

A V4 jövője és az Orbán-rezsim külpolitikai mozgástere

A Political Capital és a Friedrich-Ebert-Stiftung tanulmánya

2023. november

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	3
Bevezető.....	4
A V4 jelenlegi helyzete	5
Együttműködésből konzultációs fórum.....	5
Megosztottság az Oroszországhoz való viszonyban.....	5
Változó álláspontok a migráció kérdésében	6
Gyengülő euroszkepticizmus.....	7
További regionális együttműködések	8
Közös projektek, eltérő hangsúlyok	8
Alternatív formációk.....	11
Magyarország külpolitikai mozgásterére a regionális együttműködések tükrében.....	13
Hogyan tovább?	14
Impresszum	17

Vezetői összefoglaló

- **A 2010-es évek közepétől megfigyelhető erősödést követően, az elmúlt két-három évben gyengülni kezdett a Visegrádi Csoport uniós pozíciója és befolyása.** A tagországok közötti törésvonalak több fontos kérdésben (pl. biztonságpolitika, Oroszországhoz és Kínához való viszony) is mélyültek, az egyes országok külön úton járnak vagy a V4-en kívüli nemzetközi társulásokban keresik az érdekérvényesítés lehetőségét. A V4 így ma sokkal inkább tekinthető konzultációs fórumnak, mint befolyásos regionális szövetségnek.
- **Az Ukrajna elleni orosz agresszió óta még távolabbinak tűnik a hatékony együttműködés.** A háború eszkalálódása után elsősorban az Orbán-kormány Kreml-barát külön utassága törte meg a V4 kohézióját. A szintén inkább Oroszországhoz húzó Fico-kormány megalakulása ezt a megosztottságot erősítheti tovább, tekintve, hogy Csehország és Lengyelország kifejezetten keményvonalas politikát képvisel Oroszországgal szemben.
- **A magyar kormány Kreml-barát irányvonala már 2015 óta arra sarkallta Lengyelországot, hogy a Visegrádi Együttműködés alternatíváit keresse a régióban.** Középhatalomként és a régió egyik legerősebb államaként Lengyelország számos olyan regionális együttműködés középpontjában áll, amely Ukrajna támogatásának kérdésében alternatívát szolgáltat a V4-gyel szemben. Ilyen a Három Tenger Kezdeményezés, a Lublini Háromszög, a Weimari Háromszög vagy a Bukaresti Kilencek. Ezeknek a kezdeményezéseknek a középpontjában a NATO és az EU keleti szárnyának Oroszországgal szembeni megerősítése és Ukrajna támogatása áll, így kiemelt helyet foglalnak el a lengyel stratégiai gondolkodásban.
- **A V4-en belül átalakulóban van az Európai Unióhoz való viszonyrendszer.** Eddig az EU-n belül elsősorban a lengyel és a magyar kormány politikája tépázta a V4 márkanévét. Prága és Pozsony ezért az utóbbi években a Béccsel való együttműködéssel igyekezett megvédeni a nemzetközi presztízsét. A 2023. októberi lengyel választás azonban minden bizonnyal egy átfogó változás elejét jelzi. Az új lengyel kormány várhatóan sokkal jobb viszonyra törekszik majd az európai intézményekkel, az Orbán-kormány mellett pedig a Fico-kormány viheti majd az EU-val szemben kritikus vonalat – bár utóbbinak az euró-zóna tagjaként jóval kisebb ebben a politikai mozgásteret.
- **A régiós együttműködés jövőjének biztosítása érdekében a V4 működése újragondolást igényel.** Ha ez elmarad, akkor az ukrajnai háború nyomán elindult geopolitikai változások miatt egyébként is fontosabbá váló nemzetközi társulások mögött a V4 végképp jelentéktelenné válhat. Mivel a magyar külpolitika számára a régióban nincs alternatívája a Visegrádi Együttműködésnek, a további elszigetelődés Magyarország uniós érdekérvényesítő képességét is gyengítheti.

Bevezető

Legutóbb 2021 júniusában foglalkoztunk a Csehországot, Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát magában foglaló Visegrádi Csoport (V4) helyzetével és kilátásaival. Akkori, a „V4-stratégiák az Európai Unióban. Repedések Európában és a visegrádi országokon belül” című tanulmányunk¹ konklúziója szerint egy egységesebb, intézményes szinten is erősebb közép-európai együttműködés érdemben járulhatna hozzá a régió országainak fejlődéséhez. Ám ez csak akkor lehetséges, ha a V4 nem az Európai Unió (EU) alternatívájaként, hanem az európai integrációt kiegészítve és erősítve működik.

A V4 eddigi története is ezt támasztja alá. Az országcsoport tagjai mindig akkor voltak képesek hatni az EU-ra, amikor prioritásaik nagyrészt szinkronban voltak a közös európai célokkal.² Így például a V4 legfontosabb külpolitikai követelései – a keleti partnerség és a Nyugat-Balkán európai integrációjának hangsúlyozása – az EU prioritásai közé is emelkedtek. Hasonlóan, a V4-országok 2014 óta szorgalmazták az EU energiaforrásainak diverzifikálását, és ez a 2022-es ukrajnai válság következtében az EU és tagállamai számára is prioritássá vált. Politikai szempontból még a nemzetközi migráció kérdésében is meghatározóvá tudott válni a V4 álláspontja: több meghatározó uniós tagállam, köztük Franciaország és Ausztria is közel került hozzá.

Ebben a tanulmányban nem írjuk le újra a V4 múltját, helyette a Visegrádi Csoport jelenlegi helyzetére és kilátásaira fókuszálunk, röviden áttekintjük a V4-en kívüli régiós együttműködéseket, és hangsúlyosan tárgyaljuk, hogy mindez miként befolyásolja az Orbán-kormány külpolitikai mozgásterét.

¹ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_V4_Paper_HU_210624.pdf

² <https://www.orfonline.org/research/a-divided-visegrad-four-navigates-relations-with-the-european-union/>

A V4 jelenlegi helyzete

Együttműködésből konzultációs fórum

Petr Pavel cseh elnök idén márciusi beiktatása után tett pozsonyi látogatásán kijelentette³, hogy a V4-et jelenleg olyan konzultációs fórumként fogja fel, amelynek nincs ambíciója közös kül- és biztonságpolitika kialakítására és koordinálására. Pavel, aki tapasztalt katonaként korábban a NATO Katonai Bizottságának elnöki posztját is évekig betöltötte, az elnökválasztási kampánya során ennél is kritikusabb volt. Védelmi szempontból sekélyesnek nevezte a V4 működését, és szükségesnek látta a három balti ország (Észtország, Lettország, Litvánia), valamint Bulgária és Románia bevonását az együttműködésbe. Később a visegrádi soros elnökséget július óta betöltő cseh kormány nyilatkozatai is kezdeményezőbb hangot ütöttek meg a V4-et illetően, ahogy szlovák, magyar és lengyel részről is elhangzanak időnként a V4 újjáélesztéséről szóló megnyilvánulások. Mégis, az aktuális helyzetet tekintve pontosnak nevezhető Petr Pavel megfogalmazása: a V4 ma nem több, mint egy konzultációs fórum.

Szakpolitikai munka persze jelenleg is zajlik a V4 keretében, és működik az uniós csúcstalálkozókat megelőző visegrádi különegyeztetés is, de jelentős, az európai politikát befolyásolására alkalmas közös álláspontok kialakítására ez az országcsoport most aligha képes.

A V4 naptára szerint 2021-ben még 16, 2022-ben már csak 10 magas szintű találkozót bonyolítottak le a tagországok az együttműködés keretében. Egyes találkozók elmaradtak, vagy elhalasztva valósultak meg.

Megosztottság az Oroszországhoz való viszonyban

Az elmúlt két év első látványos szakítása 2022 márciusában történt, amikor a magyar V4-elnökség idején a védelmi miniszterek budapesti találkozóját a cseh és a lengyel kormány lemondta, nem titkoltan az Orbán-kormány Kreml-barát politikája miatt.

Igaz, ez sem volt előzmények nélküli. Ahogy korábbi tanulmányunkban⁴ rámutattunk, a visegrádi országok Oroszország-politikájában meglévő törésvonal látványos demonstrációjára már 2021 áprilisában sor került. Miután kiderült, hogy az orosz titkosszolgálatok voltak a felelősek két csehországi lőszerraktár 2014-ben történt felrobbantásáért és két civil haláláért, a sokak által államilag szponzorált terrorizmusnak minősített akció elleni erőteljes V4-es tiltakozást Magyarország hiúsította meg. A visegrádi országok miniszterelnökeinek sikerült ugyan közös nyilatkozatot kiadniuk az ügyben, amelyben el is ítélték az orosz agresszió minden formáját, de a végleges nyilatkozat nem volt olyan erőteljes, mint ahogy azt Csehország, Lengyelország és Szlovákia eredetileg

³ https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/v4-praha-summit-cesko-slovensko-polsko-madarsko-pavel-fico-orban.A231115_155540_domaci_svm

⁴ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES_PC_V4_Paper_HU_210624.pdf

tervezte. A magyar kormány ugyanis megakadályozta, hogy abban szó essen a belorusz demokráciamozgalom és Ukrajna támogatásáról, valamint az Északi Áramlat 2 elutasításáról.

Ezután következett a magyar kormány Ukrajna elleni orosz agresszióra adott, minimum kétértelmű, de inkább Kreml-barát válasza, amely a „béke” üres emlegetésével következetesen szolgálta az orosz érdeket. Ezt különösen a cseh és a lengyel kormány nem nézte jó szemmel, de a nemrég leköszönt szlovák kormány külügyminisztere is többször élesen bírálta az Orbán-kormány Moszkva-barát retorikáját. A Direkt36 magyar-lengyel viszony megromlásáról szóló tényfeltáró cikke⁵ szerint a Fidesszel egyébként jó viszonyt ápoló, stratégiai szövetséges Jog és Igazságosság (PiS) vezette lengyel kormány a szankcióellenes magyar álláspontot sem tudta elfogadni, és még arra sem tudta rávenni az Orbán-kormányt, hogy legalább csendben fogalmazza meg az Oroszországgal kapcsolatos különvéleményét.

Miután az év közepén Szlovákia vette át Magyarországtól a soros elnökséget, az együttműködés legkevésbé vitatott ügyeire fókuszált, így például az energiaforrások diverzifikálását, az atomenergia felhasználását, a közlekedés és a fenntartható fejlődés kapcsán folytatott együttműködést állította a középpontba. A feszültség azonban továbbra is fennállt Magyarország Oroszország-politikájával kapcsolatban, ami a házelnökök V4-es találkozájának lemondásához vezetett 2022 őszén. Ezt a találkozót végül 2023 február elején pótolták Pozsonyban, ahol Kövér László, az Országgyűlés elnöke kifejtette, hogy a „siker” titka, hogy azokban a témákban keresik az együttműködést, amelyekben több a közös, mint a megosztó elem, és megpróbálják elkerülni azokat a kérdéseket, amelyekben különböző állásponton vannak. Hasonló érvelést alkalmazott később Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter is, aki egy interjúban⁶ elismerte, hogy bár a V4 „nem most éli a legjobb időszakát”, az együttműködést biztosítja, hogy arra koncentráljanak, ami mindenkinek érdekében áll.

Csak hogy, mivel a V4-országok alapvető biztonságpolitikai ügynek tartják az orosz terjeszkedés megállítását Ukrajnában, a háborúhoz való viszony aligha fog teljesen háttérbe szorulni.

Változó álláspontok a migráció kérdésében

A háború mellett a másik meghatározó téma V4-ek vonatkozásában az európai migrációs és menekültpolitika. Alighanem ez az egyik olyan kérdés, amelyben az Orbán-kormány teljes egyetértést látna szívesen a V4-tagállamok között, ám a korábbi egység az elmúlt években ebben tekintetben is megbomlott.

Egységes álláspont akkor alakult ki, amikor az országcsoport a 2015-ös menekültválság nyomán kihasználta az idegenellenesség európai szintű felerősödését (alapvetően

⁵ <https://telex.hu/direkt36/2023/05/15/igy-haragitotta-magara-orban-viktor-a-legkozelebbi-baratait>

⁶ <https://index.hu/belfold/2023/06/06/konkretan-ronai-egonnal-szijjarto-peter-kulugyminiszter-diplomacia/>

belpolitikai indíttatásból, valamint uniós súlyát növelendő), új szereplőként megjelenve az európai politikai térben. Az EU nagy tagállamai által támogatott kötelező kvótarendszert a V4-országok elutasították, hangsúlyozva, hogy a nemzetállami szuverenitást tiszteletben kell tartani a menekültügy és a bevándorlás területén is.

A V4-ek rendkívüli migrációs csúcstalálkozóján 2015 szeptemberében kiemelték, hogy minden országnak lehetőséget kell adni arra, hogy döntsön a saját területén tartózkodó migránsok számáról. Rámutattak, hogy meg kell őrizni az EU szolidaritásának önkéntes jellegét, ezért a V4-ek számára elfogadhatatlan volt minden olyan javaslat, amely a szolidaritási intézkedések kötelező és állandó kvótáinak bevezetéséhez vezetne.

A kérdésben mutatott egységet a V4-országok kormányai, különösen a magyar, politikai sikernek tartották, ám az ezzel kapcsolatos jogi vitát végül elveszítették, és hamar megosztottá is váltak. Az Európai Unió Bírósága (EB) 2017-ben elutasította Magyarország és Szlovákia kvótarendszerrel kapcsolatos panaszát, és megerősítette, hogy az uniós döntéshozatali folyamat összhangban volt az uniós szerződésekkel. Erre alapozva 2017 júniusában az EU kötelezettségszegési eljárást indított Csehország, Magyarország és Lengyelország ellen a kvótarendszer végrehajtásának elmulasztása miatt; végül csak Szlovákia volt az, amely végrehajtotta az EB döntését, és a menekültek befogadása mellett döntött.

A közös európai migrációs és menekültpolitika ügye ezek után pár évre lekerült az európai napirendről. Az utóbbi egy évben azonban új formában ismét fontossá vált a kérdés, és az immár minősített többséggel elfogadható szabályozás célegyenesbe került. Kötelező kvótákról már nincs szó, csak kötelező szolidaritásról, a menekültügyi eljárások egységesítéséről és a közös határvédelem megerősítéséről. A V4-ek ezt az új szabályozást már nem elleneztek egységesen. Idén októberben Magyarország és Lengyelország szavazott csak a migrációs válsághelyzetek kezelésére vonatkozó rendelet közös tanácsi álláspontja ellen, míg a V4-es csoportosulás másik két tagja, Csehország és Szlovákia tartózkodott.

Ennek kapcsán még Orbán Viktor is megállapította, hogy jó lenne, ha a V4-ek egységes álláspontot képviselnének a migráció ügyében, de már nem így van. A migrációs vitában „a csehek már lefalcoltak korábban, és most már a szlovákok is”⁷.

Gyengülő euroszkepticizmus

Mindez azt is jelenti, hogy a V4 egyelőre nem tölti be azt az európai fősodorról szembenálló szerepet, amelyet az Orbán-kormány 2010 után, de főként a 2015-ös menekültválságot követően belélt.

A magyar miniszterelnök hiába emlegette éveken át úgy a visegrádi országokat, mint a „hanyatló” Nyugattal szemben álló, gazdaságilag fellendülő és a normalitást képviselő Közép-Európa motorját, amely elképzelése szerint az egész EU-t is képes megújítani.

⁷ <https://telex.hu/belfold/2023/09/29/orban-viktor-miniszterelnok-kossuth-radio-nyilatkozat>

Jelenleg úgy tűnik, a magyar kormányfő egyre inkább egyedül marad a nézeteivel, külpolitikai mozgástere pedig mind inkább beszűkül, a V4-csoporton belül is.

További regionális együttműködések

A gyengülő és kiüresedő Visegrádi Együttműködést érdemes a többi regionális formáció kontextusában elemezni. A kelet-közép-európai régióban olyan kormányközi együttműködések jöttek létre az elmúlt harminc évben, amelyek adott esetben egyes országok számára a V4 alternatívájaként szolgálhatnak. Ezek gyakran csak egy-egy téma köré összpontosulnak, találkozóik is legfeljebb éves szinten vannak, de akad olyan is, ami erősen intézményesült és az egyeztetések szinte állandóak a résztvevő országok között. Sőt, több ilyen formációban mind a négy visegrádi ország részt vesz; a felsorolást ezekkel kezdjük, és ezeket követik azok a csoportosulások, amelyeknek a V4-ek közül nem mindenki tagja.

Közös projektek, eltérő hangsúlyok

Eastern Partnership (EaP) – 27 EU-tagállam + Azerbajdzsán, Belarusz, Georgia, Moldova, Örményország, Ukrajna

Az EaP létrejötté volt a V4 első közös uniós sikere.⁸ A Keleti Partnerség az EU tagállamai és hat kelet-európai ország közös kezdeményezése, amely szabályozza az EU kapcsolatait a posztszovjet államokkal.

A Keleti Partnerség célja, hogy fórumot biztosítson az EU és kelet-európai szomszédai közötti kereskedelmi, gazdasági stratégiai, utazási megállapodásokkal és egyéb kérdésekkel kapcsolatos megbeszélésekhez. Célja továbbá a demokrácia, a jólét, a stabilitás és a fokozott együttműködés közös értékeinek közös térségének kiépítése.

Az EaP sikere elsősorban – de nem kizárólag – Lengyelország stratégiai érdeke, így nem meglepő, hogy az együttműködés motorja Varsó. A lengyel elnökség alatt jött létre a V4 Eastern Partnership programja is, a keleti partnerek demokratikus átmenetének támogatására.⁹

Három Tenger Kezdeményezés (3SI) – Ausztria, Bulgária, Csehország, Észtország, Görögország, Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia

⁸ <https://www.visegradgroup.eu/official-statements/documents/joint-political>

⁹ https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/visegradfund.org/uploads/2019/04/V4_EaP_flyer_2019-03-20_online.pdf

Az EU tizenhárom államának¹⁰ fóruma, amely a Balti-tengertől az Adriai- és a Fekete-tengerig, egy észak-déli tengely mentén köti össze a résztvevő államokat. A 2015-ben lengyel-horvát kezdeményezésre indult politikai platform célja, hogy regionális párbeszédet alakítson ki a tagállamokat érintő kérdésekről, és növelje Kelet-Közép-Európa gazdasági integrációját közös közlekedési, energetikai és digitális infrastruktúra létrehozásával.

A hivatalos gazdasági fókusz mögött geopolitikai és biztonságpolitikai megfontolások állnak: az Ukrajna elleni 2014-es orosz agressziót követően csökkenteni kell a régió függését Oroszországtól. A függés alapja ugyanis, hogy a szovjet megszállás alatt orosz irányba kiépült energetikai és közlekedési infrastruktúra kiszolgáltatja a régió országait a mindenkori orosz vezetésnek. Nem véletlen tehát, hogy a 2022-ben szintet lépő orosz agressziót követően Ukrajna és Moldova is a kezdeményezés partnerévé, de facto résztvevőjévé vált.¹¹

A kezdeményezés földrajzi kiterjedése miatt a finanszírozásra létrehozott Három Tenger Befektetési Alap számításai szerint a tervezett infrastrukturális projektek megvalósításához mintegy 270 milliárd euróra van szükség¹², más, korábbi számítások a finanszírozási igényt 570 milliárd euróra becsülik.¹³ Mindennek a megvalósítása olyan külső donorkat is igényel, mint az EU, az Egyesült Államok vagy Németország, hiszen a befektetési alap összesen 100 milliárd eurónyi projektet tervez támogatni.¹⁴

A 3SI-ben ugyan mind a négy visegrádi ország részt vesz, azok elkötelezettsége a projekt iránt változó. Lengyelország, és főleg Andzej Duda elnök (PiS) kezdeményezőként nemcsak gazdasági, hanem politikai projektként tekint a 3SI-re, ami nem csak az Oroszországtól, hanem Nyugat-Európától való függés csökkentését is célozza. Ez azonban nem egyezik Csehország prioritásaival, amely kifejezetten passzív tagja a csoportnak. A cseh állam nem vesz részt a Három Tenger Befektetési Bankban és korábban egyetlen – mára visszavont – projekt volt a prioritási listáján, szemben más tagállamokkal, amelyeknek jellemzően három és nyolc közötti projektjük van. Az új cseh kormány és elnök elkezdte ugyan tárgyalni az aktív részvételt két új projekttervével, de az a cseh államháztartás magas hiánya miatt egyelőre nincs napirenden.¹⁵ A szlovák hozzáállás hasonlóan szkeptikus: az együttműködés lengyelek által erőltetett politikai felhangjai miatt

¹⁰ Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Ausztria, Szlovénia, Magyarország, Horvátország, Románia, Bulgária, és Görögország. Résztvevő partner pedig Ukrajna és Moldova is.

¹¹ <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/06/21/7141676/>
<https://www.euractiv.com/section/politics/news/three-seas-initiative-to-enlarge-with-greece-says-romanian-president/>

¹² <https://3siif.eu/the-fund>

¹³ <https://irei.com/news/new-fund-supplement-eu-infrastructure-project-financing/>

¹⁴ <https://3seas.eu/>

¹⁵ https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/trojmor-i-ceska-vlada-dunaj-odra-labe-cinsky-vliv-plynovod_2307120700_aur

ellenzi a struktúra formalizálódását. Szlovákia számára a 3SI a Visegrádi Együttműködés gazdasági kiegészítőjeként funkcionál az EU keretein belül.¹⁶

Magyarország ezzel szemben 15 projektben vesz részt, amivel Horvátország után a legaktívabb, ami a projektek számát illeti.¹⁷ Ilyen közös projekt például a magyar kormány által kezdeményezett Észak-Déli Gáz Korridor, ami Szlovákia és Magyarország közötti gázvezetékek kapacitását növelné, hogy az a részes országok könnyebben hozzáférjenek a cseppfolyósított földgázhoz (LNG).¹⁸ Sőt, a 2025-ös csúcstalálkozót Budapesten fogják megtartani.¹⁹ A magyar vezetés a nyilatkozatok alapján elkötelezett az együttműködés és annak nyugat-balkáni országokra való kibővítése mellett, ugyanakkor elutasítják, hogy a kezdeményezés „bárki elleni irányulna”, és ellenzik a román-lengyel javaslatot, hogy kibővüljön védelmi együttműködéssel is.²⁰ Az Orbán-kormány számára a V4 erősítése a prioritás, amely nem vetélytársa ugyan a Három Tenger Kezdeményezésnek, de Varsó számára az utóbbi erősítése jóval fontosabb.²¹ A lengyel kormányváltás várhatóan nem is változtat ezen, a Nyugat-Európával szembeni politikai agenda ugyanakkor jó eséllyel eltűnik majd a lengyel érdekek mögül.

Bukaresti Kilencek (B9) – Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia

A csoportosulás Lengyelország és Románia kezdeményezésére jött létre, elsősorban a Krím és Kelet-Ukrajna 2014-es orosz inváziójára adott reakcióként.²² Célja a NATO keleti szárnyának országai közötti katonai együttműködés elmélyítése, valamint a legfontosabb biztonságpolitikai kérdések, elsősorban az orosz-ukrán háború megvitatása.

A csoport tagjai a háború eszkalálódása óta néhány havonta elnöki csúcstalálkozókra egyeztetnek Ukrajna támogatásának és a NATO keleti szárnyának megerősítésére tett erőfeszítésekről.²³ Ennek a formátumnak a fő célja tehát a biztonságpolitikai konzultáció, ezért intézményesülésre és az együttműködés kiterjedésére nem érdemes számítani.

¹⁶ <https://www.amo.cz/en/the-perspective-of-the-czech-republic-hungary-and-slovakia-on-the-three-seas-initiative/>

<https://www.freiheit.org/central-europe-and-baltic-states/slovakias-perspective-three-seas-initiative>

¹⁷ <https://www.3seas.eu/about/progressreport>

¹⁸ <https://projects.3seas.eu/projects/north-south-gas-corridor-expansion-of-existing-capacity-between-hungary-and-slovakia>

¹⁹ <https://24.hu/kozelet/2023/09/06/magyarorszag-2025-harom-tenger-kezdemenyezes-talalkozo/>

²⁰ <https://www.origo.hu/nagyvilag/20210603-kover-laszlo-over-laszlo-magyarorszag-elkotelezett-tamogatoja-a-harom-tenger-kezdemenyezesnek.html>

²¹ <https://warsawinstitute.org/hungary-towards-the-three-seas-initiative/>

https://azonnali.hu/cikk/20220308_hogyan-hat-kozep-europa-politikajara-az-ukran-haboru

²² Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország, Románia, Litvánia, Lettország, Észtország és Bulgária

²³ <https://tvpworld.com/66508719/bucharest-nine-leaders-us-president-nato-secgen-sign-joint-declaration>

Alternatív formációk

Közép-európai Államok Formációja (C5) – Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia (~~Lengyelország~~)

A Central Five (C5) egy informális politikai együttműködés Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia között, amit Alexander Schallenberg osztrák külügyminiszter kezdeményezett 2020-ban a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó tevékenységek összehangolására. Az ülések középpontjában a határátlépés és a világjárvány okozta gazdasági és társadalmi válság leküzdésére irányuló uniós tevékenységekről folytatott eszmecsere állt.²⁴

A járvány lecsengésével pedig a formáció Csehország, Szlovákia, és Magyarország számára közös politikai akarat esetén a V4 ad-hoc-szerű alternatívájaként funkcionálhat, ahol a külügyminiszterek informális egyeztetéseket folytathatnak. A 2023 szeptemberében tartott találkozón például szó esett az orosz-ukrán háborúról, az irreguláris migrációról, valamint az EU nyugat-balkáni bővítéséről, de közös állásfoglalást nem adtak ki.²⁵

A találkozó leginkább egy válságtanácskozásnak tekinthető, azt figyelembe véve, hogy szeptember végére az összes résztvevő ország az egymás közötti határok ellenőrzésének újraindítását kezdte el, ami erősen aláássa a schengeni övezet működését a térségben. Mivel a legtöbb régiós országba a balkáni útvonalon, és így Magyarországon keresztül érkeznek a menedékkérők, a magyar állami kapacitások hiánya, valamint az elfogott embercsempészek májusi szabadon engedése mindegyik országot kellemetlenül érinti.

Slavkovi Háromszög – Ausztria, Csehország, Szlovákia (~~Lengyelország, Magyarország~~)

A „Slavkovi háromszög” infrastrukturális, közlekedési, energiabiztonsági kérdésekkel, ifjúsági foglalkoztatással, határokon átnyúló kapcsolatokkal, az európai integráció társadalmi dimenzióival és az EU szomszédsági kapcsolataival foglalkozik.

Az aláírók 2015-ben hangsúlyozták, hogy a „slavkovi háromszög” nem a V4 konkurenciájaként jött létre, a gyakorlatban ugyanakkor a cseh és a szlovák kormány már hét éve mégis annak helyettesítésére használja, körülbelül azóta, amióta a varsói és budapesti vezetéssel szembeni ellentétek hangsúlyosan megjelentek.²⁶ A két akkori vezetésnek fontos volt, hogy megmutassák, ők nem tartoznak az euroszeptikusok klubjába. Kérdés, hogy az új Fico-kormány Szlovákiában mennyire érzi majd ezt fontosnak a magyar kormánnyal való együttműködéssel szemben.

²⁴ <https://www.ludovika.hu/magazin/aula/2021/08/16/kozep-europa-kulugyminiszterei-uj-formacioban-tomorulnek/>

²⁵ <https://www.facebook.com/szijjarto.peter.official/posts/pfbid0hGbaNrMBn5y34vGLvosGJnWKftCkhzbkBu6yrKadX3QQv9a2o7ABQWzPje6VSRc8l>

https://www.mzv.cz/jnp/en/issues_and_press/ministers_of_the_central_european_five.html

²⁶ <https://www.pism.pl/publications/surviving-by-minimalism-slovakias-v4-presidency>
https://hvg.hu/itthon/20170815_Rugalmas_elszakadas_Slavkov_lesz_Visegrad_Austerlitz
<https://vilagterkep.atlatszo.hu/2017/06/28/visegrad-halott-orban-ellenes-szovetseg-alakul-kozep-europaban-is/>

Weimari Háromszög – Franciaország, Lengyelország, Németország (~~Csehország, Magyarország, Szlovákia~~)

A weimari háromszög vagy weimari együttműködés Németország, Franciaország és Lengyelország vezetőinek 1991 óta létező konzultációs fóruma, amelyet az államok vezetőinek esetenkénti csúcstalálkozó, illetve éves külügyminiszteri és egyéb alacsonyabb szintű találkozói valósítanak meg.

A három ország nem sokkal a hidegháború lezárulta után alapította meg a csoportosulást, azzal a céllal, hogy elősegítsék az európai értékeken alapuló jószomszédi együttműködést. Akkori politikai céljai az átmenet (1989-91) és a bővítés stabilizálása, Franciaország és Németország kelet-közép-európai érdekeinek harmonizálása, Lengyelország euroatlanti integrációjának segítése voltak.

A weimari együttműködés potenciális súlya ellenére egészen az Ukrajna elleni orosz invázióig tetszhalott állapotban volt, ugyanis fő célját, Lengyelország integrációját elérte, a 2010-es években pedig a három ország érdekei eltávolodtak.²⁷ Ez azonban a Merkel-korszak végével és az orosz-ukrán háború eszkalálódásával megváltozott, és a hármás párbeszédnek ismét lett létjogosultsága. Hosszú kihagyás után 2022 februárjában ismét találkozott a három ország vezetője, hogy Ukrajna támogatására szólítsanak fel. 2023 júniusában megerősítették elköteleződésüket a demokráciák védelmében, és megegyeztek, hogy a júliusi NATO-csúcstalálkozón utat mutatnak Ukrajnának a csatlakozás felé, amit sikerült is elérni.²⁸

Varsó számára ez a formátum az ország középhatalmi pozíciójának kidomborításáról, valamint Berlin és Párizs Ukrajna iránti támogatásának megőrzéséről szól.

Lublini Háromszög – Lengyelország, Litvánia, Ukrajna (~~Csehország, Magyarország, Szlovákia~~)

A Lublini Háromszög egy 2020-ban létrehozott háromoldalú együttműködési mechanizmus Lengyelország, Litvánia és Ukrajna között, hogy fellépjenek a biztonságukat fenyegető orosz hibrid hadviseléssel szemben, és segítsenek integrálni Ukrajnát az euroatlanti struktúrákba.²⁹ A kezdeményezésnek fontos eleme a nemzeti parlamentek közötti együttműködés, és egy közös, többnemzetiségű dandár felállítása tudásátadási és kiképzési céllal. A formátum súlyát jelképezi, hogy 2023 januárjában a csúcstalálkozót követően jelentette be a lengyel kormány, hogy Leopard 2-es harckocsikat adnak Ukrajnának, igyekezve rövidre zárni a lassan folyó nyugati vitát a kérdésről.³⁰ A júniusi

²⁷ https://azonnali.hu/cikk/20220308_hogyan-hat-kozep-europa-politikajara-az-ukran-haboru

²⁸ <https://insightnews.media/weimar-triangle-summit-1991-vs-2023/>
https://politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=3218

²⁹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3101846-lublinskij-trikutnik-viznaciv-odnim-iz-prioritetiv-protidii-gibridnim-zagrozam-rf.html>

<https://www.umcs.pl/en/lublin-triangle-poland-lithuania-ukraine,22124.htm>

³⁰ <https://www.ankasam.org/the-role-of-the-lublin-triangle-in-the-russia-ukraine-war/?lang=en>

találkozón pedig megerősítették a közös érdeküket, miszerint Ukrajnát minél hamarabb biztonsági garanciákkal kell ellátni, és fel kell venni a NATO-ba.³¹

Balti-tengeri Tanács (CBSS) – Dánia, Észtország, Finnország, Izland, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország, Norvégia, Oroszország, Svédország (~~Csehország, Magyarország, Szlovákia~~)

A Balti-tengeri Tanács egy az EU tíz tagállamából³² álló kormányközi politikai egyeztető fórum, amely a Hidegháború vége utáni megváltozott geopolitikai helyzetre adott regionális válaszok egyeztetésére jött létre. Az együttműködés fő célja, hogy a Balti-tenger körüli országok együtt tegyenek 1.) egy regionális identitás kialakulásáért, kulturális, oktatás- és ifjúságpolitikai együttműködéssel, 2.) egy biztonságos régiót hozzanak létre a polgári védelem és az emberkereskedelem elleni küzdelem összehangolásával, valamint 3.) környezetileg fenntartható, ellenállóképes és prosperáló régióért. Az együttműködést egy Stockholmban működő 30 fős titkárság támogatja. A V4-es országok közül egyedül Lengyelország tagja, de Szlovákia és Magyarország megfigyelőként jelen van.³³

Szerb-osztrák-magyar csúcstalálkozók – Ausztria, Magyarország, Szerbia (~~Csehország, Lengyelország, Szlovákia~~)

Idén júliusban harmadik alkalommal találkozott Karl Nehammer osztrák kancellár, Orbán Viktor magyar miniszterelnök és Alekszandar Vucsic szerb elnök, hogy összehangolják a három ország irreguláris migráció és szervezett bűnözés elleni tevékenységét.³⁴ Ennek előremozdítására 2022 novemberében megállapodást is aláírtak.³⁵ Ez az együttműködési formátum ugyan nem helyettesítheti a V4-et, de egy alternatív platformként és a feszültségek enyhítésére alkalmas lehet.

Magyarország külpolitikai mozgástere a regionális együttműködések tükrében

A regionális együttműködési formátumok áttekintése után az látszik, hogy Magyarország számára nincs alternatívája a Visegrádi Csoportnak, legyen szó szakpolitikai egyeztetésről vagy politikai szövetségről. Varsó, Prága és Pozsony számára is van alternatív együttműködési forma, amelyek vagy az Ukrajna melletti kiállásról szólnak, vagy azt igyekeznek megmutatni a nyugati partnerek felé, hogy nem azonosulnak az euroszeptikus magyar kormánnyal. Tény ugyanakkor, hogy Lengyelország számára a Három Tenger Kezdeményezés, a Balti-tengeri Tanács és a Lublini Háromszög is jelentőségteljesebb

³¹ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/lublin-triangle-gathers-in-kyiv-to-prepare-for-nato-summit/>

³² A CBSS tagállamai a következők: Dánia, Észtország, Finnország, Izland, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország, Norvégia és Svédország. Az Európai Unió szintén tagja a CBSS-nek. 2022 márciusa előtt Oroszország is tagja volt, de az Ukrajna elleni invázió miatt a Tanács tagjai felfüggesztették a tagságát.

³³ <https://cbss.org/>

³⁴ <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2023/07/becsben-targyal-orban-viktor-az-illegalis-migracio-elleni-fellepesrol>

³⁵ <https://www.kemma.hu/orszag-vilag/2022/11/orban-viktor-indulas-a-magyar-osztrak-szerb-csucstalalkozora>

projekt, és középhatalmi státuszának köszönhetően nagyobb is a mozgástere. Prága és Pozsony eközben a Béccsel való együttműködésben látta eddig a megoldást, de kérdéses, hogy az új szlovák kormány mennyire látja ebben a potenciált. Az Orbán kormány jelenleg az irreguláris migrációval igyekszik ad-hoc koalíciókat kötni Ausztriával és a régió más országaival, de a tény, hogy Budapest is a probléma része, nehézzé teszi ennek az állandósulását.

A magyar kormány ilyen elszigeteltségének fő oka a saját elhibázott külpolitikájában rejlik. Az, hogy Magyarország számára nincs igazán alternatívája a V4-nek, nagyban köszönhető annak, hogy a magyar kormány továbbra is szoros kapcsolatot ápol Moszkvával, és mellette hangosan kritizálja az Európai Uniót és a nyugati szövetségi rendszert. Emiatt nincs egy olyan pozitív ügy, amellyel Budapest maga köré tudná terelni a környező országokat.

Hogyan tovább?

A V4 jövőjét illetően sok múlik az ukrajnai válság kimenetelén, amely a második világháború után kialakított és a hidegháború után megerősített európai biztonsági rendszer átalakulását eredményezte.

Bár viták zajlanak a lehetséges forgatókönyvekről, és az Ukrajna melletti európai kiállás elfáradhat, jelenleg úgy tűnik, hogy Kelet-Európában azok az országok erősödhetnek meg, amelyek Oroszországgal szemben foglalnak állást a kiterjesztett euroatlanti integráció keretében.

Lengyelország és Ukrajna szerepe különösen meghatározó lehet a térségben, ami a V4 működését is alapvetően befolyásolni fogja. Ahogy Jeszenszky Géza írta nemrég egy cikkében: „Az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság által is üdvözölt és támogatott lengyel-ukrán szövetség – Piłsudski álmát megvalósítva – Lengyelországot kiemelte a kisebb országok közül és európai középhatalommá teszi. Európa politikai, katonai és gazdasági képe ezzel radikálisan meg fog változni. Románia is érdemi támogatást nyújt Ukrajnának, miközben elmélyíti katonai együttműködését a NATO-val és annak vezető hatalmával. Ez tovább fogja növelni e három ország súlyát és befolyását, fölváltva a V4-et.”³⁶

Magyarország eddig is jórészt egyedül maradt Kreml-barát külpolitikájával, még a V4-en belül is. Ezen némileg változtathat Robert Fico újbóli hatalomra kerülése Szlovákiában, de a térség és a V4 egészét nézve az országok többsége Oroszország terjeszkedésében látja a legnagyobb biztonsági kockázatot, és nem a nyugati szövetségi rendszerben. Ebbe az irányba tolja az egyes kormányokat a közvélemény is. A Globsec 2023-as felmérése szerint

³⁶ https://nepszava.hu/3214080_jeszenszky-geza-magyarorszag-nemzetkozi-helyzete-a-lengyel-valasztasok-utan

a közép-kelet-európai térség nyolc vizsgált országa közül csak Szlovákiában (40%), Bulgáriában (44%) és Magyarországon (54%) nem volt túlnyomó többsége annak az álláspontnak, miszerint az ukrajnai háborúért Oroszország a felelős. Ugyanebben az országban maradt relatíve alacsony azok aránya, akik biztonsági fenyegetést látnak Oroszországban a saját országukra nézve, de még így is Szlovákiában 54%, Magyarországon 48%, Bulgáriában pedig 34% tart az orosz terjeszkedéstől.³⁷

A másik fontos, közeljövőt meghatározó tényező az októberben lezajlott lengyelországi választás eredménye. A küszöbön álló új lengyel kormány aligha fog majd olyan külpolitikát folytatni, amely szembe megy az EU főáramával.

A V4-en belül Lengyelország és Csehország alkothat majd egy eddiginél jóval konstruktívabb tandemet az Európai Tanácsban. A magyar kormány pedig legfeljebb a szintén Kreml-barát irányba lépő szlovák kormánnyal tud eseti alapon együttműködni, de ez a szövetség nem pótolja a lengyel szövetséges elvesztését.³⁸ Szlovákia nyolcszor kisebb, mint Lengyelország, ezáltal politikai súlya is elenyészőbb egy blokkoló kisebbség kialakításához a Tanácsban. Szlovákia ráadásul tagja az eurózónának, vagyis teljesen más gazdaságpolitikai preferenciákkal rendelkezik, mint Magyarország.³⁹

A lengyel választás következményei ráadásul túlmutatnak a kétoldalú kapcsolatokon és az uniós viszonyokon is. Továbbra sem várható ugyanis, hogy az Orbán-rezsim számára kedvezőbb lesz az európai széljárás. A magyar kormány már a tavalyi olaszországi kormányváltástól is tanácsi pozíciója erősödését várta, de hamar kiderült, hogy az éppen egy éve alakult Meloni-kormány – a közös szelfiket leszámítva – nem nagyon támogatja a magyar kormány európai törekvéseit.

Óriási várakozás előzte meg, de nem hozta el a fordulatot a spanyol választás sem. Robert Fico bár nyerni tudott, egyáltalán nem borítékolható, hogy az új szlovák kormány (amelynek politikai súlya nem összemérhető a lengyelekével, az olaszokéval vagy a spanyolokéval) erős szövetségese lesz Orbán Viktornek az európai szinten. A Fidesz legfeljebb az Európai Parlamentben vigasztalódhat, feltéve, ha meg tudja újítani viszonyát a most ellenzékbe szoruló PiS-szel, és be tud kerülni az Európai Konzervatívok és Reformerek képviselőcsoportjába (ECR).

A V4-szövetség vagy kiürül, vagy – egyáltalán nem Orbán Viktor szája íze szerint – a Varsó-Prága-tengely mentén vesz új lendületet: a katonailag, politikailag és gazdaságilag is nagyobb erőt képviselő, Nyugat-orientált Csehország és Lengyelország még inkább domináns pozícióba kerülhet Közép-Kelet-Európában, míg az Oroszország és más keleti autokráciák iránt elkötelezett Orbán-rezsim egyre inkább csak a Balkánon találhat magának partnereket.⁴⁰

³⁷ <https://www.globsec.org/sites/default/files/2023-05/GLOBSEC%20TRENDS%202023.pdf>

³⁸ <https://pcblogger.atlatszo.hu/2023/09/30/szlovak-magyar-ke-t-uj-jo-barat-a-szlovak-valasztas-kulpolitikai-kovetkezmenyei/>

³⁹ <https://pcblogger.atlatszo.hu/2023/11/07/a-lengyel-valasztas-regios-es-europai-kovetkezmenyei/>

⁴⁰ https://politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=3251

Amennyiben a magyar kormányzat képtelen vagy nem hajlandó változtatni az Ukrajnához, valamint az uniós intézményekhez fűződő viszonyán, úgy nem valószínű, hogy a V4 újjáéledhet a közeljövőben. Az Oroszországhoz fűződő baráti és az Ukrajnával szembeni ellenséges viszony átalakításához jelentős, akár személyi változtatásokra is szükség lehetne a külügyi kormányzatban, ahogy az ország orosz függését is csökkenteni kellene. Ukrajna uniós csatlakozásának támogatása vagy a kisebbségi jogok körüli vita rendezése, mind jó irányba tett, jelzésértékű lépések lehetnének.

A magyar-uniós kapcsolatok viszonylatában a legvalószínűbb scenárió az, hogy marad a jelenlegi status quo, tehát Magyarország az uniós döntéshozatal periferiáján marad: elveszíti súlyát a döntéshozatalban, nem képes hatékonyan képviselni érdekeit, egyre inkább a vétópolitika marad a fő fegyvere, amit viszont a többi tagállam igyekszik majd kiskapukon keresztül kikerülni.

A magyar kormány papíron igyekszik megfelelni a Bizottság feltételeinek és saját vállalásainak, de a gyakorlatban nem célja a saját maga által kiépített, az intézmények feletti kontrollra és korrupcióra épülő rezsim leépítése. Az is valószínűnek tűnik, hogy a magyar kormány egyre kevésbé akar majd részt venni az uniós integráció erősítését célzó kezdeményezésekben, és blokkolni is próbálja majd ezeket a törekvéseket.⁴¹

⁴¹ https://politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=3244

Impresszum

A V4 JÖVŐJE ÉS AZ ORBÁN-REZSIM KÜLPOLITIKAI MOZGÁSTERE

© Friedrich-Ebert-Stiftung – Political Capital

Felelős kiadó és szerkesztő: Political Capital Kft.

Budapest, 2023

Magyar nyelvű tanulmány: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES-PC_Tanulmany_V4_231129.pdf

Angol nyelvű összefoglaló: https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/FES-PC_Summary_V4_EN_231129.pdf

E kiadvány a szerzők saját véleményét tartalmazza, mely nem feltétlenül tükrözi a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) hivatalos álláspontját. A Friedrich-Ebert-Stiftung által publikált kiadványok kereskedelmi forgalomba kizárólag a FES előzetes írásos engedélyével kerülhetnek.