolyan nagyságrendűvé és intenzitásúvá kell tennünk Ukrajna felé, mint amilyen Törökország irányában, Ukrajnának azonban egyelőre a teljes jogú tagság felajánlása nélkül. Ez nem mehet Törökország rovására, hanem csak a török reláció fejlesztésével párhuzamosan képzelhető el. Nemcsak Törökország lehető legszorosabb EU-térséghez kapcsolása szükséges ugyanis, hanem az uniós szempontjából Törökországhoz hasonló fontosságú, a teljes európai térségben földrajzilag központi helyzetű Ukrajnára is. Ukrajna súlya az Európai Szomszédságpolitikában annyira kiemelkedő, hogy nekünk potenciálisan a legfontosabb szomszédságpolitikai partnerek közé tartozik a déli dimenziót is beleértve (például Izrael és Egyiptom mellett).

10. A magyar külpolitika, külgazdasági politika és biztonságpolitika számára Törökország és Ukrajna Európai Unióhoz való, fokozatos, de határozott közelítése alapvető jelentőségű. Ezt nemcsak földrajzi helyzetünk, gazdasági érdekeink és történelmi tapasztalataink támasztják alá, hanem az a tény is, hogy a bővítési folyamat az Európai Unió egész fejlődésének eddigi legkiemelkedőbb „sikertörténete”. Magyarországnak ez a két viszonylat hosszú távon nagy jelentőségűvé válik, függetlenül teljes jogú EU-tagságuk perspektívájától, annak megvalósulási időpontjától, vagy esetleg a teljes jogú tagság valamelyik változatának későbbi kialakulásától. Számunkra ennek a két relációnak a kétoldalú kapcsolatainkban történő, gyors fejlesztése már most, sürgős szükségesség.

A Keleti Partnerség új elemei az Unió a Mediterráneumért koncepcióhoz képest

1. A Keleti Partnerség legfontosabb új eleme az, hogy ambiciózus, széles körű és távlatos célokat fogalmaz meg mind a hat partnerségi országnak. Ezeket a célkitűzéseket ilyen nyíltan és világosan eddig még nem jelölték ki sem az átfogó Európai Szomszédságpolitika, sem pedig az Unió a Mediterráneumért koncepció keretében. A leglényegesebb

célok az EU-val való politikai társulás felgyorsítása, a teljes gazdasági integráció, a vízummentes övezet létrehozása az unióval, valamint az EU szabályainak, előírásainak és értékeinek átvétele.

2. A keleti partnerségi irányban nem csupán társulási egyezményekről és szabadkereskedelmi megállapodásokról van szó az uniós és az egyes partnerországok között, mint a déli dimenzióban, hanem fokozatos és a különböző viszonylatokban eltérő mértékű vízumkönnyítésekről is. A szabadkereskedelmi térség kialakítása mellett ez a vízumkönnyítési célkitűzés a Keleti Partnerség legkiemelkedőbb és a partnerországok lakossága számára legérzékenyebb fejlesztési elképzelése. A legtöbb délmediterrán relációban ezzel szemben az erős, jogellenes bevándorlási nyomás (például Egyiptom, Tunézia, Marokkó), vagy az illegális migráció terén betöltött, passzív tranzitszerep (például Líbia) miatt jelentős vízumkönnyítésre jelenleg még gondolni sem lehet. Ez a vízumkönnyítési perspektíva Magyarország számára a kárpátaljai magyar kisebbség miatt elsőrangú tényező nemzetpolitikai szempontból is. A vízumkönnyítés nem öncél, hanem kölcsönös előnyöket kínál mind az EU-nak, mind pedig a keleti partnerországoknak, mert megerősíti az emberi kapcsolatokat, hozzájárul a szabad áramlás biztosításához az egyik fontos területen, s közvetett hatása révén előbb-utóbb megszilárdítja a gazdasági együttműködést is.

3. A Keleti Partnerség energiapolitikai dimenziója Magyarország számára manapság sokkal jelentősebb, mint az Unió a Mediterráneum vonatkozásában. Az energiaellátási biztonság terén való, szomszédsági együttműködés gyors fejlesztésében földrajzi helyzetünk és adottságaink következtében a keleti partnerországokkal, elsősorban Ukrajnával erősen érdekeltek vagyunk. Körülményeink ezen a téren nem hasonlíthatók össze például Spanyolországéval, Portugáliáéval, vagy Olaszországéval, amely EU-tagállamok energiabehozatalában a déli dimenzióknak van hosszabb távon is döntő szerepe. Magyarország délmediterrán térségből történő energiainportjának feltételei egyelőre még semmilyen szempontból nem alakultak ki, s eddig az erre irányuló, egyébként deklarált, magyar szándék is meglehetősen erőteljesen bizonyult.

4. A keleti partnerországokkal való EU-együttműködésnek az egyes partnerállamok korszerűsítési előrehaladásától történő függővé tétele gyakorlatilag azonos a déli irányban is érvényes, ugyanilyen feltételeességhez. A keleti irányban azonban az EU jogharmonizálási és intézményépítési igénye már most közvetlenebb és határozottabb, mint a déli irányban. Ennek fő oka az, hogy a déli irányban a többpártrendszeri és a piaccgazdasági értékek érvényesítése, a törvényesség betartása és különösen az emberi jogok tiszteletben tartása még meglehetősen távol áll a gyors megvalósíthatóságtól. A diktatórikus berendezkedés és a személyi kultusz minden partnerországban fékezi a

modernizációt, akár déli, akár keleti szomszédról van szó. Ezen a téren a keleti partnerországok esetében is jelentős különbségek és egyes partnerállamokban súlyos problémák vannak. Összességében azonban a keleti partnerországoknak kedvezőbbek e téren a fejlődési kilátásai. Az ütemes privatizálás például egyes délmediterrán államokban elviselhetetlen mértékben megnövelné a túlnépesedési tendencia miatt egyébként is magas munkanélküliséget, s a hagyományos társadalmi struktúra visszaszorításával ellenőrizhetetlen folyamatokat indítana el. Főként ezért, több délmediterrán országban a privatizálás egyelőre lassú, akadozó jellegű. Ebből a szempontból a keleti partnerországok szintén viszonylag kedvezőbb helyzetben vannak. Ez a feltételekhez kötés még a „jó kormányzás” terén jelentősen lemaradt, keleti partnerségi országok esetében is – mint amilyen például Fehér-oroszország – valószínűleg gyorsabban hozhat eredményeket a jövőben, mint több délmediterrán állam esetében. E téren azonban a keleti oldalon is fennáll a stagnálás, sőt a visszaesés veszélye. Különösen Fehér-oroszország emberjogi helyzete ellentmondásos továbbra is.

5. A Keleti Partnerség esetében az egyik legjelentősebb újítás az Unió a Mediterráneumért elképzeléshez képest az, hogy a Keleti Partnerség nagyobb hangsúlyt helyez a kooperáció többoldalú dimenziójára. Bár a déli partnerállamokkal is számos csúcstalálkozóra és különösen sok miniszteri szintű tanácskozásra kerül sor folyamatosan többoldalú keretben is, a legfelsőbb szintű, multilaterális találkozók megrendezése azonban esetenként, főként az izraeli–palesztin ellentét miatt, nehézségekbe ütközik. Ugyancsak elsősorban a palesztin–izraeli viszály a fő oka annak, hogy az Unió a Mediterráneumért kooperációval szemben több délmediterrán országnak mind a mai napig fenntartásai vannak (például Líbia, Algéria, Szíria). Egy-egy izraeli–palesztin konfliktushelyzet után a déli irányú együttműködés lelassul, „befagy”, amint ez Izrael 2008. decemberi, gázai beavatkozása után is egy időre történt. Az Unió a Mediterráneumért koncepció ezért lényegében véve, mind a mai napig az izraeli–palesztin folyamatos összeütközés foglya.

6. A Keleti Partnerség a jelenlegi várakozások szerint eredményesebb és gyorsabb biztonságpolitikai stabilizáló hatást fejthet ki már középtávon is keleti irányban, mint az Unió a Mediterráneumért együttműködés déli irányban. Bár a hat keleti partnerségi országot is több, elhúzódó válságóc sújtja, a palesztin–izraeli konfrontációhoz hasonlítható, robbanásveszélyes és jelentős nemzetközi kihatású konfliktushelyzet az EU keleti szomszédságában jelenleg nincs. A keleti partnerségi térségben meglévő, néhány elhúzódó, részben „alvó” konfliktus a közel-keletihez képest, hosszú távon jobban kezelhetőnek látszik. Ugyanakkor az unió keleti irányban hatékonyabban képes fellépni stabilizáló-békéltető tevékenységével, mint déli irányban. Az izraeli–palesztin feszültség megoldására viszont – annak bonyolult és globális vonatkozásai miatt – az

EU csupán korlátozott hatást képes gyakorolni. A déli stabilizálást olyan, az Unió a Mediterráneumért térségén kívüli, de földrajzi és politikai értelemben közeli tényezők is lassítják, mint például az iraki válság elhúzódása, az afganisztáni konfliktushelyzet, vagy a szudáni népiirtás. További akadályozó tényező Délen a térségbeli iszlám fundamentalizmus, az egyes déli partnerországokban időnként felerősödő Nyugat-ellenesség (például Líbia), a nagyarányú illegális migráció, a túlnépesedési tendencia nyomasztó hatása (például Egyiptom), az állandó terrorizmusveszély és a szervezett bűnözés elterjedtsége.

7. EU–USA-egyetértés tapasztalható abban, hogy a Keleti Partnerség, más-szóval a keleti irányú stabilizálás elsősorban az Európai Unió feladata, s erre az EU képes is. A délmediterrán térségben ezzel szemben sokkal élesebb az USA–EU-versengés főként gazdasági téren, mint a keleti dimenzióban. Az Egyesült Államoknak továbbra is kiemelkedő felelőssége, egyedülálló kapacitásai és elsőszámú szerepe van az izraeli–palesztin konfliktus megoldásában, valamint az iraki–iráni–afganisztáni–pakisztáni, összefüggő válságövezet kezelésében. Ezzel a megoldási képességgel az unió ebben a térségben nem rendelkezik. Ez viszont jelentősen behatárolja az EU déli irányú, stabilizálási lehetőségeit hosszabb távon is.

8. A Keleti Partnerség nem irányul Oroszország ellen. Nem célja Oroszország elszigetelése vagy elválasztása az európai kontinens többi részétől. Ellenkezőleg: az EU stabilizálódó, demokratikus berendezkedésű, gazdaságilag fejlődésképes zónát igyekszik kiépíteni a Keleti Partnerséggel maga körül. Ez mind biztonságpolitikai, mind gazdasági, mint pedig humanitárius értelemben Oroszországnak is érdeke, mert így egy fejlett, mind az unió, mind pedig Oroszország felé is baráti kapcsolatokat ápoló, mindkét irányban együttműködésre képes, köztes terület alakulhat ki az EU és az önmagában véve is nagyméretű integrációnak tekinthető Oroszország között. Ezért az unió és a hat partnerország kapcsolataival párhuzamosan nagy ütemben kell fejleszteni az EU és Oroszország együttműködését is. Ebben az EU–27-ek között lényegében véve egyetértés van. A hat keleti partnerségi állam vonatkozásában az EU és Oroszország között nem egyoldalú befolyásépítésre és kölcsönös bizalmatlanságra van szükség, hanem annak felismerésére, hogy ennek a hat partnerállamnak mindkét irányból, az unió és Oroszország felől is, pozitív impulzusokat kell kapnia minden területen ahhoz, hogy fejlődését valóban felgyorsíthassa. Az EU és Oroszország érdekei nagymértékben egybeesnek abban az értelemben, hogy ezt a hat országból álló térséget csak közös erővel modernizálhatják, s hogy egyiküknek sem érdeke, hogy egy gazdaságilag stagnáló, diktatórikus berendezkedésű, zűrzavaros belső állapotai miatt biztonságpolitikai problémákat okozó zóna terüljön el kettejük között. Egy ilyen minden vonatkozásban lemaradó, belső konfliktusokba keveredő övezet gazdaságilag is elszigetelné egymás-

tól az uniót és Oroszországot. Ebben a vonatkozásban tehát Oroszország és az EU között nem „zero sume game”-re, hanem „win-win” helyzet kialakítására van szükség. Ennek érdekében a Keleti Partnerség erre alkalmas projektjeibe lehetőség szerint be kell vonni Oroszországot is. Nemcsak konzultációra van szükség Oroszországgal ebben a keleti partnerségi témakörben, hanem konkrét kooperációra is minél több fejlesztési projektben és részterületen. Fel kell oldani Oroszország történelmileg meg-megismétlődő, bekerítettései érzését, hiszen a Keleti Partnerség nem kiteszi Oroszországot Európából, hanem korszerű hidat ver az EU-térség és az ugyancsak alapvetően európai jellegű Oroszország között, amely hidat mindkét irányban jól járhatóvá és gazdaságilag virágzóvá kell tenni. Ezt a hat partnerországot minden bizonnyal csak közös erőfeszítéssel, egyszerre két irányból, egyfelől az unió, másfelől Oroszország segítségével lehet fokozatosan korszerűsíteni.

A Keleti Partnerség lényegével és finanszírozásával kapcsolatos legfontosabb feladatok

1. Az Európai Bizottság 2008. december 3-i Közleménye, amely mind a mai napig a legátfogóbb összefoglaló erről a témakörrel, egyértelműen rámutat arra, hogy a Keleti Partnerségnek „tovább kell mutatnia” az egyébként sikeres Európai Szomszédságpolitikán.⁶ Az Európai Szomszédságpolitika tehát csak kerete és kiindulópontja a Keleti Partnerségnek. Az Európai Bizottság azt is kimondja ebben a részletes és alapos anyagában, hogy a Keleti Partnerségnek az eddiginél nagyobb szerepet kell vállalnia majd „a partnerek egyéni reformtörekvéseiben”. Ez a „politikai társulás” és egyben „gazdasági integráció” azonban úgymond csak akkor valósítható meg, „ha erre mindkét oldalon megvan a szilárd politikai akarat”. Magyarországnak bátran ki kell állnia amellet, hogy a Keleti Partnerség valóban haladjon meg az Európai Szomszédságpolitika eddigi kereteit, lépjen túl azon, s hogy a keleti partnerségi együttműködés gyorsuljon fel.

2. A Keleti Partnerség kétoldalú kerete társulási megállapodások kialakítását, szabadkereskedelmi térségek létesítését, fokozatos vízumliberalizáció bevezetését, az energiaellátási biztonság javítását, egyenlőtlenség-mérséklő támogatások odaítélését és átfogó intézményfejlesztési program (CIB) végrehajtását célozza. A többoldalú keret pedig fórumként szolgál a modernizációs tapasztalatok megosztásához, a közös álláspontok kialakításához és magának a keleti partnerségi együttműködésnek a továbbfejlesztéséhez. A Keleti Partnerség strukturált közeledési folyamatot kezdeményez majd elsősorban többoldalú keretben, négy szinten. Ez az EU és a hat partnerország közötti többoldalúság a fő újítás a Keleti Partnerségben az Unió a Mediterráneumért együttműködéshez képest. A többoldalúság lényege a következő:

- A) Kétévente találkozókat rendeznek a keleti partnerség állam- vagy kormányfőinek részvételével.
- B) A keleti partnerséget évenkénti, külügyminiszeri tanácskozásokon fejlesztik tovább 27+6-os keretben. Ágazatspecifikus miniszteri konferenciákra is sor kerül.
- C) Négy úgynevezett tematikus platformot, más szóval fő kapcsolatfejlesztési programot hoznak létre egyrészt a demokrácia, a jó kormányzás és a stabilitás területén, másrészt a gazdasági integráció és az EU-politikákkal való konvergencia terén, harmadrészt az energiabiztonság témakörében, valamint negyedrészt az emberi kapcsolatok kérdésében. Ezeknek a tematikus platformoknak a találkozóit évente legalább két alkalommal szervezik meg magas rangú tisztviselők részvételével. A platformok jelentést készítenek a külügyminiszterek éves értekezleteire.
- D) A negyedik szinten panelek, vitafórumok segítik a tematikus platformok (programok) munkáját.

Az úgynevezett útmutató kezdeményezések a Keleti Partnerség célkitűzéseit mozdítják elő a jövőben elsősorban a donoroktól, a nemzetközi pénzügyi szervezetektől és a magánszektorból származó, nem uniós források mobilizálásával. Ezek az útmutató kezdeményezések a Európai Bizottság eredeti elképzelése szerint a következők: integrált határigazgatási program, kis- és középvállalati keret, regionális villamosenergia-piacok, energiahatékonyság és megújuló energiaforrások, a déli energiafolyosó kiépítése, a természet és az ember okozta katasztrófák esetében történő együttműködés.

3. A bizottság 2008. december 3-i közleménye leszögezi, hogy a Keleti Partnerség számára „jelentősen meg kell növelni a finanszírozási forrásokat”.⁷ A hat partnerországnak a jelenlegi Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszközből (ENPI) 2008-ban összesen mintegy 450 millió euró támogatást folyósítottak, ezt a bizottság a 2013-as évben, fokozatosan 785 millióra javasolja emelni. Ha nem is megduplázásról van szó 2008 és 2013 között, az éves összeg növekedése mégis tetemes. Ehhez az ENPI-keret a 2010-2013 közötti négy évre vonatkozóan 350 millió eurónyi friss forrással töltik fel. A jelenlegi, általános jellegű, tartalék ENPI-keretből pedig kb. 250 millió euró újraprogramozható a 2010 és 2013 közötti időszakra a Keleti Partnerség javára. A friss és a már rendelkezésre álló, de átcsoportosított, két forrás összesen így 600 millió eurót tesz ki. A 350 milliós, friss forrás az EU költségvetése 4. fejezetében lévő tartalék keretből származik, amelyben a 2010–2013-as időszakra összesen 998 millió euró áll rendelkezésre.⁸ A Keleti Partnerség pótlólagos, 2010–2013-as finanszírozása tehát a keleti szomszédságpolitika eddigi, már jóváhagyott keretén felül és nem a déli partnereknek odaítélt támogatási keret terhére történik.

4. Az Európai Bizottság által a 2010 és 2013 közötti négyéves időszakra előirányzott, 600 millió eurós keretet az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz szabályai sze-

rint ítélik oda (ENPI Regulation, No. 1638/2006, 2006. október 24.). Ez a keleti partnerségi, új, pótlólagos keret körülbelül egynegyedét teszi ki annak a teljes összegnek, amelyet a keleti partnerországok összesen, ebben a négyéves periódusban támogatásként az Európai Uniótól különböző csatornákon keresztül kapnak. Az új, keleti partnerségi keret főként három célkitűzést szolgál majd. Az első a partnerországok reformjainak támogatása az átfogó intézményfejlesztési programok (Comprehensive Institution Building Programmes = CIB-ek) keretében, amire körülbelül 175 millió eurót szánnak. A második cél a kiemelt regionális fejlesztési programok (Pilot Regional Development Programmes) finanszírozása, amelyek a partnerállamokon belüli, gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket enyhíti majd mintegy 75 millió euró erejéig. A Keleti Partnerség többoldalú dimenziójára (Eastern Partnership Multilateral Dimension) nagyjából 350 millió euró jut. Ebből a három részösszezből is látható, hogy a keleti partnerségi finanszírozás az eddigi, partnerországokba irányuló, alapvetően kétoldalú jellegű támogatást elsősorban a többoldalú együttműködési dimenzióval egészíti ki. Ez az új, többoldalú, 350 milliós, kooperációs keret a négy nagy, tematikus platform (program) működtetésére szolgál majd (demokrácia, gazdasági integráció, energiabiztonság és emberi kapcsolatok). Ez a multilaterális keret finanszírozza majd a Civil Társadalmi Fórumot és az útmutató, kiemelt kezdeményezéseket, amelyek a bizottság legújabb, kissé módosított anyaga szerint⁹ a következők lesznek: integrált határmenedzsment, a kis- és középvállalatok fejlesztése, polgári katasztrófavédelem, az energiaellátás diverzifikálása, a villamosenergia-hálózatok összekapcsolása az energiahatékonysággal és a megújuló energiaforrásokkal együtt, környezetvédelmi igazgatás (összesen hat útmutató kezdeményezés). Az odaítélési tenderekkel és a támogatási szerződések megkötésével főként az Európai Bizottság, illetve annak a partnerországokban működő képviselői (delegációi) foglalkoznak majd. A 600 millió euróból 2010-ben 85, 2011-ben 110, 2012-ben 175, 2013-ban pedig 230 milliót használnak fel. Az egyes támogatási összegeket kétoldalú keretek között (CIB és regionális programok, összesen 250 millió euró), a partnerországok „szükségleteinek” és „reformteljesítményének” megfelelően ítélik majd oda az eddig is érvényes ENPI-szabályok szerint. A többoldalú, 350 milliós támogatást pedig a becsült szükségletek alapján osztják majd el a partnerállamok között. A már érvényben lévő *Keleti stratégiai dokumentum*,¹⁰ *Keleti regionális indikatív program*,¹¹ valamint a keleti irányra is vonatkozó, általános *ENPI interregionális program*¹² végrehajtása változatlanul folytatódik. A Keleti Partnerség tehát új, egyelőre csak a 2010 és 2013 közötti négy évre vonatkozó támogatási terv, amely a már folyamatban lévő, keleti irányú szomszédsági projektek kiegészítését, bővítését szolgálja. A keleti partnerségi eszközöket változatlanul pályázatok és tenderek útján juttatják el a kedvezményezettekhez. A Keleti Partnerség tehát a jövőről szól, kiegészíti az eddigi szomszédságpolitikai támogatási eszközöket, ezért nehezen hasonlítható össze az Unió Mediterráneumért koncepció finanszírozásával.

5. A keleti irányú szomszédságpolitika eddig, az új jellegű Keleti Partnerség terv 2010–2013-as időszakra történt, múlt év májusi, prágai megfogalmazásáig, különböző szinteken bonyolódott le, illetve van folyamatban. Az első finanszírozási szint, az EU és a partnerországok közötti, alapvetően többoldalú támogatási keret. Ezt az *ENPI keleti regionális indikatív program 2007–2010* című, bizottsági anyag tartalmazza, amely erre a 2007–2010-es, négy esztendőre 223,5 millió eurót irányoz elő. Ezt az összeget az alábbi öt, úgynevezett elsőbbségi területre fordítják:

- A) infrastrukturális hálózatok: közlekedés, energia, kis- és középvállalati regionális együttműködés (25–35 százalék);
- B) környezetvédelem és erdőgazdaság (25–35 százalék);
- C) határ- és bevándorlásmenedzsment, határátlépő szervezett bűnözés elleni küzdelem és vámügy (20–30 százalék);
- D) emberek közötti kapcsolatok, tájékoztatás (10–15 százalék);
- E) taposóaknák, háborús robbanószer-maradványok, kézi és könnyűfegyverek (5–10 százalék).

A második finanszírozási szint, az *ENPI interregionális indikatív program 2007–2010* olyan projekteket tartalmaz, amelyek elvileg mind a 16 szomszédságpolitikai államra vonatkoznak, kivéve a kooperáció jelenlegi hiánya miatt Líbiát és Fehéroroszországot, valamint magas fejlettsége miatt Izraelt. Ez tehát egyszerre déli és keleti irányú, össz-szomszédságpolitikai, támogatási program. Az ebben kilátásba helyezett, támogatási összegekhez is pályázatok és tenderek útján lehet hozzájutni elsősorban a jó kormányzás, a felsőoktatás és az intézményépítés területén.

A harmadik támogatási szint kifejezetten kétoldalú jellegű. Ezt a jelentőségében kiemelkedő, a differenciálást és ösztönzést leginkább lehetővé tevő, bilaterális támogatást az EU és az egyes keleti partnerországok közötti *nemzeti indikatív programok* (NIP-ek) tartalmazzák. A keleti dimenzió öt országa például (Fehéroroszország kivételével) a kétoldalú ENP-támogatás (NIP-ek) keretében, 2007 és 2010 között a következő összegeket kapja millió euróban:¹³

Grúzia	620
Ukrajna	494
Moldova	210
Örményország	98
Azerbajdzsán	92
Összesen:	1514

A többoldalú, *ENPI keleti regionális indikatív program 2007–2010* tervben odaítélt 223,5 millió eurós összeg és a fenti, kétoldalú, nemzeti indikatív programokban (NIP-ekben) megítélt 1514 millió euró összesen mintegy 1737 millió eurót tesz ki. Ehhez még mintegy tízszeres EU-támogatás járul hozzá, amely a valamennyi szomszédsági ország

számára elérhető, általános, úgynevezett interregionális keretből hívható le (második finanszírozási szint). Összehasonlítás a déli dimenziójú, 2007–2010-es, regionális indikatív programban¹⁴ jelentősen nagyobb, többoldalú összeget irányoztak elő: amíg a keleti 223,5 millió eurót kapott, a déli 343.3 millió eurót. A fő különbséget azonban a keleti és déli dimenzió között nem ez a többoldalú program okozza, hanem az uniós és az egyes partnerországok közötti, nemzeti indikatív programok (NIP-ek) jelentik, amelyek a déli irányban sokkal nagyobb támogatási összegeket helyeznek kilátásba az egyes partnerországok számára, mint a keleti dimenzióban. Például már a 2000 és a 2007 közötti, hétéves időszakban, a MEDA–II program keretében, millió euróban a déli partnerországok EU-támogatása (a kétoldalú és a regionális összesen) a következőképp alakult:¹⁵

Marokkó	907
Egyiptom	596
Tunézia	472
Jordánia	314
Algéria	307
Libanon	127
Szíria	207
Regionális programok	688
Összesen	3618

A szomszédságpolitikai támogatások terén a kétoldalú, azaz EU és a partnerországok közötti szint a meghatározó. A három multilaterális, egyszerre több szomszédságpolitikai partnerországra kiterjedő program a kétoldalúak mellett csak kiegészítő szerepet játszik. Ez a három, többoldalú, a tavaly meghirdetett, Keleti Partnerség tervtől függetlenül már működő program a következő:

- A) a déli ENP regionális program (déli szomszédság program);
- B) a keleti ENP regionális program (keleti szomszédság program);
- C) a néhány kivétellel az összes szomszédságpolitikai országra kiterjedő, közös, úgynevezett interregionális program (például jó kormányzás, jogharmonizáció, felsőoktatás, infrastrukturális kapcsolatok stb.).

6. A Keleti Partnerség kétoldalú szintje az EU mint egész és az egyes partnerországok közötti kapcsolatfejlesztést jelenti a következő területeken:

- A) társulási megállapodások (TM-ek) a partnerek célkitűzéseinek és képességeinek megfelelően;
- B) szabadkereskedelmi térségek hálózatának kialakítása tárgyalásokkal és támogatásokkal, amely szabadkereskedelmi térségek hosszabb távon úgynevezett szomszédsági gazdasági közösséggé alakulhatnak át;
- C) fokozatos vízumliberalizáció;

- D) az energiabiztonság javítására irányuló együttműködés;
- E) a regionális egyenlőtlenségek csökkentését célzó, nemzeti gazdasági és szociális politikák támogatása;
- F) új, átfogó, intézményfejlesztési program (CIB).

A társulási megállapodások végrehajtásához átfogó intézményfejlesztési programokat dolgoznak ki az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz társfinanszírozásával. Ezek a társulási megállapodások célul tűzik ki a széles körű együttműködésen alapuló, szabadkereskedelmi térségek létrehozását minden partnerországgal azok WTO-taggá válása után.

A kétoldalú támogatási szint keretében az EU minden egyes keleti partnerországnak *Mobilitás és biztonság* elnevezéssel megállapodások megkötését kínálja fel. A legfontosabb eszközt ezen a téren a „mobilitási partnerség” jelentené, amelyet egyelőre még több partnerországban tesztelnek, beleértve például a Moldovai Köztársaságot és Grúziát is. Fontos lenne az előrehaladás ezen a téren, mielőbb Ukrajnával is. Az uniós a vízumpolitika terén fokozatos megközelítést alkalmaz, ami vízumliberalizációhoz vezet. Első lépésként az uniós vízumkönnyítésekre irányuló tárgyalásokat kezdeményez. Második lépésként felülvizsgálja a már megkötött egyezményeket. Harmadik lépésként az EU a tagállami konzulátusok regionális jelenlétének fejlesztését célzó tervet dolgoz ki. Az uniós a vízumkönnyítési és a visszafogadási megállapodások végrehajtása után vízummentes utazásra irányuló tárgyalásokat indít be a partnerállamokkal. Az Európai Bizottság felméri a munkaerő-mobilitással járó következményeket, hogy célzottan nyithassa majd meg az EU munkaerő-piacát a partnerországok polgárai előtt.

Az energiabiztonság területén, kétoldalú keretekben az energiaügyi kölcsönös függőségről szóló rendelkezések megállapodásba foglalása, valamint Ukrajnával és Moldovával az energiaközösség-tagságukról szóló tárgyalások gyors befejezése áll előtérben. Napirendre kerül egyetértési megállapodások kötése energiakérdésekről Moldovával, Grúziával és Örményországgal. Ezenkívül még számos más, kétoldalú lépést is terveznek.

A gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása terén az EU egyetértési megállapodások kötésére törekszik a partnerekkel a szükséges közigazgatási kapacitások kiépítéséről. Fejlesztési programokat indítanak az uniós kohéziós politikájára támaszkodva például az infrastrukturális igények, a humántőke, valamint a kis- és közép-vállalkozások támogatása terén. Közvetlen együttműködéseket alakítanak ki az EU és a partnerállamok régiói között. A határokon átnyúló együttműködést kiterjesztik a partnerek közötti határokra is.

7. A keleti irányú regionális indikatív program, azaz többoldalú támogatási keret 223,5 millió eurójával szemben a déli irányú regionális indikatív program a 2007 és 2010 közötti, négy éves időszakra jelentősen nagyobb, 343,3 millió euró értékben irányoz elő konkrét támogatási programokat. A déli irányú célkitűzések szélesebb körűek és áttekinthe-

többek, mint a speciális témaköröket megcélzó, kísérleti jellegűnek tekinthető, öt keleti célcsoport (lásd korábban, A-tól E-ig). A déli prioritások fő területei a következők:

A) globális témakörök	31,9
B) politikai, igazságügyi, biztonsági és bevándorlási együttműködés	45,4
C) fenntartható gazdasági együttműködés	199
D) társadalmi fejlődés és kulturális cserék	67
Összesen:	343,3

Feltűnő a gazdasági prioritás nagy súlya, ami nagyságrendileg csaknem akkora, mint a másik három támogatási program együttvéve (a globális témakörök nagy része is gazdasági jellegű). A támogatások évenkénti megoszlása viszonylag kiegyensúlyozott, ami ugyancsak a déli dimenzió fejlettebb, letisztultabb, nagyobb tapasztalattal rendelkező eszköztárára utal: 2007-ben 94,4, 2008-ban 73,9, 2009-ben 83,1, 2010-ben pedig 91,9 millió, összesen 343,3 millió euró. Ezekre a támogatásokra az úgynevezett *Euro-mediterrán Partnerség* keretében kerül sor, amely regionális jellegű, politikai és gazdasági együttműködést jelent a kétoldalú társulási megállapodásokkal és az ENP akciótervekkel párhuzamosan. Politikai téren ez a *barcelonai folyamatban* gyökerező, szomszédságpolitikai kooperáció a közel-keleti feszültség csökkentését is célozza. Gazdaságilag a többoldalú, transznacionális témakörökre helyezi a hangsúlyt (például infrastruktúra, a délmediterrán gazdasági integráció elősegítése, környezetvédelem, a jogellenes bevándorlás elleni fellépés, információ- és tapasztalatcsere, stb.).

8. Összességében a déli és a keleti irány EU-támogatásának aránya jelenleg kb. 60:30 a déli dimenzió javára. A fennmaradó tíz százalékot pedig a mind a 16 partnerország számára lehívható, harmadik típusú, úgynevezett interregionális programok adják,¹⁶ amelyek kedvezményezettjeinek a két fő irány szerinti megoszlása nehezen nyomon követhető. Ennek a 60:30-as aránynak az új indítású, keleti partnerségi programmal történt, némi módosítása annál is inkább indokolt volt, mivel a keleti partnerségi országok unióhoz való közelítésének perspektívái hosszú távon sokkal kedvezőbbek, mint a déli dimenzióhoz tartozóké. Ennek a kétharmad-egyharmad aránynak a jelentős megváltoztatása a jelenlegi, 2007–2013-as pénzügyi terv keretében a déli EU-tagállamok politikai ellenállása miatt nem reális célkitűzés. A következő, hétéves, finanszírozási időszakban azonban ezt a kérdést a keleti dimenzió javára mindenképpen rendezni kell.

9. A keleti partnerségi együttműködés célja nem lehet valamiféle EU-térség körüli, stabilitási övezet, vagy az EU és Oroszország közötti ütközőzóna kialakítása. A fő cél ezzel szemben konstruktív együttműködési kapcsolat létrehozása az egész, Oroszországot is magában foglaló, kelet-európai és közép-ázsiai térséggel, amiben ennek a

hat, partnerségi államnak mindenképpen kiemelkedő szerepe van. A cél tehát az, hogy ezzel az egész, óriási kiterjedésű, kelet-európai és közép-ázsiai térséggel fejlesszük az EU kapcsolatait, s semmiképp sem az, hogy befolyási övezetet építsünk ki, vagy hogy ezen hat ország jövőbeni, teljes jogú uniós tagságát eleve kizárjuk.

10. A Keleti Partnerség és az Unió a Mediterráneumért koncepciók összehasonlítása jelenleg nehézségekbe ütközik. Mivel a Keleti Partnerség csak most induló, lényegében véve csupán jövőbeni támogatási projekt, pontos megfelelője a déli dimenzióban nincs. A Keleti Partnerség főként a tarthatatlanul aránytalan, kétharmad-egyharmad finanszírozási arány korrekciójaként és a délinél kedvezőbb, jövőbeni együttműködési perspektíva felismerése miatt indult el 2009 májusában. A régebbi gyökerű, Unió a Mediterráneumért elképzelésből egyelőre még nem vonhatók le használható következtetések a Keleti Partnerség számára már csak azért sem, mert az Unió a Mediterráneumért terv a bonyolult, intézményi-szervezeti fejlesztéseken és a ma még csupán elméleti projektmeghatározásokon kívül, eddig még alig mozdult el a 2008. decemberi, a Gázában történt izraeli beavatkozás okozta újabb holtpontról.¹⁷ A keleti és a déli partnerországok közötti különbségek ezenkívül továbbra is olyan nagyok és várhatóan annyira növekvőben vannak, hogy a két dimenzió mechanikus, számszerű összehasonlítása valószínűleg a jövőben sem vezet használható eredményre. Ettől függetlenül mindkét szomszédságpolitikai irányt, sőt a harmadik, oroszországi dimenziót is, mindhárom irány lehetőségeinek és sajátosságainak megfelelően, az EU-nak és tagállamainak érdemes nagy erővel, az eddigieknél bátrabban továbbfejleszteni. Az Európai Szomszédságpolitika mindkét irányát és az Oroszországgal való kooperációt ugyanolyan sikertörténeté kell tennünk, mint amilyenné például az unió bővítési politikája vált.

Jegyzetek

- 1 *Az Európai Tanács nyilatkozata a Keleti Partnerségről*. Brüsszel, 2009. március 19–21. 1. pont.
- 2 Penata Goldirova: „Eastern Partnership Could Lead To Enlargement, Poland Says”. *EUobserver.com*, <http://euobserver.com/9/26211>, 2008. május 27.
- 3 Martin Lapczynski: „The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”. *The Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 4. No. 1. (Spring 2009).
- 4 *Draft 18 Month Programme of the Council. The Future Spanish, Belgian and Hungarian Presidencies*. Brüsszel, 2009. november 27. 16771/09. 84. o.
- 5 *Conclusions*, Liptovsky Mikulas, 2009. szeptember 15. 3. o.
- 6 *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Keleti Partnerség*. Brüsszel, 2008. december 3. COM/2008/823 (magyar nyelven összesen 31 oldal). 3. o.
- 7 *Uo.* 16. o.
- 8 *Uo.* 21. o.
- 9 „Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf, 2009. december 16.

- 10 „ENPI Eastern Regional Programme. Strategy Paper, 2007–2013”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.
- 11 „ENPI Eastern Regional Indicative Programme, 2007–2010”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rip_en.pdf.
- 12 „ENPI Interregional Programme, Strategy Paper 2007–2013 and Indicative Programme 2007–2010”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_en.pdf.
- 13 Cornelius Ochmann: „EU Eastern Partnerships: Fine but what about Russia?” *Spotlight Europe*, No. 6. (2009).
- 14 „ENPI Regional Strategy Paper (2007–2013) and Regional Indicative Programme (2007–2010) for the Euro-Mediterranean Partnership”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf.
- 15 *Uo.*
- 16 „Keleti Partnerség” (“Oostelijk Partnerschap”, rövid elemzés), 11. oldal, 2009. február, 15. szám, a „Nemzetközi Kapcsolatok Tanácsadó Testülete”, Hollandia, Hága.
- 17 *Uo.*

Résumé

Eastern Partnership: One of the Priorities of Hungary's EU Presidency

The Eastern Partnership is a special, eastern dimension of the European Neighborhood Policy (ENP). Its major goal is the promotion of reforms in six partner countries (Ukraine, the Moldovan Republic, Belarus, Georgia, Armenia, and Azerbaijan), as well as facilitating cooperation among the partner states. The main difference between the two neighborhood policies, i.e., the Eastern Partnership (EP) and the Union for the Mediterranean (UM) is that three countries of the East European 'six' have common borders with EU member states, while the Southern Mediterranean countries are not only separated from the EU by the Mediterranean Sea, but also by their social and economic structures which are quite difficult to reform. An added significance of the EP is the fact that its geographic-economic background is provided by Russia, which – in turn – is practically the third dimension of the EU's neighborhood efforts. Hungary is interested in a relatively balanced development of the eastern and southern neighborhood policies, therefore it will be able to make the EP one of the priorities of its EU presidency in the first half of 2011. The significant differences between the intensity of the eastern and southern neighborhood policies, in which the latter one benefits more, is worth balancing. There would be a need for an EU-Ukraine summit in Budapest during the Hungarian EU-presidency, a new eastern partnership program should be drafted, and it would also be desirable to create an EP Secretariat (similarly to the one for the UM). The most important new element of the EP would be to identify ambitious goals for the six partner countries in the fields of political partnership with the EU, complete economic integration, and the creation of a visa-free area with the EU.