

A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai

Grúber Károly–Törő Csaba

A négy „visegrádi ország” (V4) együttműködésének 1991-es megalapítása az átalakulás korai szakaszában szimbolikus kinyilvánítása volt a résztvevők közös regionális örökségének, amellyel együtt megjelent a közös érdekek nemzetközi képviselőjének igénye a politikai és gazdasági átmenetnek elején tartó régióban. A Visegrádi Négyek a jövő céljai érdekében gyakorlati okokból láthatták értelmét az együttműködésnek és a konzultációnak, mely előnyös lehet egy jól intézményesedett nyugat-európai és transzatlanti integrációban.

A V4-országok EU-csatlakozását követő együttműködésének általános feltételei

1999-ben, az észak-atlanti szövetség, Közép-Európát érintő történelmi bővítésekor, Csehország, Magyarország és Lengyelország csatlakozásával fordulóntra érkezett ezen országok nemzetközi és biztonsági helyzete. A NATO-ba történő belépésükkel elérték a régió geopolitikai átértékelődését Európa politikai térképén. A másik fő, stratégiai jelentőségű külpolitikai cél, melyet a visegrádi országok egymástól függetlenül, intézményi integrációval, és belső átalakulással igyekeztek elérni, a Nyugat-Európával történő politikai és gazdasági egységesülés, melyet 2004-ben sikeresen végre is hajtottak. A posztkommunista Közép-Európa (Visegrádi országok + Szlovénia) és a három balti állam, valamint a két földközi-tengeri szigetország együttes csatlakozása gyakorlatilag beteljesítette az 1990-ben, a közvetlenül a Szovjetunió összeomlása után megfogalmazott fő külpolitikai céljaikat. Így a 2004-es, nagy jelentőségű esemény után a V4-eknek újra kellett fogalmazniuk nemzeti külpolitikai céljaikat, s ez felvetette a csoporton belüli országok egymáshoz való viszonyának változását is.

A csatlakozási folyamat, sajnos, megviselte az EU-tagságra pályázó négy közép-európai ország egymáshoz fűződő kapcsolatait. Érzékelhetően csökkent az országok

közötti érdekegyeztetés és szolidaritás mértéke, mivel az unió képviselőivel folytatott tárgyalásokon a visegrádi országok inkább végül is mindannyian és döntő mértékben egyéni tárgyalási taktikát követtek. A szolidaritás és a felfogott közös érdekek összetartó ereje erodálódott az egyéni alkupozícióktól az egyeztetett álláspontok melletti kitartással szemben remélt előnyök súlya alatt. Az unióval történő kétoldalú tárgyalások természetéből fakadó – attól függetlenül, hogy párhuzamosan hány tárgyalóféllel történik a tárgyalás folyamata – fejezetről fejezetre haladva történő egyeztetés és alkudozás előre látható módon egyedi eredményeket hozott a különböző jelöltszágoknak. A csatlakozási szerződéseket külön-külön pályázó országokként írták alá, nem pedig egy átfogó, többoldalú szerződés keretében. A csatlakozás előkészítésekor a jelölteket egyénileg, az Európai Bizottságnak az egyes országról készített jelentései alapján értékelték a jogi és intézményi harmonizáció, illetve felkészülés mértéke szerint.

A tárgyalásoknak ez a kétoldalú jellege meghatározta a jelöltek helyzetét. Bár lényegileg előnyösnek tűnhetett a régió országainak rendszeres egyeztetése és együttműködése, ez a lehetőség jórészt kihasználatlan elvárás vagy beteljesítetlen ígért maradt.¹ A csatlakozási időszakban a visegrádi országok kormányainak képviselői különböző szintű találkozókot tartottak, és többször sikeresen együttműködtek az egyes kulcskérdésekben kialakított közös álláspontjuk képviselőjében az unióval zajló tárgyalások folyamán. A 2002-es és 2003-as EU-csúcsok döntő pillanataiban azonban a Visegrádi Négyek nem voltak képesek kiállni a rájuk nehezedő nyomást, és az egységes fellépés helyett inkább az egyéni érdekeiket tartották szem előtt. Az összes visegrádi országnak egyénileg és ugyanabban az időben kellett ugyanazon a felvételi folyamaton kellett keresztüljutnia. A V4-országok végül is nem tudták kihasználni az összehangolt tárgyalási pozíciókban rejlő előnyöket, annak ellenére sem, hogy azonos ügyekben tárgyaltak ugyanazzal az intézményes tárgyalóféllel, ugyanazon célok elérése érdekében. A csatlakozási előkészületeik és felkészülésük értékelése közben a V4-országok megközelítése versengővé vált az együttműködés helyett. Bár a helyzetük nem volt jellemezhető „nulla összegű” (*zero sum game*) vetélkedésként, mégis, egyes alaptalannak bizonyuló elképzelések szerint a csatlakozók külön érdekeik és eredményeik alapján, egyéni mérlegeléssel nyerhettek volna felvételt. Az ezen alapuló szemlélet és taktika következményeként a visegrádi csoport országai közötti tényleges együttműködés jól érezhetően meggyengült az egyéni menetrendek, elvárások és megállapodások keresésével. Végül nem váltak valóra a nagy várakozások, hogy egyes kisebb csoportok előbb jutnak tagsághoz, és az unió egyszerre vette fel a tíz új tagállamot mindenféle különbségtétel nélkül. A Visegrádi Négyek további államokkal együtt egy nagyobb csoport részeként lépett be az unióba, s ezek közül egyik sem részesült megkülönböztetett, gyorsabb vagy könnyebb csatlakozási folyamatban az egyéni eredményei és felkészülése alapján.

Még a belépést megelőzően, az unió alapszerződéseinek egyszerűsítésére összehívott és végül az alkotmányszerződést kidolgozó 2003-as kormányközi konferencia (az

úgynevezett Alkotmányozó Konvent) közben a visegrádiak újabb példáját szolgáltatták annak, hogy képtelenek azonosítani és kifejezni közös érdekeiket. A visegrádi országok elképzelései és elvárásai általában véve különböztek, s ez jelentős akadályt gördített egy „közös vélemény” megfogalmazása elé. A konvent idején a visegrádi országok feltételezett összetartó kötelékei gyakorlatilag észrevehetetlenné váltak. Habár a résztvevők természetes szövetségesnek tűnhettek, a V4 együttműködése nem bizonyult tartós és erőteljes platformnak az EU szerződéses reformjának politikai arénájában.

A visegrádi részvétellel zajló első uniós kormányközi konferencia tapasztalatai egyértelművé tették, hogy a belépési folyamat záró szakaszának és „az európai alkotmány-nal kapcsolatos tárgyalások végső szakaszának tanulságai fontos szerepet játszottak a V4 működésével kapcsolatos jövőbeni elvárások finomodásában.”² A visegrádi országok között az EU-ba való belépés idején tapasztalható különbségek és eltérések mégsem arra engedtek következtetni, hogy a V4-ek együttműködése csak a KGST és a Varsói Szerződés 1991-es felbomlása és az EU-csatlakozás (2004) közötti, 13 évig tartó időszakra korlátozódna.

Az új EU-referenciakeretek között is ésszerű elvárásként jelent meg a visegrádi országokkal szemben, hogy együttműködést mutassanak közös érdekeik és céljaik mentén, amelyek meghatározzák a konkrét politikák összehangolását. Habár felvételük idején csökkent a kohézió és a szolidaritás az érintett országok között, továbbra is értelmes és logikus – ha nem is önmagától mozgó – gyakorlat maradhat közös céljaik intézményesített képviselője. Közös döntésekkel és erőfeszítésekkel igyekeztek a valódi együttműködés lehetőségét erősíteni a hagyományosan hangsúlyozott közös értékekről szóló, de pusztán retorikai elemek helyett. A belépés előtti – mind gyakoriságában, mind hatékonyságában – korlátozott együttműködési tapasztalatok kétségtelenül megkérdőjelezték a V4-országok közös stratégiai céljainak elérése utáni további együttműködés létét. Mégis egyetértés alakult ki abban, hogy az EU-tagság elnyerése után kialakult új helyzetben ismét meghatározzák egymáshoz fűződő viszonyukat. Csalódásokkal és túlzások nélkül, de mégis kifejezték szándékukat a visegrádi csoport további együttműködésére egy nyilatkozat formájában, amelyet a 2004-es csatlakozásuk után röviddel fogadtak el a visegrádi együttműködés jövőjéről.³

A visegrádi csoport Európai Unión belüli együttműködésének általános jellemzői és szükséges feltételei

A csatlakozás utáni bármilyen együttműködés végrehajthatóságát és kulcskérdéseinek tárgyalási lehetőségeit a kibővített EU működési mechanizmusa és a megfelelő együttműködési formák határozzák meg. Még ha a felek elvben egyet is értettek az

együttműködés folytatásában, az továbbra is bizonytalan maradt, hogy az unió sajátos körülményei között a négy közép-európai állam külön együttműködési formája életképes marad-e. Az alapvető kérdést a V4 jövője szempontjából az alábbi lehetséges irányok közötti különbség jelentette: a visegrádi csoport megmarad a regionális érdekek meghatározásának keretében és kifejezőjeként, vagy az új uniós környezet felerősíti a partnerek között a versengést, amely tovább élezi a meglévő nézeteltéréseket és lehetséges érdekellentéteket. Utóbbi esetben a V4-országok együttműködése csupán a régió belüli együttműködésre korlátozódott volna, és a csoport együttműködése elvesztette volna lehetséges jelentőségét a külső szereplőkkel kialakított kapcsolatokban. A visegrádi országok azonban egyértelműen deklarálták és alkalmazták is az együttműködés fenntartásának választását a csoporton belül és a V4 külső partnerei felé is. Az EU-csatlakozásuk után számos – közvetlenül politikai és szakpolitikai – területen maradt fontos az együttműködés és a visegrádi összhangzat kialakítása minden lehetséges kérdéskörben.

A legfontosabb változásként a V4-országok az EU-politikák pusztán *befogadóiból* azok *formálói*vá léptek elő, vagyis az unió döntéseit már nem pusztán elfogadják, hanem együtt alakítják a többi tagállammal. Habár változó hatékonysággal és inspirációval, de megnyíltak a visegrádi országok lehetőségei arra, hogy egyénileg és csoportként is hozzájáruljanak az EU politikáinak alakításához az unió döntéshozatali folyamataiban megvalósuló részvételük által. Az Európai Unió belüli *politikaformálás* konszenzuskeresés és koalícióépítés útján történik. Adott témától függően, minden kompromisszum tartalma és az együttműködés formája közös érdekeken alapuló alkalmi koalíciók vagy EU-államok állandó, regionális együttműködésének (mint amilyen a Benelux- és a visegrádi csoport) létrejöttén alapul. Minden esetben, az EU-tagállamok koalícióinak és együttműködéseinek összetétele tükrözi érdekeik, prioritásaik alkalmi vagy hosszú távú egyezését az adott témakörtől és döntéshozatali folyamattól függően.

A V4-ek együttműködésének végrehajtási mechanizmusai: rendszeres konzultációs és koordinációs alkalmak

A 2004. májusi nyilatkozatba foglalt irányelveknek megfelelően a V4-csoport négyoldalú politikai egyeztetése és kapcsolattartása – az unióval kapcsolatos vagy bármilyen más témában – az államfők csúcstalálkozóin, miniszterelnökök, külügyminiszterek vagy külügyi államtitkárok menetrendszerű, vagy alkalmi találkozóin történik.

A visegrádi csoport elnöki feladatait aktuálisan ellátó államban különböző szinteken megtartott tematikus és regionális találkozók mellett a tanács működése is teret ad rendszeres V4-konzultációkra az EU napirendjén lévő ügyeit illetően. Ezek a konzultációk az adott ügy sürgősségének és fontosságának megfelelő gyakorisággal jönnek

létre. Az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER), a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) és még számos tematikus munkacsoport heti ülései lehetőséget nyújtanak a visegrádi álláspontok bemutatására. Mivel az állandó jelleggel zajló döntéshozatali folyamatok a tagállamok folyamatos figyelmét és véleménynyilvánítását igénylik, a hatékony részvétel és a közös érdekek támogatása összehangolt V4-megközelítést igényel mind az EU politikájának előkészítő, mind döntéshozó fázisaiban. Következésképpen a csatlakozás után a V4-országok tanácskozásai minden – miniszteri, nagyköveti és szakértői – szinten a tanács üléseinek, valamint az EU állam- és kormányfői tanácskozásainak tematikáját követik. Ez a tendencia érvényes a szektorális és külpolitikai együttműködésre is.

Különösen jelentős és látványos egyeztetési szintet jelentenek a mára már gyakorlattá vált visegrádi miniszterelnöki találkozók az Európai Tanács ülései előtt.⁴ A V4-es „minicsúcsok” fontos koordinációs feladatot tölthetnek be közvetlenül a 27 EU-tagállam teljes körében megtartott legfelsőbb szintű és legfontosabb aktuális, valamint stratégiai uniós döntéshozatali események előtt. Az uniós döntéshozatali folyamat közben alkalmazott V4-egyeztetések eredményességét és jelentőségét közvetve megerősítette a francia elnök, amikor a koppenhágai klímakonferencián tett EU-vállalások finanszírozását tárgyaló Európai Tanács előtt tartott visegrádi különtalálkozó megtartása miatt kifejezte ingerültségét. Kijelentette, hogy „ha találkozni fognak a tanács minden ülése előtt, ez kérdéseket vet fel.”⁵ Kommentárja nem csupán egyetlen alkalom következményére reagált (egységes visegrádi álláspont szemben az aktuális francia javaslattal), hanem az egyeztetett V4-érvek és -állásfoglalások lehetséges súlyára azon tagországok forgatókönyveivel szemben, amelyek hagyományosan dominálják az EU döntéshozatalát, és meghatározzák annak végkimenetét. A legnagyobb EU-tagországok szűk körű konzultációinak rendszeres résztvevői zavarónak találhatják – az EU tanácsában és a legmagasabb szintű uniós döntéshozatalban, az Európai Tanácsban – a már jól kipróbált francia–német vezénylet számára az általuk régóta alkalmazott gyakorlatot követő együttműködést a kisebb tagállamok esetében. Különösen akkor, ha számításba vesszük, hogy a Visegrádi Négyek tanácsban leadható szavazatainak összesített súlya (Lengyelország 27+Csehország 12+Magyarország 12+Szlovákia 7) megegyezik a francia–német duó szavazatainak (Franciaország 29+Németország 29) számával. A kettős mérce alkalmazása mellett a francia elnöki kijelentés tükrözi a sikeres visegrádi együttműködésben rejlő lehetséges következmény és hatás elismerését. Nyilvánvalóvá vált, hogy a közép-európai országok közös érdekeinek képviselője sokkal eredményesebben valósulhat meg a legnagyobb EU-tagállamok politikai, gazdasági és pszichológiai nyomásgyakorlásával szemben.

A visegrádi államok kormányainak politikusi vagy szakértői találkozóival mellett nemzeti parlamentjeik képviselői is rendszeres megbeszéléseket tartanak regionális és aktuális európai ügyekben. A visegrádi csoport interparlamentáris együttműködése

európai ügyekben a V4-ek parlamenti elnökei, valamint az Európai Ügyek bizottsági elnökei útján történik, amelyek általában közös állásfoglalásokban rögzítik a közös érdeklődésre számot tartó kérdésekben kialakult egyetértést.⁶ A visegrádi csoport keretében történő kooperáció nem korlátozódik a politikára. Ahogy a 2004-es nyilatkozatban előre látták, a szektorális és a szakpolitikai jellegű ügyek szintén megkövetelhetik az együttműködést és a vélemények cseréjét. A különböző miniszterek és állami hivatalok illetékességébe tartozó ügyek gyakran kerülnek a visegrádi csoport miniszteri, államtitkári vagy szakértői megbeszélései középpontjába. Amint a visegrádi országok elnöki programjai és tevékenységéről szóló beszámolók jelzik, a V4 regionális együttműködése az EU-csatlakozás óta számos kormányzati felelősségbe tartozó témakör megtárgyalását foglalta magában. Néhány példa a szektorális (szakpolitikai) V4-konzultációk és -koordinációk kiterjedt jellegére a tárgyalásokon részt vevők széles körének szemléltetésével:

- igazságügy-miniszterek;
- polgári védelem és katasztrófaelhárítás vezetői;
- szabadalmi hivatali elnökök;
- vezérkari főnökök;
- környezetvédelmi miniszterek;
- visegrádi munkacsoportok és kormányzati energiabiztonsági megbízottak.

Az unión belüli visegrádi együttműködés egyes különös dimenziói

A) V4-jelöltségek és EU-intézmények

A V4-országok kölcsönös *jelöltségének támogatása* újabb lehetséges együttműködési terület, ahol képesek demonstrálni összehangolt működésük gyakorlati értékét. A megfelelő koordináció – akár a legmagasabb szinteken – újabb kifejezése az egymás iránti szolidaritásuknak és támogatásuknak, amely sikeressé teheti törekvéseiket egyes EU-ügynökségek V4-országokba telepítése érdekében. A 2006–2007-es szlovák V4-elnökség bejelentette, hogy konzultációkat kezdeményez bizonyos jelöltségek elnyeréséért a V4 keretei között, mielőtt még a kérdés az unió elé kerül. Akkoriban a hangsúlyt elsősorban az intézményi jelöltségre fektették az egyeztetések kiterjesztésének lehetőségével a személyes jelöltségek területére is, amennyiben azok eredményesek az intézményi visegrádi pályázatok területén.⁷ Később ezt a vállalást a V4 megkezdte átültetni a gyakorlatba is, amikor a visegrádi országok támogatták a cseh pályázatot az európai GNSS (*Global Navigation Satellite System*) *Supervisory Authority* Prágában történő felállításáról, és abban is megegyeztek, hogy a jelöltségek támogatásának egyeztetésére előzetesen találjanak alkalmat a munkacsoportok szintjén.⁸

Az előzetes konzultációk azonban nem nyújtanak garanciát a verseny kizárására vagy egy másik V4-ország ambícióinak kordában tartására a végső döntéskor. Ennek egyik példáját kínálta a Magyarország és Lengyelország közötti versengés az Európai Technológiai és Innovációs Intézet (EIT) lehetséges székhelyének elnyeréséért, vagyis annak eldöntéséért, hogy Budapesten (végül is ide helyezték) vagy Wrocławban állítsák fel. Egy másik alkalommal Magyarország visszavonta az EU Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségének (*Agency for the Co-operation of Energy Regulators, ACER*) Pozsonyba történő telepítéséért benyújtott (végül sikertelen) szlovák pályázat támogatását.⁹ Mindkét példa jól szemléltette a V4-csoporton szolidaritás korlátait, amikor a tét az EU intézményrendszere és bürokráciája egy szimbolikus darabjának megszerzése volt.

Egy másik külön esete a V4-országok közötti egyeztetett álláspont fontosságának a visegrádi jelölések és jelenlét az EU intézményrendszerének jelenleg formálódó újabb elemében, az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) gépezetében. Az unió diplomáciai szárnyának felépítése nem csupán éles intézményközi konfliktusokat eredményezett az EP–tanács–bizottság hármas között, de felhívta a közép-európai és más tagállamok figyelmét is arra, hogy aránytalanul kis mértékben vesznek részt az unió közösségi struktúráiban és intézményeiben. Az előre látható aránytalanságok tovább súlyosbítanák a jelenlegi egyensúlytalanságot a kelet-közép-európai és a többi tagország között a közös politikák és intézményi eszközöket működtető uniós alkalmazottak soraiban. Ez a V4-tagállamoknak is hátrányos helyzet az EEAS létrehozásakor tovább romolhat az aránytalanságok további növekedésével a kisebb/nagyobb, valamint a régebben/újabbban (2004-ben és később) csatlakozott tagországok viszonylatában.

A jelen folyamatok változatlanága esetén az EU Külügyi Szolgálatában előreláthatólag kialakuló alulreprezentáltság elkerülése érdekében a visegrádi országok megfogalmazták együttesen kidolgozott elvárásaikat az unió mint európai soknemzetiségű politikai közösség diplomáciai megjelenítését szolgáló intézményi elem összetételére vonatkozóan. A V4-partnerek körében kialakított álláspontot egy diplomácia feljegyzés formájában a többi tagállam, illetve az unió illetékes intézményi szereplői (például az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselő) tudomására hozták. Az egyértelműen megfogalmazott visegrádi álláspont szerint a valamennyi tagállam arányos megjelenítése és a feladatok meghatározásában való részvétele nélkül az unió országai elveszíthetik érdeklődésüket a Külügyi Szolgálatát tevékenységének támogatásában, amely elmélyítheti az unió közös külkapcsolatai és a tagállamok külpolitikái közötti eltéréseket.¹⁰ A visegrádi csoport által megfogalmazott elvárások és következtetések katalizátorként működtek további 11 tagállam egyetértését megszerezve, amelyek egy alkalmi és informális koalíciót hoztak létre a visegrádi országok álláspontját elfogadva.¹¹ Az EU Külügyi Szolgálatának kérdésében a V4 nem saját jelöltek vagy pályázataik támogatására alakított ki egységes álláspontot, hanem egy új uniós eszközrendszer szervezése és működése elvi alapjainak számukra elfogadható rögzítése érdekében.

A jelöltségek támogatása ügyében a Visegrádi Négyek összehangolt fellépése nem csupán saját pályázataik érdekében mozgósítható, hanem más országok jelöltjei érdekében is, akiktől elvárható, hogy a visegrádi országok érdekeivel egybevágó álláspontokat képviselnek. Ennek példájaként a V4+B3 kötelékben megállapodtak a korábbi lett elnök, Vaira Vike-Freiberga jelöltségének közös támogatásában az EU jövőképeinek meghatározására felállított testületbe (*Reflection Group*), és 2007 decemberében ki is nyilvánították közös támogatásukat az Európa Tanács ülésén.¹²

B) A V4- és az EU-elnökségek

Az EU-elnökségek képviselőit a kormányfők szintjén rendszeresen meghívják a visegrádi csoport csúcstalálkozóira, még az adott ország elnökségi időszakának kezdetét megelőzően. Az első visegrádi tagországra (Csehország) jutó EU-elnökség időszakának közeledtével, az elnökséget ellátó országok képviselőit rendszeresen meghívták a V4-csúcsokra. A portugál és szlovén miniszterelnök nyomdokain a francia elnök csatlakozott a hivatalos miniszterelnöki visegrádi csúcstalálkozóhoz 2008 júniusában.¹³ Bizonyos esetekben persze nem kell meghívni a soros EU-elnököt, mert azt éppen az egyik visegrádi ország látja el amint erre a legelső alkalommal a cseh EU-elnökségi időszak példázta.

Ez azonban egy hároméves különleges időszakát nyitányát is jelezte, ugyanis ezen időszakon belül (2009 januárja és 2011 decembere között) három visegrádi ország adja az unió tanácsának elnökségét különböző elnökségi hármasok tagjaiként. A ritka, szerencsés és eddig példa nélküli sorozatban 2011-ben a két visegrádi ország látja majd el a tanács elnöklését minden szinten (az Általános Ügyek és Külső Kapcsolatok Tanácsa [GAERC] kivételével, amelynek elnöke a *lisszaboni szerződés* életbe lépésével az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője), s ez lehetőséget nyújt arra, hogy a V4-ek közvetlenül kapcsoljanak prioritásokat az EU-elnökségi programok napirendjéhez. Kétségtelen, hogy az unió működését és menetrendjét erősen meghatározzák a kezdeményezések, viták és döntéshozatali folyamatok ciklusai, amelyek jóval azelőtt elindulnak, mielőtt az elnökség ellátásának felelőssége egy adott országhoz kerül. Ennek ellenére mindegyik elnökségnek van bizonyos mozgástere, hogy az eredeti menetrendhez saját kezdeményezéseket tegyen hozzá.

A visegrádi csoport tagjainak 2011-es jelenléte az unió működésének vezetésében lehetőséget kínál a viták és a döntéshozatal menetének vezénylésében. Ez a lehetőség nemcsak arra alkalmas, hogy V4-kezdeményezéseket kapcsoljon be az EU tárgyalási folyamataiba, hanem arra is, hogy a visegrádi országok perspektíváit bevezesse az unió szélesebb politikai szempontjai közé. Azok a kivételes időszakok, amikor V4-országok látják el az EU soros elnökségét, lehetővé teszik, hogy az unió tagjainak regionális csoportja közös álláspontjait és kezdeményezéseit mind a 27 tagállam plenáris tárgyalási fórumán megjelenítse és a közös politikákhoz kapcsolja.

Ehhez elsősorban a visegrádi államok hatékony együttműködése szükséges annak érdekében, hogy megfelelő súlyt tudjanak adni az egyeztetett ügyeknek az unió politikáin belül a közép-európai tagállamok elnökségi időszakai után is. A soros elnökségi posztot betöltő V4-oroszágtól elvárt, hogy tájékoztassa visegrádi partnereit az elnökségre való felkészüléséről, mégpedig az előre meghatározott EU-program és a közös V4-álláspontok összeegyeztethetőségének szempontjából.

A V4+ formációk: a visegrádiak együttműködése harmadik féllel

Bár létrehozása óta a V4 szervezetének bővítése nem került komolyan szóba, 2004-ben a visegrádi csoport kinyilvánította szándékát és később – egyre többször különböző bi- és multilaterális kombinációkban – tanújelét is adta készségének a további együttműködésre harmadik felekkel az úgynevezett „V4+ formátumban”. Megvalósításakor a V4+ forma a visegrádiak egységes csoportként történő részvételét jelenti egyes országokkal külön vagy több országgal egyszerre tartott találkozókra, illetve az ezek részeként folytatott tárgyalásokon. Különböző okokból, valamint különféle partnerekkel is elképzelhető és fenntartható az együttműködés ebben a formában. A lehetséges partnerek köre egyedi államoktól államcsoportokra át regionális szervezetekig terjedhet mind az unión belül, mind azon kívül.

Egyedi államokat tematikus találkozókra mind aktív résztvevőként, mind megfigyelő partnerként is meghívhat a Visegrádi Négyek. A V4+ találkozók napirendjének témaköre határozza meg a meghívottak összetételét. Például a nyugat-balkáni államokkal vagy az energiaellátással kapcsolatos kérdésekben a délkelet-európai országok, Ausztria és Szlovénia kapnak meghívást a visegrádi és a többi országokkal kombinált kibővített egyeztetésekre.¹⁴ A Keleti Partnerség témája kapcsán pedig Svédország (mint ennek kezdeményezője) jelenik meg rendszeresen a meghívottak listáján.¹⁵ Románia és Bulgária is több V4+-találkozón meghívottként volt jelen, amikor energiaügyeket és a Keleti Partnerséget tárgyalták. Egy másik, kevésbé politikai területbe a V4-partnerek a két délkelet-európai EU-tagállamot is bevonták egyeztetésükbe a regionális fejlesztés ügyében több alkalommal is összehívott V4+2 találkozókra 2008 óta.¹⁶ A Keleti Partnerség tartalmának kidolgozása és a végrehajtásának meghatározásáért tartott találkozók alkalmával a célországok egyszerre csoportként („keleti partnerek”) kaptak meghívást a „visegrádi házigazdától”.¹⁷ Ezek közül kiemelkedik Ukrajna, Moldova és Fehéroroszország, amelyeket a V4-csoport más alkalmakkal is meghívott tárgyalásokra a rájuk szabott bilaterális V4+ formátumokban.¹⁸

Az unió keleti szomszédságában található államokon kívül a Balti-tenger keleti partvidékén lévő EU-tagországok (Észtország, Lettország és Litvánia) is informális, de mégis jól megkülönböztethető csoport formában találkoznak rendszeresen a Visegrádi Négyekkel. A későbbiekben bővebben megvizsgáljuk a V4+B3 formátumban fejlődő együttműködést.

Az egyéni vagy bizonyos csoportok részeként megjelenő állami partnerek mellett az unió belüli regionális szervezetek is résztvevői lehetnek a V4+-találkozóknak. A visegrádi országok a V4 kereteiben megjelenve uniós tagállamok regionális részhalmazaival egyszerre tudnak konzultálni és együttműködni azok regionális háromoldalú (Benelux államok) vagy többoldalú (Északi Tanács) szerveződésein keresztül. Két EU-tagállamokból álló regionális szerveződés együttműködése kölcsönös előnyöket nyújthat mindkét félnek, amint ezt a Keleti Partnerség vagy a Nyugat-Balkánon térségében tervezett közösen végrehajtandó V4–Benelux-programok szemléltetnek. Az észak-európai regionális szervezet esetében a V4-országok feltételezik, hogy az északi államok által a környezetvédelem és az energiahatékonyság területén felhalmozott tapasztalatok segítenek majd a V4 céljainak végrehajtásában ezeken a területeken az Északi Tanáccsal folytatott együttműködésen keresztül.¹⁹

A visegrádi csoport azért hív meg számos országot különböző témakörökben tartott konzultációkra, hogy meghatározzák és kidolgozzák az együttműködés lehetőségeit. Ezek a találkozók számos kezdeményezést eredményeztek a V4 és partnerei között. A Visegrádi Négyes kibővítése nélkül ezek a módszerek lehetővé teszik az együttműködést számos ügyben és partnerrel, amikor előnyösnek tűnik széles körű koalíció kiépítése a közös V4-célok elérése érdekében.

V4+B3-képlet: a visegrádi és a balti országok együttműködése

A három új balti EU-tagállam (Észtország+Lettország+Litvánia=B3) képviselői elkezdtek megjelenni a V4-ek külügyminiszterei tanácskozásainak vendéglistáján más érdeklődő, kisebb EU-tagállamokkal (Ausztria és Szlovénia) együtt 2006-tól kezdve annak érdekében, hogy összehangolják az Ukrajnával, Fehéroroszországgal, Moldovával és több nyugat-balkáni állammal kapcsolatos álláspontjaikat és intézkedéseiket.²⁰ A V4 és a B3 a korábbi alkalmankénti találkozók helyett egyre rendszeresebben tárgyalt, külügyminiszterei általában nagyobb, többoldalú tárgyalások alkalmával külön is összehgyűltek. Az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (GAERC) vagy az Európa Tanács ülései alkalmi, de ismétlődő lehetőséget biztosítottak az unió keleti térségének két országcsoportja közötti konzultációra.²¹

Specifikusabb alkalmat adott a szorosabb V4+B3-együttműködésre a közép-európai és a balti térség államainak azon törekvése, hogy belépjenek az unió belső határok nélküli övezetébe. Annak ellenére, hogy formálisan teljes értékű tagjai lettek ugyan az uniónak 2004-ben, az egyének határellenőrzés nélküli szabad mozgását megengedő integrációs szinthez való csatlakozás azonban mind szimbolikusan, mind praktikusán nagyon sokat jelentett az új tagállamok állampolgárainak. A közép-európai és a balti államok természetes szövetségesként találtak egymásra az unión belül, amint mindannyian a schengeni övezet felé törekedtek. A V4+B3-koalíció hét aspiráns állama kitartóan és összehangoltan dolgozott azon, hogy a schengeni bővítés a lehető leggyorsabban menjen végbe.²²

A V4+B3-együttműködés további erősítését jelentette, hogy a visegrádi államok 2008 novemberében tartott csúcsertekezletének második részét a visegrádi és balti államok miniszterelnökei tanácskozásának szentelték. Ez a találkozó a visegrádi és balti államok legfelső vezetői között olyan külpolitikai, energiabiztonsági és nemzetek feletti kihívásokkal kapcsolatos témákról szólt, melyek nem csupán a résztvevőknek jelentettek kiemelten fontos témaköröket, hanem az Európai Tanács napirendjén is rendszeresen megjelennek mint az unió egésze számára stratégiai fontossággal bíró kérdéskörök.²³

A közös külpolitikai érdekek vonatkozásában a visegrádi és balti EU-tagállamok kifejezték elvárásukat, hogy az unió biztosítson „a Keleti Partnerség hatékony végrehajtásához elengedhetetlen pénzügyi eszközöket”. Az energiabiztonság kérdésében a V4+B3 kormányfői egyértelművé tette azt a konszenzust élvező álláspontjukat, amely az unió feladatának tekinti, hogy „kiközvetse az utat” az EU tagországai irányuló energiaellátás diverzifikációjának.

A V4+B3-csoport az energia- és klímapolitikával kapcsolatos különböző szakpolitikai kezdeményezések vonatkozásában is megfogalmazta közös álláspontját: „minden elfogadott megoldásnak illeszkednie kell az összes európai gazdasági szektor és az EU-tagállamok igényeihez.” A közös környezetvédelmi és energiapolitika komplex ügyeivel kapcsolatban a visegrádi és balti államok hangsúlyt fektettek az ezekhez kapcsolódó, jelentős gazdasági következményekkel járó döntések elfogadásakor szükséges eljárások jellegére. Annak érdekében, hogy biztosítsák a változásokkal járó gazdasági és társadalmi adaptációs terhek egyenlő elosztását, a V4+B3-koalíció egyként követelte a „konszenzusos döntést” az energia-klíma csomag tartalmának végső meghatározásakor. A visegrádiak miniszterelnökei ragaszkodtak – még a B3-ak vezetőivel megtartott összevont tanácskozás előtt V4-körben – közösen megfogalmazott álláspontjukhoz, hogy mind specifikus tényezőket, mind az adott EU-tagállam egyéni fejlettségi szintjét is figyelembe kell venni, és a kialakítandó végső megállapodásban ennek tükröződnie kell.²⁴ Ez a megközelítés kedvező visszhangra talált a balti államok között, amelyek szívesen álltak a visegrádi csoport álláspontja mögé, így készülve az együttes tárgyalási pozíció kialakítására az előttük álló uniós szintű nehéz alkufolyamatra.

Közös ragaszkodásuk az egyhangúlag történő döntéshozatalhoz, lehetővé tette a visegrádi és balti államoknak, hogy fenntartsák a vétó alkalmazásának lehetőségét mint végső eszközt arra, hogy védekezhessenek az olyan döntések ellen, amelyek alapvető nemzeti érdekeiket veszélyeztetik; vagy az olyan kötelezettségekkel szemben, amelyek aránytalanul súlyos következményekkel járhatnak számukra. Egymás mellé állva, a V4+B3-csoport sokkal hatékonyabban képviselhette a megfelelő és méltányos döntéshozatali eljárás kiválasztását a költségek elosztásával kapcsolatban, különösképpen az unión belüli közös politikák megvalósításánál, sőt tágabb értelemben az EU kollektív nemzetközi kötelezettségvállalásai tekintetében is.

A kiterjedt szakpolitikai V4-együttműködés első és eddig legteljesebb sikere: csatlakozás a schengeni zónához

A V4-ek kinyilvánították együttes csatlakozási szándékukat a schengeni övezethez. Ennek megvalósítása érdekében eldöntötték, hogy közösen adják be felvételi kérelmüket a Schengen-rendszerbe.²⁵ A visegrádi országok ezzel demonstrálták politikai akaratukat, hogy az integráció következő állomásához együttesen, csoportként kívánnak elérkezni. Az EU-csatlakozástól eltérően itt a V4-államok ki akarták használni a kollektív fellépés és előkészítés nyújtotta előnyöket (például a rövidebb ellenőrizendő külső határszakaszok létrehozásával).

Ez a lépés megmutatta a visegrádi csoport életképességét, összehangolt álláspontjai hozzáadott értékét, és példát szolgáltatott a sikeres regionális együttműködésre. Végül a belső EU-határellenőrzés nélküli, szabad mozgást biztosító schengeni övezetbe való belépés nem pusztán a V4-ek elkötelezettségének volt köszönhető, hanem annak is, hogy a régebbi tagországok elfogadták a határellenőrzés felszámolását köztük és az új tagországok között. Ahhoz, hogy a visegrádi országok részt vehessenek a schengeni határvonalakon belüli mélyebb politikai integrációban, a tanács egyhangú döntésére volt szükség. Ez akkor vált lehetségessé, amikor a schengeni határokon belüli EU-tagországok meggyőződtek arról, hogy saját biztonságukat nem veszélyezteti az egyének határellenőrzés nélküli szabad mozgásának kiterjesztése az új tagországok külső határáig.

Egy ponton úgy tűnt azonban, hogy a V4-ek egysége a nehézségek növekedésével a szét-esés felé csúszik (leginkább Szlovákia és Lengyelország teljesítési nehézségei esetében, 2006-ban), és a csoport országai visszatérnek a csatlakozás előtti egyéni stratégiákhoz. Az egyes visegrádi államok felkészülésében megjelenő különböző elismert hiányosságokra hivatkozva a schengeni rendszerben részes uniós tagállamok nyíltan fontolóra vették a schengeni övezet bővítésének elhalasztását.²⁶ A halasztás lehetősége életre keltette a V4-ek eltökéltségét és egységét. Közös válaszukban a V4-ek határozottan felléptek bármiféle halasztás vagy a csatlakozás időpontjának eltolása ellen. Közös nyilatkozatukban hangsúlyozták, hogy „abszolút prioritásként” tekintettek schengeni csatlakozásukra, amelynek elhalasztása „diszkriminációnak tekinthető”.²⁷ Az Európai Bizottságra és a schengeni övezet tagállamaira irányuló összehangolt nyomásgyakorlásuk közben a V4-országok külügyminiszterei – karöltve a B3-országok diplomáciai vezetőivel – nyomatékosították „szilárd érdekeltségüket a schengeni övezetbe való csatlakozásban” a 2007 októberét megcélzó eredeti menetrend szerint. A visegrádiak és balti partnereik együttesen hívták fel a bizottságot és a többi EU-tagállamot, hogy azok erősítsék meg korábbi vállalásaikat. A V4-ek és a B3-ak koalíciója arra figyelmeztetett: ha a csatlakozás időpontja „technikai kérdések miatt jelentősen módosul, ez befolyásolni fogja az EU szavahihetőségét az új tagállamok polgárai körében”.²⁸ Még ha a későbbiekben a csatlakozás valódi időpontja nem is esett egybe a koalíció elvárásaival, a kérdéses tagországok schengeni övezetbe történő belépése még 2007 vége előtt megtörtént

(pontosabban 2007. december 21-én). Mindez köszönhető volt megfelelő technikai felkészültségüknek és eltökéltségüknek az eredeti időrend megtartására, ezért sikeresen csatlakozhattak az unióban kifejeződő politikai integráció egyik tartópilléréhez.

Schengen ügye 2004 után vállaltan kulcsfontosságú témát képviselt a V4-ek között, a csoport tagállamai vezetőinek egyik fő tárgyalási témája volt 2007 végéig. A schengeni csatlakozás előkészítése, feltételei és időzítése volt a V4-tanácskozások és együttműködés tápláló forrása. A visegrádi csoport országainak belépése a polgárok korlátozás és akadályok nélküli mozgását biztosító határok nélküli Európa paradicsomába a gyakorlati együttműködés elsődleges területét jelentette nemcsak a V4 tagjai között, hanem az új balti tagországok felé is.

Bár az egyesített határ-ellenőrzési rendszerhez és vízumszabályozáshoz történő csatlakozás előkészítése közben végeredményben egyénileg, nemzeti szinten kellett a megfelelő határ-ellenőrzési és információáramlást lehetővé tevő technológiai követelményeket teljesíteni, az új schengeni belépők mégis megértették, mennyi előnnyel jár számukra az egyidejű csatlakozás. Mivel ezek a friss EU-tagállamok gyakorlatilag egy földrajzilag folyamatos területet fednek le a Balti- és az Adriai-tengerek között, az összehangolt belépéssel meg tudták takarítani a schengeni rendszer kiépítésének magas költségeit szomszédjaik felé. A különböző időpontban történő belépés ugyanis azt jelentette volna, hogy a korábbi egymás közötti határellenőrzésnél szigorúbb és technikailag költségesebb ellenőrzést kell bevezetni. Az EU belső schengeni rendjének időben egymástól elváló bevezetése könnyen a szomszédos államok jogi és formális elválasztását eredményezhette volna. Meglehetősen furcsa következmény lett volna, ha a visegrádi országok az EU-csatlakozás után szigorúbb határellenőrzésre kényszerülnek egymással szemben, mint a csatlakozás előtt. Az új tagok egymástól való eltávolodása mellett ez ráadásul hatalmas többletköltségekkel járt volna, hiszen hosszú határszakaszokon kellett volna kiépíteni a schengeni elvárásoknak megfelelő technikai határellenőrzést. Egyik fent említett következmény sem tűnt vonzónak a V4-csoporton belül, de azon túl sem a közép-európai és balti EU-tagállamok összesített köre számára.

Az EU belső integrációs köreihez történő felkészült és az egyidejű csatlakozásukat szolgáló összehangolt erőfeszítéseik ösztönző és jól megfigyelhető példáját szolgáltatják annak, hogy hogyan lehet sikeres az adott kérdéskör köré kiépülő konkrét együttműködésük. A schengeni övezetbe való belépésük alkalmával a Visegrádi Négyek megtapasztalták és bebizonyították, hogy sokkal inkább képesek közös érdekeik mentén egységesen és egymást támogatva fellépni, mint az EU-csatlakozás idején. Tankönyvi példáját adták annak, hogy milyen előnyökkel járhat a visegrádi együttműködés még technikai jellegű kérdések esetén is (nem volt lehetőség az egyéni mérlegelésre), amikor a feltételek teljesülését országonként mérik. Összehangolt követeléseikkel és válaszaikkal, a visegrádi országok nem egyéni előnyökért, engedményekért vagy könnyített feltételekért versengtek, hanem az egyidejű csatlakozásukat kívánták elérni.

A visegrádi csoport mint tematikus és alkalmi koalícióképzési keret jelentősége az EU politikájában és döntéshozatalában

A visegrádi államok kormányfői, külügyminiszterei, diplomatái és szakértői rendszeres találkozót tartanak és tárgyalnak a hivatalos V4-eseményeken, valamint egyéb többoldalú (akár az unión belüli, akár azon kívüli) nemzetközi találkozók alkalmával. Sem a tervezett, sem a rendkívüli találkozók nem garantálják azonban egy közös V4-álláspont kialakulását vagy annak határozott képviselődését bármely szervezetben, beleértve az Európai Uniót is. A V4-együttműködés azonban mégis egy kidolgozott egyeztetési mechanizmus és fórum előnyeit kínálja a feleknek. Az egyeztetésekben részt vevő négy közép-európai ország alkalmat talál arra, hogy amikor csak lehet, egységes álláspontot, illetve politikákat fogalmazzanak meg bizonyos kérdésekben. A közös V4-érdekek megfogalmazásának, hatékony képviselődésének és elfogadtatásának fontossága minden elképzelhető esetben jelentősen megnőtt az Európai Unió nemrégiben elfogadott szerződéses reformjában bevezetett változások miatt.

A lisszaboni szerződés hatályba lépése az Európai Unió szupranacionális jellegét kifejező ismérveinek erősödését eredményezte. Az unió megreformált alapszerződési keretei jelentősen növelték azon kérdéskörök és szakpolitikai területek számát, amelyekben a közösségi döntéshozatali módszer szerint, vagyis minősített többségi szavazással (QMV) kell döntenie. A döntéshozatali eljárás természete jelentősen megváltozott, és az európai politika nemzetek feletti intézményeinek szerepét jelentősen megnövelte. A minősített többségi szavazást igénylő döntéshozatali folyamatok körének kiterjedésével párhuzamosan az Európai Parlament (EP) szerepe is nagymértékben megnőtt. A tanács és az EP jogköreinek egyenrangú és együttes gyakorlása vált a jogalkotás meghatározó módozatává, miután újraosztották az intézményi illetékességi és jogköröket. A visegrádi országoknak két fontos következményt kell számításba venniük ezzel kapcsolatban.

Visszafordíthatatlan az EP teljes „nagykorúsítása” és egyenjogúsítása a tanács jogalkotási partnereként azáltal, hogy jogilag vele egyenlő pozícióba kerül a jövőbeni jogalkotási feladatok ellátásában. A legutóbbi szerződéses reform nem csupán az unión belüli politikai intézményi erőviszonyokat formálta át alapvetően, hanem a V4-ek politikai együttműködési lehetőségeit az átalakított uniós intézményi kereteken belül, amennyiben felismerhető mértékben kívánják befolyásolni az unió döntéshozatalát és politikáit. Az együttműködésnek és koordinációnak nem csupán a tanács összes szintjén kell működnie, az EU-csúcsoktól a munkacsoportokig, hanem az EP bizottságaiban és plenáris ülésein is. Ha a visegrádi országok érdekeit sikerül azonosítani, és közös állásponttá ötvözni, ezen országok EP-képviselőinek folyamatosan és összehangoltan kellene azokat megfogalmazni, illetve bemutatni – optimális esetben – akár frakciók-

tól függetlenül is. A közösségi kompetenciába tartozó ügyekben kialakított közös V4-álláspontokat nemcsak a tanács már kipróbáltabb döntéshozatali környezetében, hanem ugyanolyan mértékben a jogalkotási folyamat másik pillérében, az EP-ben is képviselni kell.

A V4 kilátásait a tanács döntéshozatali rendjében alapvetően a minősített többségi (QMV) döntéshozatal előretörése határozza meg, mivel ez a kisebbségi álláspont védelmében az egyhangú döntéshozatalban biztosított végső érdekvédelem lehetőségének egyértelműen korlátozottabb alkalmazhatóságával jár. A tagállami vétó „alapvető és életbevágó nemzeti érdek” védelmére fenntartott gyakorlásának visszaszorítása egyre több területen növelte meg annak esélyét, hogy egy kisebbségi pozícióban lévő tagállam elveszti politikai csatáját, ha nem képes elfogadható kompromisszumot vagy elég erős koalíciót kiépíteni a nem kívánt döntés elfogadásának megakadályozására. A legnagyobb EU-tagállamok döntő szerepet játszanak a döntéshozatal folyamán, valamint a 27 tagállam köreiben kialakuló érdekcsoportok formálásában. A kisebb tagországoknak óvatosan kell mérlegelniük és feltérképezniük a többi tagállam álláspontját. A kisebb tagállamok magányos véleménye kétségtelenül nem befolyásolhatja az EU álláspontját. Két lehetőségük van arra, ha érvényesíteni kívánják álláspontjaikat (vagy legalábbis azok egy részét) a változó „politikai geometriák” és gyakran kérdéskörönként átrendeződő koalíciók által meghatározott erőtérben.

Vagy stabil szövetséget kötnek nagyobb tagállamokkal, vagy regionális szövetségekben gondolkodnak, mint a balti, az északi, a Benelux és a visegrádi országok. Mindkét módozat azon az előfeltevésen alapszik, hogy az adott tematikus és időszaki vagy tartós és regionális koalíció tagjainak nemzeti érdekei folyamatosan egyezni fognak a koalíciók bármelyikében. A hosszabb távú érdekegyezés a kisebb és a nagyobb tagállamok között nem vehető biztosra. Az unió működési tapasztalatainak tükrében valószínűbbnek és logikusabbnak tűnik, hogy adott célok elérésére szerveződnek változó „összetételű koalíciók” a tagállamok körében. Lényegében tehát a legtöbb esetben a „misszió” határozza meg az alkalmi társak változó körét. Mindig az adott politikai ügyek, szakpolitikai választási lehetőségek és kérdéskörök határozzák meg a tagállamok kombinációját, az érdekegyezések és ütközések alapján kialakult többség és kisebbség elrendeződését, mielőtt bármely döntést meg lehet hozni a szükséges (minősített) többség megléte esetén.

Annak ellenére, hogy bebizonyosodott a visegrádi csoport működésének hasznossága, mint potenciálisan hatékony konzultációs és koordinációs talapzat, soha sem tűnt magától értetődőnek, hogy önmagában garantálni tudná egy egységes közép-európai álláspont kialakulását és közös képviseletét minden – vagy akár bármely – lényeges kérdésben, ahol pedig érdekegyezést lehet feltételezni a négy ország között. A V4-formáció alapvető előnye rugalmasságában és állandó igénybevehetőségében rejlik, mint olyan regionális politikai és szektorális keretmechanizmus, amely a részt vevő országok közös preferenciáit azonosítja, összehangolja és képviseli különböző átfogó vagy

ágazati politikáik tekintetében. Az azonosított politikai célokat és lehetséges döntési változatokat a visegrádi partnerek együttesen követhetik, illetve képviselhetik amint sikerült ezekről megegyezniük. A visegrádi konzultációs mechanizmus működtetésének lehetősége és aktív igénybevétele sem biztosítja önmagában, hogy a részt vevő országok elkerülhetetlenül közös álláspont elfogadásához jutnának el akár uniós, akár a visegrádi csoporton belüli együttműködés terén. A négy államnak várhatóan ismétlődően kell a jövőben is olyan helyzetekkel szembesülnie, amelyekben érdekeik eltérnek egymástól akár a belső piacot, akár az unió újraelosztási mechanizmusait érintő ügyekben, amelyek célja források koncentrációja bizonyos előre megállapított közös célok megvalósításában. A visegrádi országok egyes kérdésekben megjelenő nézeteltérései és eltérő érdekei azonban nem érvénytelenítik a V4 elfogadott és bevált együttműködésének más kérdésekben és területeken megjelenő gyakorlati hasznait, illetve eredményeit. A V4 tagjai közötti négyoldalú diskurzus még véleménykülönbség esetén is jelentős hozadékkal járhat, mert elősegíti a visegrádi partnerek közötti eltérések megértését, valamint politikáik előrejelzését a komplex EU intézményi és döntéshozatali rendszer értelmezési keretei között is.

Az unió belüli eddigi V4-együttműködés rövid összefoglalása és tanulságai

A visegrádi csoport a többoldalú *koordináció* és *kooperáció* általános előnyeit kínálja a részt vevő államok közös céljainak meghatározása, a résztvevők hatásgyakorló képességének felerősítése és a különböző szereplők nemzeti érdekei közös nevezőinek összeegyeztetése útján. A több államot magukba foglaló politikai platformok – még az olyan korlátozott számú szereplővel működők is, mint a V4-ek – önmagukban hordozott lehetősége, hogy összehangolt álláspontjukkal és fellépéseikkel megtöbbszörözi résztvevőinek súlyát és befolyásolási lehetőségeit a közös érdekelttségüket jelentő nemzetközi ügyekben az adott országok körén túl is. A regionális partnerségekben, társulásokban és szervezetekben részt vevő országok egymás közötti (intraregionális) együttműködése mellett ez a külső hatást többszöröző képesség kínálja a együttműködést fenntartó motívumot (*raison d'être*) számos regionális fórum esetében akár rendelkeznek intézményi keretekkel (például a Benelux Unió) vagy akár anélkül (visegrádi csoport) is. Mivel a visegrádi partnereket nem terheli általános egyeztetési kötelezettség egyetlen témakörben sem, bármelyik partner ország kormánya szabadon dönthet arról, hogy mikor veszi igénybe a V4-keret kínálta konzultációs és együttműködési lehetőségeket.

Bár a V4-formáció működése a részt vevő országok különböző szintjei közötti rendszeres találkozókra épül, a csoport tagjai közötti konzultációs és egyeztetési kapcsolatrendszer működése sosem érte el az intézményesedés szintjét, bár felvetődtek erre

vonatkozó javaslatok. Mindazonáltal a V4-országok rendszeres és sokszintű (a szakértőktől az államelnökig) találkozási lehetőséget nyújtanak a partnerek uniós – és természetesen egyéb – ügyekről kialakított álláspontjainak megvitatására és annak meghatározására, hogy milyen mértékben esnek egybe vagy különböznek a V4-álláspontok kérdéskörrel kérdéskörre. Az együttműködés kialakult gyakorlata és a visegrádi EU-tagállamok közös érdekeinek jelenléte ellenére természetes mértékű érdekellentétek léphetnek fel bizonyos ügyekben. Érdekeik akár tartós, akár átmeneti egybeesése ellenére semmi sem biztosítja, hogy ezekben az ügyekben egyetértés születik közöttük, hacsak a V4-partnerek nem tesznek tudatos erőfeszítéseket arra, hogy közös álláspontot alakítsanak ki regionális, európai vagy tágabb nemzetközi kérdésekben.

A regionális érdekek és álláspontok egybeesésének korlátozott mértéke ellenére kijelenthető, hogy a regionális koalíciók koordinációja és kooperációja tartós jelenségnek bizonyult a kibővített Európai Unióban. Makroregionális stratégiák – mint például a balti EU-tagállamok által elkészített stratégia a Balti-tenger régióról vagy az úgynevezett Duna-stratégia kezdeményezés – az egész unió számára hozzáadott értéket képviselnek. Ezek nem kivitelezhetők a helyi döntéshozók részvétele, regionális szintű rendszeres koordinációja és széles körű együttműködése nélkül.

A visegrádi csoport együttműködése, mint szuverén államok egymás iránti egyeztetési kötelezettség nélküli „regionális koncertje”, figyelemre méltó módon rugalmas maradt témaköreinek és céljainak meghatározásában. A visegrádi együttműködés életképessége éppen annak természetéből fakad: egy választható, és nem kényszerből működtetett, regionális talapzat, amelyet a felek igényei tartanak működésben, és nem egy intézményi tehetetlenségi nyomaték. Mivel együttműködésük tisztán választható, a résztvevők nem kötelesek „a visegrádi együttműködésen keresztül működni, sem konszenzust elérni, de igénybe vehetik amikor előnyös lehet”.²⁹ Az Európai Unión belül a V4 egységesített álláspontjainak és állásfoglalásainak kidolgozása az unió külső vagy belső dimenzióiban létrejövő közös „visegrádi nevező” kifejeződése a közösen meghatározott célok elérése érdekében.

Jegyzetek

- 1 „Visegrad Countries Agree to Speak with One Voice”. *Euractiv.com*, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/visegrad-countries-agree-speak-voice/article-110854>, 2002. július 1.
- 2 Martin Dangerfield: „The Visegrad Group in the Expanded European Union: From Pre-accession to Post-accession Cooperation. EUSA Ninth Biennial International Conference March 31 – April 2, 2005, Austin, USA”. *University of Pittsburgh*, http://aei.pitt.edu/3167/02/EUSA_paper_2005.doc, 21. o.
- 3 „Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on Co-operation of the Visegrad Group Countries after Their

- Accession to the European Union, 12 May 2004". *Visegrad Group*, <http://visegradgroup.eu/main.php?folderID=830&articleID=3894&ctag=articlelist&iid=1>.
- 4 „Visegrad Countries Hold Mini-summit in Brussels”. *Euractive.com*, <http://www.euractive.com/en/future-eu/visegrad-countries-hold-mini-summit-brussels-news-378588>, 2010. március 25.
 - 5 „Sarkozy Warns Visegrad Countries not to Make a Habit of Pre-summit Meetings”. *EUobserver*, <http://euobserver.com/9/28928>, 2009. november 4.
 - 6 Illusztrációként: „Joint Declaration of the Presidents of the National Parliaments of the Visegrad Group Countries, Warsaw, 3 June 2009”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1117&articleID=23258&ctag=articlelist&iid=1>.
 - 7 „The Programme of Slovakia’s V4 Presidency 2006/2007”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=4095&ctag=articlelist&iid=1>, 3. o.
 - 8 „Activities of the Czech Presidency of the Visegrad Group (June 2007 – June 2008)”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=943&articleID=22998&ctag=articlelist&iid=1>.
 - 9 „EU Agency Vote Revives Slovakia–Hungary Language Row”. *Euractive.com*, <http://www.euractiv.com/en/culture/eu-agency-vote-revives-slovakia-hungary-language-row/article-188112>, 2009. december 8.
 - 10 Visegrad Group non-paper on the organization and functioning of the EEAS, February 2010
 - 11 Andrew Rettman: „New States Make Bid for More Diplomatic Clout”. *EUobserver.com*, <http://euobserver.com/9/29651>, 2010. március 10.
 - 12 „Activities of the Czech Presidency...”, *i. m.* 9. o.
 - 13 *Uo.* 3. o.
 - 14 „Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit”. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary*, http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/actualities/spokesman_statements/20100224_Kozos_nyilatkozat_V4_en.htm, 2010. február 24.
 - 15 „Joint Statement of the Visegrad Group Countries, Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden (Warsaw, 24 November 2008)”. *Romania – Ministry of Foreign Affairs*, http://www.mae.ro/poze_editare/2008.11.24_Joint.Statement.pdf.
 - 16 „Conclusions from the Meeting of Ministers Responsible for Regional Development of the Visegrad Group Countries, Bulgaria and Romania, Held in Prague (the Czech Republic) on 3–4 June, 2008”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=939&articleID=16370&ctag=articlelist&iid=1>; „Executive Report on Polish Presidency in the Visegrad Group, July 2008 – June 2009”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=943> (2008/2009 Polish Presidency (.pdf)), 4. o.
 - 17 „Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group at Their Meeting in Budapest”. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary*, http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/foreign_policy/V4_presidency/V4_statement_100302.htm, 2010. március 2.
 - 18 „Executive Report on Polish Presidency...”, *i. m.* 2. o.
 - 19 „Press Statement from the Meeting of the Secretary General of the Nordic Council of Ministers with the Representatives of the Presidency of the Visegrad Group”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=984&articleID=15986&ctag=articlelist&iid=1>, 2008. május 14.; „2009/2010 Hungarian Presidency”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=23256&ctag=articlelist&iid=1>, 7. o.
 - 20 „The Programme of Slovakia’s V4 Presidency...”, *i. m.* 2. o.
 - 21 „Activities of the Czech Presidency...”, *i. m.* 8. o.
 - 22 „Statement of the Visegrad-4 and Baltic-3 Foreign Ministers, Brussels, 13 November 2006”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=963&articleID=5390&ctag=articlelist&iid=1>.
 - 23 „Press Release of the Polish V4 Presidency after the Official Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries and Baltic States, Warsaw, November 5th, 2008”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1113&articleID=19380&ctag=articlelist&iid=1>.

- 24 „Joint Statement of the Visegrad Group Prime Ministers, Warsaw, 5 November 2008.” *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=939&articleID=19376&ctag=articlelist&iid=1>, Section II.
- 25 „Declaration of Visegrad Group Ministers of the Interior (19 July 2004)”. *Visegrad Group*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=961&articleID=3891&ctag=articlelist&iid=1>.
- 26 Radka Druláková: „Visegrad Group within the EU – a Stable or Diluted Coalition?”. *Faculty of International Relations Working Papers*, No. 7. (2007), *Vysoká škola ekonomická v Praze*, http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/7_2007.pdf, 12. o.
- 27 „Visegrad Four Protest against Schengen Entry Delay”. *Euractiv.com*, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/visegrad-protest-schengen-entry-delay/article-157941>, 2006. szeptember 20.
- 28 „Statement of the Visegrad-4 and Baltic-3...”, *i. m.*
- 29 Rick Fawn: „Visegrad: The Study and the Celebration”. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60. No. 4. (2008). 684. o.

Résumé

The Experience and Aspects of the Visegrad Co-operation within the European Union

The current study undertakes to provide a brief overview and assessment of the evolving practice of the Visegrad Group (V4) within the institutional and policy fabric of the European Union. First, the general framework for interpretation of the V4 co-operation in the wake of the members countries' EU accession is outlined. Then, the characteristic features and necessary conditions of co-operation among the Visegrad countries is defined. The essay centers on the regular consultations and co-ordination meetings as the implementation mechanism of V4 co-operation. Later, the focus of investigation shifts onto particular dimensions of the operation of the Visegrad Group in the context of the Union: V4 candidature for, and participation in EU agencies as well as the co-ordination and relationship between the V4 and EU presidencies. Another aspect that the study goes on to examine is the collaboration of the Visegrad Group with external partners in the so-called V4+ formats from within and without the European Union. The V4 + B3 format represents one particular combination of these co-operative contacts which is explained in more details. The entry of the V4 countries into the Schengen zone is brought into the study as the first and fully accomplished example of the successful concert of Visegrad aspirations and efforts in a specific and significant area of further integration into the Union. Then, attention is turned onto the significance of the V4 as a convenient platform for thematic and occasional coalition formation in EU politics and decision-making. Finally, the summary and lessons of Visegrad co-operation intends to draw some conclusions from the experience of the past 5 years within the EU.