

## **V4-stratégiák az Európai Unióban**

*Repedések Európában és a visegrádi országokon belül*

A Political Capital és a Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest tanulmánya

*2021. június*

## Vezetői összefoglaló

- Az 1991-ben létrejött Visegrádi Együttműködés történelmi szerepet játszott Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia euroatlanti integrációjában. A regionális együttműködés 30 éves fennállásának legnagyobb sikere, hogy a rendszerváltozásokat követő bizonytalanságot meghaladva járultak hozzá ahhoz, hogy a négy résztvevő közép-európai állam újraegyesüljön Európával. 2004-ben a négy ország egyszerre lépett be az Európai Unióba, amivel az együttműködés elérte az 1991-es Visegrádi Nyilatkozatban foglalt legfontosabb célkitűzéseit. Bár ez egyben tartalmi kiüresedéssel fenyegette a V4-eket, az együttműködés nem szűnt meg. Az ezredfordulón életre hívott Nemzetközi Visegrádi Alap, valamint az éves V4-elnökségek biztosították a regionális társulás továbbvitelének lehetőségét, még akkor is, ha az együttműködés kevésbé látványos keretek között működött.
- A 2014-2015-ben kibontakozó migrációs válság egy mindaddig példátlan kihívás elé állította az Európai Unió országait, amely a visegrádi országok számára is új helyzetet teremtett. A migrációs diskurzus európai szintű felerősödését alapvetően belpolitikai indíttatásból kihasználva a V4-ek új szereplőként jelentek meg az európai politikai térben, bevándorlásellenes küzdelmük pedig jelentős mértékben hozta felszínre az európai közösségben fellelhető törésvonalakat. Közép-Európa az Európai Unió Bíróságának 2017 és 2020 közötti döntései alapján a migrációs vitát jogi értelemben elvesztette, politikailag viszont a visegrádi álláspont vált a meghatározó a napjainkban is tartó migrációs diskurzusban. A migrációs vitát követően a V4-ek, kiváltképp Lengyelország és Magyarország, több más politikai kérdésben is blokkoló kisebbségként tűnt fel Európában, ami az egész csoport megítélését is rontotta.
- A Lengyelország és Magyarország, valamint az Európai Unió közötti törésvonalakat leginkább a 2017-ben európai szinten is megkezdődő jogállamisági viták hozták a felszínre. Míg a lengyel és a magyar demokratikus deficit ellensúlyozására az Európai Unió nem volt képes hatékonyan fellépni, addig Lengyelország és különösen Magyarország az Unióval szembeni politikai küzdelmük és belpolitikai törekvéseik eszközének tekintették a V4-et. Ezzel párhuzamosan viszont több európai uniós vitában megmutatkozott, hogy az együttműködés sem nem olyan egységes, sem nem olyan hatékony, mint amennyire azt a budapesti és a varsói radikális jobboldali kormányok remélik. A leglátványosabb törésvonal az eltérő Oroszország-politikákban mutatkozik meg.
- 30 évvel a Visegrádi Csoport megalakulása után továbbra is a 2004-ben kialakult helyzet határozza meg a V4-ek belső dinamikáját: az együttműködés sikere nagyban függ az abban részt vállaló országok politikai érdekegyezőségétől, illetve attól, milyen politikai tartalommal töltik fel a négy ország közötti partnerséget. A társulás számára továbbra is lehetőség az intézményes együttműködés, de ez csak abban az esetben lehet sikeres, ha a V4-ek nem az Európai Unió ellenében határozzák meg önmagukat.

## Bevezető

A Visegrádi Együttműködés (V4) a jelenkori Európa egyik legmeghatározóbb regionális együttműködési formája. Az idén 30 éves Visegrádi Csoport mellett számos más, hol kevésbé, hol jobban intézményesült regionális társulási mintát láthatunk az Európai Unió területén, a Benelux- és a Balti Együttműködéstől kezdve az Északi Tanácson és a Bukaresti Kilenceken át egészen a geopolitikai alapokon létrejött 16+1, illetve a Három Tenger Kezdeményezésig. A V4 mindazonáltal mind volumenében, mind jelentőségében egyedülálló kezdeményezés, amely létezésének 13. évében sikeresen érte el annak legfőbb célját, vagyis a négy résztvevő közép-európai ország Európával való intézményes újraegyesülését. Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia 2004-es EU-csatlakozását követően a Visegrádi Csoport hol kisebb, hol nagyobb politikai intenzitással működött, egészen a 2014-es ukrajnai eseményekig, valamint a 2014-2016-os migrációs válságig. Ez a két esemény több szempontból is fordulópontot jelentett nemcsak a Visegrádi Együttműködés gyakorlati működésében, de a V4-ek és az EU kapcsolatrendszerében is.

Az elmúlt évtized legfontosabb politikai eseményeit alapul véve a tanulmány kitér a Visegrádi Csoport fejlődési pályájára, a regionális társulás jelenére és jövőbeli perspektíváira, az Európai Unió és a Visegrádi Csoport közötti törésvonalakra, a V4-en belüli ellentétekre, valamint a regionális együttműködés eredményeinek értékelésére.

## Úton Európába

Az 1989-es év sorsfordító pontnak bizonyult Közép-Kelet-Európa országainak történetében. A vasfüggöny leomlása, a Szovjetunió felbomlása és az évtizedek óta várt demokratikus fordulat történelmi lehetőséget teremtett a régió államai számára, hogy több mint 40 évnyi totalitárius diktatúrát követően végre újraegyesüljenek Európával és a nyugati közösséggel. A közép-kelet-európai rendszerváltozások azonban számos kihívás elé állították a régió országait, amelyek a politikai berendezkedés átalakulásán túl a piacgazdaságra való áttérés nehézségeiből fakadtak. Ezeket a lehetőségeket és kihívásokat alapul véve, valamint az ikonikus 1335. évi visegrádi királytalálkozó szellemében hívta életre Lengyelország, Magyarország, valamint (akkori formájában) Csehszlovákia a Visegrádi Együttműködést 1991. február 15-én. A Václav Havel csehszlovák államfő, Lech Walesa lengyel elnök, valamint Antall József magyar miniszterelnök által aláírt Visegrádi Nyilatkozat<sup>1</sup> szerint az újonnan létrejött regionális együttműködés öt fő célt tűzött ki maga elé: (1) az állami függetlenség, a demokrácia és a szabadság teljes egészében való helyreállítását, (2) a totalitárius rendszer társadalmi, gazdasági és szellemi megjelenési formáinak felszámolását, (3) a parlamenti demokrácia és a korszerű jogállam kiépítését, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását, (4) a korszerű piacgazdaság megteremtését, valamint (5) az európai politikai, gazdasági, biztonsági és jogalkotási rendszerbe való teljes körű bekapcsolódást. Az 1991-es deklaráció, amely a jelenkori Csehország és Szlovákia egy hónappal későbbi létrejöttével már négy ország polgárait képviselte, évtizedes perspektívában jelölte ki a közép-európai régió fejlődési irányát: a visegrádi négyek ezzel nemcsak azt mondták ki, hogy az euroatlanti közösség teljes jogú tagjává kívánnak válni, de abban is elkötelezték magukat,

---

<sup>1</sup> <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=37>

hogy az euroatlanti integrációt célzó együttműködést a régió országainak történelmi kapcsolatára, valamint ennek megőrzésére alapozzák. A közép-európai országok közeledési szándékát pedig az Európai Gazdasági Közösség is felismerte: az 1991. december 16-ai ún. Európa-megállapodás<sup>2</sup>, amely az EGK és a Visegrádi Hármak között jött létre, elismerően szolt a régióban bekövetkezett politikai és gazdasági változásokról.

A rendszerváltozásból fakadó gazdasági átalakulás nehézségeit leküzdendő, 1992 decemberében a visegrádi négyek új alapokra helyezték az együttműködés országainak gazdasági kapcsolatrendszerét, miután létrehozták a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodást<sup>3</sup> (CEFTA), amely intézményesen különálló entitásként ugyan, de jól látható tartalommal töltötte fel és jelenítette meg gyakorlati szinten a régiós együttműködést. Az akkori gazdasági racionalitásokból kiindulva a szervezet létrehozásának fő (és szükségszerű) mozgatórugója a közép-kelet-európai térség kereskedelmének fellendítése volt. A rendszerváltozások után ugyanis az újonnan létrejött piacgazdaságok kétoldalú gazdasági egyezményeket kötöttek az Európai Unióval, egymással viszont erre nem került sor. Ez utóbbit váltotta ki a CEFTA létrehozása, mivel ennek eredményeként olcsóbbá vált a kereskedelem az Európai Gazdasági Közösség országaival. A szabadkereskedelmi megállapodás tisztább és kedvezőbb helyzetet teremtett a régiós ipari szektorok számára, az együttműködés pedig jó úton haladt annak irányába, hogy teljes mértékben liberalizálja a visegrádi négyek közötti kereskedelmet. 30 év távlatából a CEFTA nem csupán sikerrel töltötte be a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának a Szovjetunióval együtt járó felbomlását, de volumenében és szerkezetében is példaértékű megállapodásnak bizonyult. A visegrádi négyek által létrehozott együttműködéshez később 11 további közép-kelet-európai ország csatlakozott, amelyek közül valamennyien fel tudták használni a szervezeti tagságot az európai uniós csatlakozáshoz vezető átmenethez. A „visegrádi gazdasági térség” kialakulása ahhoz is hozzájárult, hogy Közép-Európa láthatóbbá váljon – és kedvezőbb színben tűnjön fel – a nemzetközi befektetők körében.

A visegrádi országok történetének korai, 1991 és 1994 közötti szakasza a regionális együttműködés és az ahhoz szorosan kapcsolódó gazdasági társulás létrehozásával a V4-ek máig egyik legintenzívebb időszaka volt, amelynek legerősebb megnyilvánulása a prágai V4-csúcs volt 1994 januárjában. Ekkor került sor első alkalommal egy V4+USA csúcstalálkozóra, amelyen a visegrádi országok akkori kormányfői mellett Bill Clinton amerikai elnök is részt vett. A találkozó az eredeti visegrádi célkitűzésekkel összhangban tekintve sikeresen zárult: a Clinton-adminisztráció nem csupán a közép-európai térség védelmi és biztonsági értelemben vett integrációjára adott zöld jelzést, de a felek abban is megegyeztek, hogy az Egyesült Államok gyakorlati eszközökkel fogja támogatni a visegrádi országokban zajló gazdasági és demokratikus átmenetet.

Ezzel szemben a V4-ek történetének 1994 és 1999 közötti időszaka mutatta meg, hogy a Visegrádi Nyilatkozatban foglaltak megvalósítása jelentős mértékben függ attól, milyen politikai irányvonalat képviselnek a visegrádi országok kormányai, illetve, hogy ezek a politikai irányvonalak milyen mértékben egyeznek az 1991-es deklarációban kijelölt stratégiai célokkal. Az együttműködés második szakasza egybeesett Vladimir Meciar három cikluson átívelő miniszterelnökségével; Szlovákia ekkor súlyos belpolitikai feszültségekkel szembesült a

---

<sup>2</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1991\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1991_hu)

<sup>3</sup> <https://cefta.int/>

Meciar-kabinet autokratikus hatalomgyakorlásának, a szélsőjobboldal kormánykoalícióba kerülésének, valamint az (államilag) szervezett bűnözés és korrupció elburjánzásának köszönhetően.<sup>4</sup> A Meciar-kormányzásból következően Szlovákia euroatlanti integrációja átmenetileg lekerült a napirendről, a visegrádi állami vezetők csúcstalálkozóinak pedig négyről háromfősre csökkentek<sup>5</sup>. Szlovákia le is maradt az 1999-es NATO-csatlakozásról, ekkor csak Csehország, Lengyelország és Magyarország lépett be. Az Európához való egységes visegrádi közeledés szintén akadályokba ütközött, a kormányok ekkoriban inkább külön-külön keresték az integráció lehetőségeit, már csak az egyes nemzetállami érdekek eltérő jellege miatt is. Míg Lengyelország és Csehország alapvetően a nemzeti költségvetés stabilizációja mentén keresett engedményeket Európától, addig például Magyarország az 1990-es évek második felében a mezőgazdasági fejlesztésekre és támogatásokra helyezte a hangsúlyt<sup>6</sup>.

A Visegrádi Együttműködés történetének következő fordulópontját két okból is a 2000-es év jelentette. Június 9-én hozták létre a pozsonyi székhelyű Nemzetközi Visegrádi Alapot<sup>7</sup> (IVF), amely mindmáig az együttműködés egyetlen intézményes formában létező leképeződése. A kezdetben a kulturális, tudományos, kutatási, oktatási és ifjúsági kapcsolatok fókuszáló IVF mára számos más területen támogat nemcsak a négy közép-európai ország határain átívelő projekteket, hanem olyan programokat is, amelyek a V4-ek határain kívül, Közép-Kelet-Európa egészére (elsősorban a nyugat-balkáni országokra és az Európai Unió Keleti Partnerségének államaira) is kiterjed. Az IVF mind a mai napig kulcsfontosságú szerepet játszik a regionális interkonnectivitás fejlesztésében és Közép-Európa civil szervezeteinek, valamint oktatási és kulturális együttműködéseinek támogatásában. A 2000-es év ezen felül nemcsak az együttműködés intézményesülésének szempontjából jelentett előrelépést, de annak stratégiai szemléletének újraformálásában is. 2000-től kezdődően ugyanis – hasonlóan más regionális vagy kontinentális társulásokhoz és nemzetközi szervezetekhez – négy résztvevő ország bevezette az éves visegrádi elnökség intézményét<sup>8</sup>, amelyet a V4-ek rotációs alapon töltöttek be minden év júliusától júliusáig. Az elnökségi terveket a visegrádi országok kormányai előzetes programtervek mentén igyekeztek megvalósítani, amelyek középpontjában a V4-elnökségek kezdeti időszakában az euroatlanti integráció állt.

A Meciar-időszak vége és Mikulas Dzurinda 1998-as kormányfővé választása Szlovákiában a visegrádi koordináció újjáéledését, valamint az euroatlanti integrációs célok közös megvalósítása felé irányuló visszatérést jelentette. A Visegrádi Csoport történetének 1998 és 2004 közötti szakaszát az Európához való fokozatos közeledés, illetve az ezzel szükségszerűen együttjáró intenzív integrációs tárgyalások jellemezték. 13 évvel a Visegrádi Nyilatkozat aláírását követően meg is lett az eredménye: 2004. május 1-jén Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia, Málta és Ciprus mellett a visegrádi országok beléptek az Európai Unióba, Szlovákia pedig – a Meciar-korszak politikai bizonytalanságát hátrahagyva – végül ekkor csatlakozott a regionális együttműködés további három országához a NATO-ban. A Visegrádi Együttműködés és Nyilatkozat ezzel valamivel több mint egy évtized után elérte gyakorlati értelemben vett célját: mind a négy ország csatlakozott az európai közösség politikai és

---

<sup>4</sup> <https://emerging-europe.com/intelligence/from-transition-to-transition-tackling-corruption-in-emerging-europe/>

<sup>5</sup> <https://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before>

<sup>6</sup> <http://genius-ja.uz.ua/images/files/kiss-eva-a-visegradi-csoport-egyuttkukodese-2020.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.visegradfund.org/>

<sup>8</sup> <https://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs>

gazdasági együttműködéséhez, valamint a nyugati közösség legmeghatározóbb védelmi szövetségéhez.

## Útkeresés

Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia európai uniós csatlakozását, valamint utóbbi NATO-csatlakozását követően joggal merülhetett fel a kérdés 2004-ben, hogy a Visegrádi Együttműködésnek is úgy „kellene végeznie”, mint a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodásnak (CEFTA). A CEFTA szerkezetéből és működésének módjából adódóan átmeneti jelleggel bírt, így az európai unióba belépő országoknak ki kellett lépnie a szabadkereskedelmi társulásból, hogy gazdasági és kereskedelmi szabályozásukat az uniós szabályokhoz adaptálják. (A CEFTA-t megalapító V4-országok 2004-ben ki is léptek a társulásból, ahogy később Szlovénia, Románia, Bulgária és Horvátország is, jelenlegi tagságát a nyugat-balkáni térség hat országa és a szintén EU-orientált Moldova képezi.) A CEFTA-hoz hasonlóan a Visegrádi Együttműködés is egyértelműen veszített jelentőségéből, mivel az euroatlanti közösséghez való csatlakozással a négyoldalú együttműködés politikai értelemben kiürült.<sup>9</sup> 2004 után nem volt olyan, hosszú távon és regionális kontextusban is értelmezhető közös cél vagy stratégia, amely minőségében felért volna az EU- és NATO-csatlakozáshoz. A létjogosultság és stratégiai tartalom kérdései foglalkoztatták a Visegrádi Csoport vezetőit a négy ország kormányfőjének első olyan találkozáján, amelyen a miniszterelnökök már EU- és NATO-tagállamok képviselőjeként vettek részt. A 2004 májusában megszületett Kromerizi Deklaráció<sup>10</sup> viszont egyértelmű jelzése volt annak, hogy a felek nem a közös múlt lezárásában, hanem a közös jövő építésében érdekeltek.

A CEFTA-val ellentétben a Visegrádi Csoport felfüggesztése ellen sokkal több érv szólt, mint mellette. A Visegrádi Nyilatkozatban rögzített legfőbb célkitűzést, vagyis az euroatlanti közösséghez való csatlakozást sikerült ugyan elérni, a 2004-es csatlakozási hullám, a „nagy keleti bővítés” nemcsak történelmi mértékű lehetőségek, de óriási kihívások elé is állította az újonnan csatlakozott négy közép-európai tagállamot. Ahogy azt az Európai Unió története számtalan alkalommal bizonyította, az európai projekt előrehaladása az uniós közösségben részt vevő országok érdekegyeztetési képességeitől és kompromisszumkészségétől függött. Tekintettel arra, hogy egy (akkor) 25 országot magába foglaló közösségről van szó, amely az Európai Tanácson, valamint az Európai Unió Tanácsán keresztül minősített és konszenzusos mechanizmusokban hozza meg az Európai Unió legfontosabb döntéseit, célszerűnek bizonyult fenntartani egy olyan érdekegyeztetési platformot, amelyen keresztül a közép-európai régió országainak kormányai megvitathattak valamennyi olyan ügyet, amelyről európai szinten eltérőnek bizonyultak az álláspontok. Így lett a Visegrádi Csoport kormányfőinek négyoldalú értekezletéből európai uniós érdekegyeztető fórum az aktuális európai tanácsi üléseket megelőzően, ez a formátum pedig mind a mai napig meghatározza a visegrádi térségen belüli politikai döntéseket. A Visegrádi Együttműködés fenntartását utólag mindenképpen igazolja, hogy több olyan kihívás is érte az Európai Uniót, amely történelmi, kulturális vagy egyéb okokból, de jobban érintette az akkor újonnan csatlakozott „keleti” tagállamokat.

<sup>9</sup> [https://kki.hu/assets/upload/V4\\_konyv.pdf](https://kki.hu/assets/upload/V4_konyv.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1>

Ez a megközelítés jellemezte a Visegrádi Csoport első olyan soros elnökségének programját, amelyet már az európai uniós és a NATO-csatlakozás után jelölt ki az akkor éppen következő magyar V4-elnökség. A 2005-ös elnökségi program<sup>11</sup> három pillérben foglalta össze a visegrádi kormányok előtt álló teendőket, a program főbb elemei azonban az európai integráció akkor főbb területeire (külpolitika, Schengen, lisszaboni folyamat), valamint az ezekhez kapcsolódó sorozatos egyeztetésekre és tapasztalatcserékre vonatkozott. A regionális együttműködés ily módon európai uniós politikai kezdeményezések vagy intézkedések összehangolására fókuszált. Az együttműködés 2004 és 2014 közötti időszakát alapvetően – az EU- és NATO-csatlakozáshoz hasonló grandiózus cél hiányában – alapvetően ez a politikai jelenlét jellemezte, az együttműködés pedig kevésbé látványos keretek között, de fennmaradt, amely elsősorban a négy részt vevő ország közötti, különböző szintű szakértői, kormányzati és politikai egyeztetések keretében, valamint a soros V4-elnökségeken keresztül nyilvánult meg. Az elnökségi programok a 2004 és 2014 közötti időszakban jellemzően az együttműködés kulturális szegmenseire fókuszáltak, igyekeztek viszont az adott időszak legaktuálisabb kihívásaira és szakterületeire (kutatás-fejlesztés, energiabiztonság, digitalizáció) is regionális szintű választ, vagy legalábbis perspektívát adni. Bár az együttműködés az 1998 és 2004 közötti időszakhoz képest nem volt ugyanolyan látványos az euroatlanti csatlakozást követő években, kétségkívül sikerült megtölteni tartalommal: regionális szinten az egyes szakpolitikai területek összehangolása segítségével, európai kontextusban pedig az uniós egyeztetőforum létrehozásán keresztül. Ebben az időszakban ismerték fel azt is, hogy a regionális együttműködést érdemes a visegrádi határokon túlra is kiterjeszteni: mind az IVF, mind a visegrádi kormányok kiemelten kezelik a Nyugat-Balkán hat, valamint az Európai Unió Keleti Partnerségének hat országával való együttműködést. Ennek hatására jöttek létre a V4+ együttműködési formátumok is. A meciari időszakhoz hasonlóan az uniós csatlakozást követő periódusban újra megmutatkozott, hogy az együttműködés sikere közvetlen összefüggésben áll a részt vevő tagállamok egymás közötti kapcsolatával, így a Szlovákia és Magyarország közötti 2006-2009-es kisebbségügyi viták is hátráltatták<sup>12</sup> az együttműködés továbbvitelét.

## **A migrációs viták és az európai törésvonalak**

A visegrádi országok közötti együttműködésben 2015 kritikus évnak, s európai uniós kontextusban olyan fordulópontnak bizonyult, amely a regionális társulásról kialakult európai percepciók formálódását is jelentősen befolyásolta. 2015-ben ugyanis példátlan mértékű migrációs nyomás nehezedett az európai kontinensre, ami éles politikai viták elé állította az Európai Unió tagállamait – mind egymással, mind pedig az európai intézményrendszer akkori vezetőivel.

- A 2015-ben a Földközi-tengeren, valamint a Nyugat-Balkánon kialakult helyzetre reagálva a Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság, valamint Angela Merkel német kancellár és Francois Hollande akkori francia elnök a helyzetet az ún. relokációs kvótával kívánta orvosolni, amely Magyarországon „kötelező betelepítési kvótaként” vált ismertté. A javaslat az európai szolidaritás mentén fogalmazódott meg: elfogadása esetén a tagállamok népességarányosan lettek volna az Európába érkező

<sup>11</sup> <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=58>

<sup>12</sup> [https://index.hu/belfold/2009/08/21/nem\\_ajanljak\\_a\\_szlovakok\\_solyomnak\\_hogy\\_revkomaromba\\_utazzon/](https://index.hu/belfold/2009/08/21/nem_ajanljak_a_szlovakok_solyomnak_hogy_revkomaromba_utazzon/)

menekültek befogadására kötelezhetők, részlegesen tehermentesítve ezzel a migrációs hullám által leginkább sújtott Görögországot és Olaszországot. Az Európai Tanács elé kerülő javaslatot akkor még a visegrádi országok közül „csak” hárman ellenezték. Míg Csehország, Magyarország és Szlovákia elutasította a javaslatot, az Ewa Kopasz vezette lengyel kormány ugyanis, vonakodva ugyan, de csatlakozott<sup>13</sup> a többségi állásponthoz. A javaslat támogatói a szolidaritás elvének megvalósulásában látták a megoldást, ellenzői viszont szuverenitási és közbiztonsági aggályokra hivatkozva utasították el azt, hozzátéve, hogy az elképzelés gyakorlati értelemben nem megvalósítható, hiszen a menedékkérelmet benyújtók jelentős része csak bizonyos országokban (Németország, Svédország, Franciaország) képzelel el az európai jövőjét.

- A 2015. októberi lengyel parlamenti választás, melyet követően alakult meg a Beata Szydło-féle Jog és Igazságosság (PiS) vezette kormány, megteremtette a V4-ek migrációs egységét. A 2015. novemberi kormányváltást követően a Szydło-kormány kezdetben az ország nemzetközi kötelezettségeire hivatkozva még a kvótamechanizmus mellett foglalt állást, a 2015-ös párizsi és 2016-os brüsszeli terrormerényletek hatására viszont megváltozott a lengyel álláspont. A visegrádi országok immáron egységesen utasították el a kötelező betelepítési kvótákat.
- A visegrádi migrációellenes front innentől kezdődően évekig tematizálta az európai közvéleményt. A cseh, a lengyel, a magyar és a szlovák kormányok – politikai oldalhoz való tartozástól függetlenül – egyöntetűen és hangosan elleneztek valamennyi olyan európai uniós megoldást, amely bevándorlók befogadását jelentette volna, még akkor is, ha a helyzetet enyhíteni hivatott kvótajavaslat nem bevándorlók, hanem menekültek befogadását segítette volna elő. Szembe menve a 2015-ös európai tanácsi döntéssel, a visegrádi országok megtagadták a menedékkérők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus – s ezzel uniós kötelezettségük – teljesítését. Migrációs politikájuk bizonyítása érdekében a magyar és szlovák kormány keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságának, az ezzel kapcsolatos pert a két kormány viszont 2017-ben elveszítette.<sup>14</sup> Az ügyet a Juncker-féle Európai Bizottság is bíróságra vitte 2017 júniusában, három évvel később pedig ismét elmarasztaló született a visegrádi országokkal szemben.<sup>15</sup> Az Európai Unió Bíróságának 2020. április 2-ai ítélete alapján Magyarország mellett Csehország és Lengyelország is uniós jogot sértett az Európai Tanács 2015-ös döntéséből eredő kötelezettségeinek elmulasztásával.

Azt már a kötelező betelepítési kvótát szintén ellenző Szlovákiában is felismerték, hogy milyen károkat képes okozni a migrációs politika eldurvulása az európai uniós porondon, akár politikai, akár jogi dimenzióban: a Robert Fico vezette pozsonyi kormány olyan megoldást igyekezett találni, amely képes lehet csillapítani az uniós szinten zajló politikai vitákat. A visegrádi kormányfők 2016. szeptemberi, pozsonyi találkozásánál (és nem mellékesen az Európai Tanács 2016-os szlovák elnöksége alatt) a szlovák kormány vezette be az ún. rugalmas szolidaritás fogalmát. Ennek lényege, hogy az egyes tagállamok az önmaguk által vállalt formában járulnak hozzá a migrációs krízis csillapításához, kizárva ezzel a kötelező betelepítési

<sup>13</sup> <https://www.migraciokutato.hu/2018/03/26/visegradi-negyek-tobb-mint-aminek-latszok/>

<sup>14</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091hu.pdf>

<sup>15</sup> <https://hu.euronews.com/2020/04/02/kvota-per-elitelte-magyarorszagot-az-eu-birosaga>



kvóták lehetőségét minden tagország esetében. A keményvonalasabb lengyel és magyar kormánnyal szemben Szlovákia mellett Csehország is egy valamelyest mérsékeltebb álláspontot képviselt<sup>16</sup>, aminek háttérében a demográfiai kihívásokra adható lehetséges megoldások különböző megítélése állt. Habár alapvetően kelet-európai bevándorlók kapcsán, de Lengyelország mellett Csehország is lehetőségként tekintett és tekint a gazdasági bevándorlásra.

Függetlenül a felszín alatti részleges ellentétektől az európai szintű megoldás kapcsán, a menekültválság során a visegrádi országok között tanúsított együttműködés politikai lehetőséget teremtett a már akkor is jogállamisági kritikák kereszttüzeiben lévő magyar és lengyel kormányok számára, hogy a Visegrádi Csoportot a fősodratú Európa alternatívájaként és egyfajta „alternatív hatalmi központként” pozicionálják<sup>17</sup> az európai politikai térben. A kérdéses időszakban valamennyi visegrádi ország kormánya, de kiváltképp a lengyel PiS, valamint a magyar Fidesz-KDNP politikai kitűnési lehetőségként tekintett a migráció, mint összeurópai politikai ügy kérdésére. Ennek háttérében – a visegrádi kormányok közbiztonsági érvelése mellett – alapvetően belpolitikai motivációk álltak. A migrációs vitával ugyanis a Visegrádi Csoport nemcsak az európai vitát volt képes tematizálni, hanem ezzel saját országukban is a szóban forgó kormányok határozták meg a politikai közbeszéd alakulását. A két szinten is zajló vita együttes megjelenését és az ezzel kapcsolatos visegrádi álláspontot leginkább az Orbán-kormány érvelése jellemzi, amelynek lényegét egy olyan, a magyar kormány által rendszeresen hangoztatott narratíva írja le a leginkább, miszerint az európai projekt – a nyugat-európai országok liberálisnak vélt politikái miatt – hanyatlik. A magyar kormányzati érvelés szerint ezzel szemben a visegrádi négyek egy alternatív európai víziót képviselnek, melynek középpontjában a „hagyományos értékek”, a kereszténység, a rend és a biztonság áll. A magyar kormány a migrációs viták során úgy tekintett a Visegrádi Együttműködésre, mint az Európai Unió ellen vívott „szabadságharcának” egyik legfontosabb eszközére<sup>18</sup>.

Az egyszerre a tagállami és európai uniós politikai térben, valamint jogi úton is jelen lévő migrációs politikai viták alapjaiban rázták meg az európai közösséget. Nem csupán arra a tényre világítottak rá, hogy a visegrádi országok és az európai fősodor közötti szembenállás gyakorlati értelemben gátolja a migráció, mint összeurópai probléma érdemi megoldását, hanem arra is, hogy az eredetileg szakpolitikai szintű, migrációs, belügyi és humanitárius dimenzióban zajló vita kihat az európai közösség kohéziójára. Az Orbán-kormány hangos migrációellenes retorikája, valamint a nyugat-európai országokkal való és ideológiai alapokra helyezett szembenállása megerősítette a magyar kormány prominens pozícióját a közép-európai regionális együttműködésben, minek eredményeként Brüsszelben is mindinkább a magyar álláspontot tartották meghatározónak a visegrádi térségből érkező vélemények közül.

---

<sup>16</sup> [https://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY\\_BOOK\\_HU\\_BOOK\\_ONLINE.pdf](https://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY_BOOK_HU_BOOK_ONLINE.pdf)

<sup>17</sup> <https://docplayer.hu/106359234-Menekultugy-es-migracio-magyarorszagon-juhasz-attila-molnar-csaba-zgut-edit.html>

<sup>18</sup> [https://hvg.hu/360/202118\\_visegradi\\_csoport\\_vitak\\_es\\_egyuttmukodes\\_orsz\\_kotodes\\_negyen\\_sokfel](https://hvg.hu/360/202118_visegradi_csoport_vitak_es_egyuttmukodes_orsz_kotodes_negyen_sokfel)

A 2015-től napjainkig tartó migrációs vitát a visegrádi négyek országai a gyakorlatban már két évvel a relokációs kvótákról szóló javaslat bemutatása után megnyerték<sup>19</sup>, ami nemcsak retorikai szinten, de az európai többségi álláspont átalakulásában is megnyilvánult. 2017-re ugyanis nyilvánvaló vált, hogy a Juncker-bizottság által is támogatott nyugat-európai javaslat politikai értelemben – a visegrádi blokkoló kisebbség miatt – kivitelezhetetlen, amelynek megvalósítását nemcsak politikai obstrukció, de jogi akadályok is nehezítették. Ahogy az Jean-Claude Juncker 2017. szeptemberi évértékelő beszédéből is kirajzolódik: maga az Európai Bizottság is olyan megoldásban volt érdekelt, ami a bevándorlás jelentős arányú visszaszorulását eredményezné. Hasonlóan a visegrádi, de leginkább a lengyel és a magyar kormányzati álláspontokhoz, Juncker nem az Európai Unió határain belül, hanem az ún. kibocsátó országokban kívánta kezelni azokat a körülményeket, amelyek a migráció hátterében álltak. Az európai migrációs diskurzus 2015 és 2017 között fokozatosan terelődött át a menekültek kötelező kvótákon keresztüli befogadásáról olyan megoldásokra, mint menekült hotspotok létrehozása az észak-afrikai és közel-keleti kibocsátó országokban, valamint az olyan közép-afrikai kibocsátó országokban, mint Niger vagy Csád. Ez a megközelítés jellemezte továbbá azt a kilencpontos migrációs megállapodást is, amelyet az Európai Unió kötött Törökországgal 2016 márciusában. A megállapodás teljesítése bizonyos pontokon, például a görög-török migrációs együttműködésben látható akadályokba ütközött. Ugyanakkor az az európai uniós megközelítés, miszerint a probléma kezelésében nagyobb szerepet kell szánni az EU-val szomszédos országoknak, valamint a kibocsátó és tranzitországoknak, politikai kommunikációs szinten a visegrádi négyek narratívájának győzelmét erősítette. Erre ráerősített a migrációs és menekültpolitika szinte teljes összemosódása. A visegrádi, de főként magyar és lengyel kormányzati narratívákban az európai fősodor tervei a tömegmigráció eszközeként jelentek meg, holott az Európai Bizottság és a nyugat-európai kormányok a legális, de korlátozott mértékű migráció felé való elmozdulást támogatták.

A visegrádi álláspont felülkerekedése a 2020-as év európai politikai fejleményeiben is megmutatkozott. Az Európai Unió Bírósága a 2017-es és a 2020-as kvótaper-ítéletében ugyan mind a négy közép-európai kormányt elmarasztalta, amiért szembement uniós kötelezettségeivel, a betelepítési kvóta mechanizmus viszont végérvényesen lekerült az európai politikai napirendről. Az Ursula Von der Leyen vezette Európai Bizottság 2020 szeptemberében új migrációs és menekültügyi javaslatcsomagot tett le az Európai Tanács asztalára<sup>20</sup>. Az új migrációs és menekültügyi paktum eredeti elképzelése szerint a menedékkérők áthelyezése, mint uniós szintű mechanizmus ugyan megmarad, ez azonban csak egy részét képezte a teljes programnak. A tagállamok ugyanis másképpen is hozzájárulhatnak a közös európai megoldáshoz, mások mellett pénzügyi támogatással vagy a kibocsátó országokban végzett diplomáciai erőfeszítésekkel. A Von der Leyen-féle javaslatcsomag látványos elmozdulás a Visegrádi Csoport által már 2016-ben szorgalmazott rugalmas szolidaritás felé, ennek ellenére egyik visegrádi ország sem fogadta el a tervezetet. Az Orbán-kormány a javaslatcsomag elutasításakor azzal érvelt<sup>21</sup>, hogy a menekültek „be se léphessenek” az EU tagországaiba. Az uniós menekültügyi paktum ügye több mint fél évvel

<sup>19</sup> [https://www.politico.eu/article/viktor-orban-migration-eu-has-won-the-argument/?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=faf94a87c3-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_09\\_15&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-faf94a87c3-190046505](https://www.politico.eu/article/viktor-orban-migration-eu-has-won-the-argument/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=faf94a87c3-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_15&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-faf94a87c3-190046505)

<sup>20</sup> <https://hu.euronews.com/2020/09/15/onkentes-kvotarendszert-hozhat-az-uj-migracios-paktum>

<sup>21</sup> <https://444.hu/2020/09/24/orbanek-brusszelben-nemet-mondtak-az-uj-migracios-csomagra>

annak bemutatása után továbbra is kérdéses, a felek közötti ellentétek pedig továbbra is hátráltatják a közös európai, „csomagszerű” megoldást, amelyet jól mutat, hogy a mediterrán térség országai, amelyek a leginkább ki vannak téve a migrációs és menekülthullámok által okozott kihívásoknak, európai uniós szintű megállapodások mellett regionális megoldási lehetőségeket keresnek<sup>22</sup>.

## A blokkoló kisebbség

Miközben az európai politika a visegrádi migrációs álláspontnak köszönhetően a bevándorlási válságtól volt hangos, a gyakorlatban hat év távlatából pedig a közép-európai kormányok álláspontja érvényesült a rugalmas szolidaritás európai uniós szintű megjelenésével, a bevándorlásügyi diskurzus több ponton is fontos tanulságokkal járt Közép-Európa számára. Egyrészt látványosan nőtt a V4-ek, mint regionális blokk szerepe az európai uniós döntéshozatali mechanizmusban. A visegrádi országok kormányai természetesen a migrációs válságot megelőzően is igyekeztek összehangolni az egyes politikai álláspontokat, amikor szakpolitikai vitákra készültek az Európai Unió Tanácsában, illetve az Európai Tanácsban, az európai magországokkal szemben viszont korábban nem volt példa olyan súlyos és hosszan tartó politikai vitákra, amelyek ennyire láthatóvá tették volna a visegrádi országokat az európai politikai térben. Következésképp, a V4, mint „márkanév” egyre inkább beépült az európai uniós köztudatba, bár erre a régió országain kívül, valamint a migrációs vitában hasonló álláspontot képviselő országokat (Ausztria, Szlovénia) leszámítva inkább negatív kontextusban került sor, a V4 ugyanis egyé vált a blokkoló kisebbség kifejezéssel. Természetesen nem a visegrádi országok az egyetlenek, amelyek valamennyi európai bizottsági vagy egyéb uniós kezdeményezés felé kritikával élnek, mindazonáltal a migrációs válságot követően több olyan politikai vita volt az unió napirendjén, amelyben a Visegrádi Csoport, vagy legalábbis annak többsége hasonló álláspontot képviselt.

Ilyen vitákra került sor visegrádi, később pedig európai uniós szinten, miután a szlovák élelmiszerbiztonsági felügyelet 2017 februárjában arra a következtetésre jutott, hogy a multinacionális cégek eltérő minőségű termékeket értékesítenek a szlovák piacon. Robert Fico akkori szlovák miniszterelnök elfogadhatatlannak tartotta<sup>23</sup>, hogy egyes multinacionális vállalatok – véleménye szerint – kettős mércét alkalmaznak azzal, hogy a nyugat-európaihoz képest gyengébb minőségű élelmiszerrel látják el a közép-európai régiót. Az ügyben Szlovákia rendkívüli V4-csúcsot kezdeményezett, az ügyet Vera Jourová, az Európai Bizottság akkor fogyasztóvédelemért felelős cseh tagja is magas szinten kezelte, ami az Európai Parlamentet is megjárta. Két évvel az ügy kirobbanása után az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja is megerősítette a szlovák élelmiszerbiztonság 2017-es megállapításait. Egy 2019-es európai bizottsági vizsgálat szerint<sup>24</sup> a vizsgált termékek egyharmadánál állapították meg, hogy érdemi különbség van a Nyugat-Európában és a közép-kelet-európai térségben értékesített és ugyanolyan címkével ellátott élelmiszerek minőségében. A botrány és az arra reagáló közös V4-es fellépés, ha csupán átmenetileg is, de új közös tartalommal töltötte meg a Visegrádi

<sup>22</sup> <https://infostart.hu/kulfold/2021/06/10/uj-lenduletet-kaphat-az-unios-menekultugyi-paktum-ugye>

<sup>23</sup> <https://uj szo.com/kozelet/fico-riadot-fujt-a-rosszabb-minosegu-elelmiszerek-miatt>

<sup>24</sup> <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/elelmiszer-kettos-merce-eu-eb-vizsgalat-jelentes.677756.html>

Csoportot, amely így ismét hangsúlyozni tudta, hogy egy olyan társulásról van szó, amelynek létjogosultságát nem csupán a migrációs csomagokat blokkoló kisebbségi lét adja.

A migráción túli politikai csatározások egy másik korai példája volt az a vita, amelyet az Európai Unió országai a kiküldött munkavállalók helyzetével kapcsolatban folytattak le. Elnökségének elején Emmanuel Macron egyik legfontosabb uniós prioritása volt, hogy felülvizsgálja a vonatkozó uniós szabályozást. A Franciaország által szorgalmazott és a szociális dömping ellen irányuló javaslat értelmében a kiküldött munkavállalóknak, akárcsak a fogadó ország munkavállalóinak, a nemzeti szinten és kollektív szerződésben előírt minimálbért és juttatásokat kötelező megadni, megelőzve ezzel, hogy a munkáltatók az olcsóbb, kelet-európai munkaerőt válasszák a hazai álláskereső helyett. Macron az európai uniós reformterveinek egyik kezdeti lépéseként tekintett a javaslatra, de az mások mellett a Visegrádi Csoport részéről is akadályokba ütközött, mivel a közép-kelet-európai alkalmi munkavállalók ezzel veszítettek volna versenyelőnyükből. A visegrádi álláspontot legfőképp Magyarország képviselte, a közép-európai országok pedig finomítottak is kritikájukon, egy olyan potenciális alkuért cserébe, amely a régió fuvarozói és teherszállítási szektorainak jelentett volna kedvezőbb feltételeket. A visegrádi álláspont azonban felbomlott: Csehország és Szlovákia végül úgy mondott igent<sup>25</sup> a francia javaslatra, hogy az a szavazást övező szabályok értelmében és a vita végére kialakult erőviszonyoknak megfelelően akkor sem bukott volna el, ha a V4 egységesen mondott volna rá nemet.

A kiküldött munkavállalók ügyénél az európai uniós politikai porondon jóval érzékenyebb vitának bizonyult a klímaváltozás kérdése. A 2019. májusi európai parlamenti választások nem csupán az európai zöldpártoknak és mozgalmaknak jelentett áttörést, de a klímaváltozásnak, mint szakpolitikai kérdéskörnek is, amely egyre erőteljesebben épült be az európai köztudatba. Ursula Von der Leyen európai bizottsági elnök 2019. júliusi megválasztását követően jelentette be az Európai Zöld Megállapodás nevű javaslatcsomagját, amelynek legfontosabb eleme a klímasemlegesség 2050-re történő elérése. A visegrádi országok (Szlovákia kivételével) már 2019 júniusában azzal keltettek feltűnést, hogy a gazdasági költségekre hivatkozva megvétózták a közös uniós stratégiát. A zöld gazdasági átállás költségei azonban jelentősen eltérőek Csehországban és Magyarországon, valamint Lengyelországban, így valószínűsíthető, hogy a magyar és cseh vétó elsősorban egy politikai alkut jelentett Varsóval<sup>26</sup>, vagy legalábbis egy olyan politikai gesztust, amelyet a cseh és a magyar kormány tett Lengyelországnak, s annak szénalapon működő energiagazdaságának.

2019 decemberére viszont már elpárolgott a visegrádi szolidaritás. Az Európai Tanács 2019. december 12-ei klímacsúcsán az Európai Unió – egyedül Lengyelország kivételével – mondott igent<sup>27</sup> a 2050-es klímacélokra, a varsói kormány pedig ígéretet tett arra, hogy 2020 júniusáig felülvizsgálja álláspontját. 2020 szeptemberében a lengyel kormány érdemi elmozdulást tett

---

<sup>25</sup>[https://index.hu/kulfold/eurologus/2017/10/24/leszavaztak\\_a\\_magyar\\_kormanyt\\_a\\_kikuldott\\_munkavallalok\\_ugyeben/](https://index.hu/kulfold/eurologus/2017/10/24/leszavaztak_a_magyar_kormanyt_a_kikuldott_munkavallalok_ugyeben/)

<sup>26</sup> <https://www.valaszonline.hu/2019/07/04/magyarorszag-lengyelorszag-klima-veto-2050/>

<sup>27</sup>[https://index.hu/kulfold/eurologus/2019/12/13/eu\\_csucs\\_megallapodas\\_van\\_is\\_nincs\\_is\\_klimasemlegesseg\\_megallapodas/](https://index.hu/kulfold/eurologus/2019/12/13/eu_csucs_megallapodas_van_is_nincs_is_klimasemlegesseg_megallapodas/)

ennek irányába<sup>28</sup>, ugyanakkor a zöld átállásról szóló viták Magyarország, Csehország és Lengyelország esetében is fennmaradtak.

A konkrét szakpolitikai kérdéseken túl a visegrádi országok abban is érdekeltek voltak, hogy az európai intézményrendszeren belüli hatalmi viszonyokat is aktívan formálják. A 2019. májusi EP-választásokat követően az Európai Unió állam- és kormányfői az európai pártok „listavezetőit” ignorálva igyekeztek kiválasztani Jean-Claude Juncker utódját az Európai Bizottság élén. Ebben a versenyben Frans Timmermans, a bizottság korábbi és jelenlegi, szociáldemokrata alelnöke is ringbe szállt, de a pozíció végül Ursula Von der Leyen német védelmi minisztert találta meg. Az aktuálpolitikai és hatalmi játszmák keretében Timmermans csak egy volt a sajtóban akkor beharangozott lehetséges jelöltek közül, a lengyel és a magyar kormány ugyanakkor saját politikai diadalának tudta be<sup>29</sup>, hogy nem a baloldali kötődésű Timmermans lett az EB következő vezetője.

### **A valódi törés: Visegrád és a jogállamiság**

Az elmúlt években az európai közösség olyan politikai vitáktól volt hangos, mint a migráció és a klímaváltozás kérdése, ezek számára pedig regionális aktualitást adott a visegrádi országok eltérő politikai véleménye. A közép-európai régió és az európai fősodor közötti legerősebb törés mégsem egy uniós szinten zajló szakpolitikai vita mentén, hanem a Magyarországon és Lengyelországon kialakult belpolitikai helyzetnek „köszönhetően” alakult ki. Az Orbán-kormány 2010-es hatalomra kerülésével fokozatosan romlott a jogállamiság és a sajtószabadság helyzete Magyarországon<sup>30</sup>, a demokratikus visszaszorulás és a magyar kormányfő által 2014-ben beharangozott „illiberális modell” pedig Európa-szerte aggodalomra adott okot. Ezt tovább fűtötte, hogy a Jog és Igazságosság (PiS) 2015-ös hatalomra kerülése Lengyelországot is súlyos jogállamisági viták keretében állította<sup>31</sup>. Míg a lengyel-uniós vita elsősorban az ország igazságszolgáltatási rendszerének tervezett és sokat kritizált átalakítását, valamint a lengyel kormánypárt médiadominanciára irányuló törekvéseit érintette, addig Magyarországon az európai aggodalmakat tovább erősítették az országgal kapcsolatos korrupciós aggályok, valamint a magyar kormány félautoriternek vélt hatalomgyakorlásának módja. Az ellentétek 2018-ra csúcsondultak ki: mindkét ország esetében rendszerszintű problémákkal kapcsolatban fogalmaztak meg kritikákat az európai uniós intézmények részéről.

2017. december 20-án az Európai Bizottság – az Európai Unió fennállásának történetében először – elindította az európai uniós Alapszerződések hetes cikk szerinti jogállamisági eljárását Lengyelország kormánya ellen. Az erre irányuló döntést az Európai Parlament is támogatta. Az eljárás középpontjában a lengyel kormány igazságszolgáltatási és médiapiaci törekvései álltak, a lengyel kormányok kritikusai szerint ugyanis a bírák nyugdíjazását és a lengyel alkotmánybíróság átalakítását annak érdekében vitték véghez, hogy megerősítsék a PiS befolyását az igazságszolgáltatás felett. Nem egészen kilenc hónappal később pedig az

<sup>28</sup> <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/warsaw-says-committed-to-eus-climate-neutrality-goal/>

<sup>29</sup> <https://emerging-europe.com/intelligence/what-can-emerging-europe-expect-from-ursula-von-der-leyen/>

<sup>30</sup> [https://politicalcapital.hu/hirek.php?article\\_read=1&article\\_id=2772](https://politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=2772)

<sup>31</sup> <file:///C:/Users/Istrate%20Dominik/Downloads/Zgut%20-%20Informal%20Power%20Poland%20Hungary.pdf>

Orbán-kormány is hasonló kihívások elé került: 2018. szeptember 12-én az Európai Parlament kétharmados többséggel fogadta el az ún. Sargentini-jelentést<sup>32</sup>, amely a magyar jogállamiság és demokrácia rendszerszintű hiányosságait állapította meg. Mindkét eljárás mérföldkő az Európai Unió történetében. Egyrészt mind az Európai Bizottság, mind az Európai Parlament első alkalommal indította meg az eljárást egy – előbbi esetben a lengyel, utóbbi esetben a magyar – tagállami kormány ellen. Másrészt mindkét visegrádi ország ellen olyan eljárás megindítására került sor, amelyek szélsőséges esetben pénzügyi szankciókat, az európai közös költségvetés (MFF) támogatásainak felfüggesztését, sőt, a tagállami kormányok európai tanácsi szavazati jogának felfüggesztését is kilátásba helyezheti.

A gyakorlatban azonban sem a lengyel, sem a magyar kormány politikai pozícióira nem jelentett veszélyt az európai uniós szankciókkal való fenyegetés. Bár a hetes cikk szerinti eljárás sem egy ország nemzetközi megítélése szempontjából, sem a potenciális szankciók általi fenyegetést illetően sem elhanyagolható, az eljárások a megindulásukat követő három évben több ponton is elakadtak. A magyar és a lengyel „problémát” a tanácsi intézmények és az EU 2018 óta lezajlott soros elnökségei ugyan napirenden tartották, az ügy gyakran háttérbe szorult az Európai Uniót sújtó egyéb kihívásoknak köszönhetően. Ezen felül az eljárás jövőbeli lezárását jelentős mértékben behatárolta, hogy az esetleges szankciók bevezetéséhez, az uniós pénzügyi támogatások felfüggesztéséhez, valamint egy tagállam uniós szavazati jogának megvonásához egyhangúságra van szükség az Európai Unió Tanácsában. Mivel a lengyel és a magyar fél kölcsönösen számíthat egymás ellenszavazatára, ez a konszenzus aligha fog előállni.

A hetes cikk szerinti eljárás élesíthetlenségét egy idő után az Európai Bizottság és az Európai Parlament is felismerte, minek eredményeként a Von der Leyen-bizottság bevezette a valamennyi tagállamra vonatkozó éves jogállamisági jelentést.<sup>33</sup> Ezen felül előtérbe kerültek azok a politikai viták, amelyek célja a jogállamisági kondicionalitás létrehozása volt. A mechanizmus értelmében az európai uniós költségvetésből folyósítható támogatásokat az Európai Unió alapértékeinek betartásához köthetik, ennek hiányában pedig felfüggeszhetnék vagy leállíthatnák az uniós pénzek folyósítását. A jogállamisági feltételekhez kötött európai uniós támogatások már 2018 májusában megjelentek az Európai Unió 2021-2027 közötti, közös költségvetésének első, a Juncker-bizottság által kezdeményezett javaslatában is, 2020-ra pedig úgy tűnt, hogy az elképzelés 2021-ben megvalósulhat. Az MFF-tárgyalások elhúzódása, valamint a koronavírus-járvány azonban új politikai helyzetet teremtett. A járványból fakadó és a 2008-as válsággal vetekedő gazdasági visszaesés történelmi válaszut elé állította az Európai Unió tagállamait, amelyek 2020 nyarán arra jutottak, hogy közös hitelfelvétellel és egy közös gazdasági mentőcsomaggal próbálják meg leküzdeni a járvány okozta gazdasági károkat. Az előzetes döntés ugyan már 2020 nyarán megszületett, a politikai viták hatására végső döntésre csak 2020 novemberében lehetett számítani mind a 2021-2027-es MFF, mind a NextGenerationEU nevű, 750 milliárd eurós gazdasághelyreállítási alap esetében. Az európai újraindításról szóló vitában a visegrádi országok ismét a középpontba kerültek: a lengyel és a magyar kormánynak a mindezidáig példátlan és precedens értékű közös európai uniós hitelfelvétellel szemben voltak jelentős fenntartásai. Ugyanakkor a szembenállás fő mozgatórugójának ismét a jogállamiság kérdése bizonyult. Mind a magyar,

---

<sup>32</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html)

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/hungary/news/20200930\\_jogallamisag\\_jelentes\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20200930_jogallamisag_jelentes_hu)

mind a lengyel kormány ellenezte, hogy jogállamisági feltételekhez kössék az NextGenerationEU- és MFF-támogatások kifizetését.

A Visegrádi Csoport két tagállama ezt követően radikális lépésre szánta el magát: 2020 novemberében megvétózták az Európai Bizottság és az akkori német uniós elnökség által benyújtott tervezetet.<sup>34</sup> A magyar-lengyel vétó kritikus pillanatban érkezett: mindössze pár hónap volt hátra az EU következő közös költségvetési ciklusának megindulásáig, a koronavírus-járvány második hulláma pedig Európa-szerte felfutóban volt. Míg Magyarország esetében a kormány fő célja a jogállamisági mechanizmus blokkolása volt, addig Lengyelországban a kormánykoalíciós viták is szerepet játszottak abban<sup>35</sup>, hogy a közös uniós hitelfelvétel kapcsán megakadtak a tárgyalások. (A magyar kormány igyekezett úgy beállítani a feltételrendszert, mintha az egyfajta európai uniós büntetés lenne az Orbán-kormány migrációellenes politikája miatt; a két kérdésnek valójában nem volt köze egymáshoz.) 2020. december 10-én az európai uniós nyomásgyakorlás hatására sikerült tető alá hozni a történelmi léptékű megállapodást, ez azonban végül – a jogállamiságot, mint költségvetési feltételt elismerő zárónyilatkozattól függetlenül – egy kompromisszumos megállapodást eredményezett<sup>36</sup>: a jogállamisági mechanizmus gyakorlati alkalmazására csak azután kerülhet sor, hogy az Európai Unió Bírósága is dönt az európai értékek és az uniós támogatások összekapcsolásának kérdésében, ha valamely tagállam bíróságon támadja meg a döntést. Ez 2021 márciusában meg is történt, amikor is a magyar és a lengyel kormány együtt nyújtottak be keresetet a jogállamisági feltételrendszer ellen. A jogállamisági mechanizmus fennakadása pedig az európai intézmények között is újabb törést eredményezett. Az Európai Parlament 2020. június 10-én elsöprő többséggel támogatta a jogállamisági kondicionalitás életbe léptetését a lengyel és magyar kormánnyal szemben. Sőt, az európai törvényhozók által megszavazott határozat azt is kilátásba helyezte, hogy az EP pert indítson az Európai Bizottsággal szemben.

## **Belső ellentétek és korlátok**

Visegrádi kontextusban a Lengyelországot és Magyarországot érintő jogállamisági viták alapjaiban világítottak rá, hogy a regionális együttműködés egysége óriási mértékben függ a hatalmon lévő kormányok aktuálpolitikai célkitűzéseitől. A lengyel és a magyar demokratikus visszaszorulást övező aggályok az Európai Unió fejlődésének történetében kritikus pillanatban törtek felszínre, ami nemcsak az EU és az egyes közép-európai tagállami kormányok közötti törésvonalakat világította meg, de azt is, hogy a visegrádi kohézió addig tart, amíg az együttműködésben részt vevő kormányok azt belpolitikai előnyökre tudják váltani.

A 2015 és 2021 közötti események során ez a visegrádi országok közötti szembenállásban manifesztálódott. Míg egyes ügyek, mint a migráció kérdése kapcsán majdnem teljes a visegrádi egység, addig számos szakpolitikai területen befolyásoló tényezőként jelenik meg az adott ország demográfiai háttere, gazdasági jellemzői és nemzetközi környezete. Ebből adódóan a Visegrádi Együttműködésen belül is két csoportot különböztethetünk meg: az Európához való viszonyában mérsékeltebb Csehországot és Szlovákiát, valamint a mindkét

<sup>34</sup> <https://pcblogger.atlatszo.hu/2020/12/04/5-pontban-az-orban-kormany-által-lebegtetett-unios-vetorol/>

<sup>35</sup> <https://www.valaszonline.hu/2020/12/14/eu-magyarorszag-lengyelorszag-koltsegvetes-veto-elemzes/>

<sup>36</sup> <https://telex.hu/kulfold/2020/12/10/eu-csucs-es-veto-megint-csak-a-le-a-tet>

ország esetében radikális jobboldali kormány által vezetett Lengyelországot és Magyarországot. Az előbbi két V4-tagország mérsékeltebb volta az EU-val szemben óvatosabb retorikában is megjelenik, háttérben ugyanakkor a mag-Európához való közeledési szándék áll, amely leginkább az eurővezetethez tartozó Szlovákia esetében érhető tetten.

Az egyes ügyek és szakpolitikai kérdések mentén kialakult belső törésvonalak közül az elmúlt évek során látványosan emelkedett ki a nemzetközi kapcsolatok kérdése. Az ukrán válság 2013-as, valamint a kelet-ukrajnai háború 2014-es kirobbanása új geopolitikai realitás elé állította a régiót, s vele együtt Európát is. Hosszú évek óta újra aktív háború indult a kontinensen, amely a Visegrádi Csoport közvetlen szomszédságában zajlik. A háború kirobbanása biztonságpolitikai együttműködésük újragondolására készítette a V4-eket, minek hatására 2016 januárjában felállították a Visegrádi Négyek EU Harccsoportját<sup>37</sup>, amely két katonai turnusban, 2016-ban és 2019-ben állt készenlétben Lengyelország vezetésével, a NATO működése alatt.

A megerősített védelmi együttműködés azonban az egyes V4-országok külpolitikai elképzeléseire nem hatott ki, erre pedig kiváló példa a visegrádi országok és az Ukrajnával szembeni agresszióért felelős Oroszország kapcsolata.

- A lengyel-orosz viszony történelmi, kulturális és politikai okok miatt sem tartozik a legkiegyensúlyozottabb kapcsolatok közé<sup>38</sup>, amit a két ország közötti kapcsolat rendkívül alacsony intenzitása a mai napig mutat. Lengyelország markánsan biztonsági fenyegetésként tekint a Vlagyimir Putyin vezette Oroszországra, a fenyegetés pedig lengyel szemszögből katonai és geopolitikai eszközökön keresztül is megjelenik: Kijev mellett Lengyelország az egyik legnagyobb kritikusa az orosz-német Északi Áramlat 2 gázvezetéknek, amely Ukrajna megkerülésével fogja gyengíteni az ország nemzetközi pozíciót, és amely a lengyel energiapiacra is éreztetni fogja kedvezőtlen hatását. Lengyelország az ukrajnai orosz agresszió miatt kivetett európai uniós szankciós rezsim egyik lehangosabb támogatója. A lengyelekéhez hasonlóan konzisztens álláspontot képviselt Oroszország kapcsán az elmúlt években Csehország is, mindenesetre a cseh-orosz kapcsolatoknak a régióra irányuló fenyegetettség ellenére is maradtak támogatói.
- Magyarország egyértelműen különutas álláspontot képvisel Oroszország ügyében: az Orbán-kormány paradox módon pont akkor kezdte el szorosabbra fűzni a kétoldalú kapcsolatokat, amikor Oroszország érintettségével alakult ki fegyveres konfliktus a régióban. A magyar kormány 2014 és 2021 között több alkalommal is kiskaput biztosított Vlagyimir Putyinnak, hogy egy EU- és NATO-tagállam vezetője mellett mutathassa meg: a nemzetközi szankciók és az EU-orosz kapcsolatok befagyása ellenére a Kreml nincs elszigetelve Európától. Miközben a régió valamennyi országa az orosz energiahordozók alternatíváival kísérletezik, illetve deklarálta törekszik arra, hogy csökkentse az orosz fosszilis energiahordozóktól való függőségét, a magyar kormány nem csupán évtizedekre orosz forrásból biztosítaná az ország energiaellátását, de a régió valamennyi országa által elutasított Északi Áramlat 2 gázvezeték is támogatja. Bár egyetlen alkalommal sem vétőzta meg az eddig

<sup>37</sup> <https://honvedelem.hu/hirek/v4-eu-battlegroup-completes-standby-duty.html>

<sup>38</sup> [https://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article\\_read=1&article\\_id=421](https://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=421)



bevezetett politikai és gazdasági korlátozásokat, az Orbán-kormány kitartóan ellenzi az Oroszországgal szembeni szankciós rezsim szigorítását. Bár ebben nem feltétlenül külön utas a visegrádi térségben (Robert Fico miniszterelnöksége alatt Szlovákia is kritikusan állt<sup>39</sup> a szankciók kérdéséhez), Pozsony szankciós kritikái, s együttes Oroszország-politikája is jóval inkább a lengyel-cseh irányvonalhoz illeszkedik, nem a magyarhoz. Az Orbán-kormány emellett deklaráltan nem tekinti Oroszországot közvetlen területi fenyegetésnek (igaz, hozzáteszi, hogy elfogadja a NATO többségi álláspontját), továbbá – a kárpátjai magyar kisebbség kapcsán kialakult ellentétek miatt – 2017 óta blokkolja az Ukrajna és a NATO közötti tárgyalásokat, s ezáltal Kijev NATO-tagságát.

A visegrádi országok Oroszország-politikájában meglévő törésvonal látványos demonstrációjára került sor 2021 áprilisában. 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 vélt akció elleni erőteljes V4-es tiltakozást Magyarország hiúsította meg. A visegrádi országok miniszterelnökeinek „sikerült” közös nyilatkozatot kiadnia az ügyben, amelyben elítélték az orosz agresszió minden formáját, mindazonáltal a végleges nyilatkozat nem volt olyan erőteljes, mint ahogy azt Csehország, Lengyelország és Szlovákia eredetileg eltervezte<sup>40</sup>. A magyar kormány ugyanis meghíúsította, hogy abban szó essen a belorusz demokráciamozgalom és a háború sújtotta Ukrajna támogatásáról, valamint az Északi Áramlat 2 elutasításáról. A Visegrádi Csoport, mint javarészt intézményi keretek nélkül működő és szuverén országok közötti együttműködés nem ró kötelezettségeket Magyarországra számára abban, hogyan alakítsa külpolitikájának irányvonalát, az egyre intenzívebbé váló orosz-magyar kapcsolatok azonban képesek arra, hogy érdemben limitálják a közép-európai régió, s ezáltal a V4-ek egységét. A közös külpolitikai irányvonal emellett nemcsak a két ország EU- és NATO-tagsága miatt mutatkozhat szükségsszerűnek, de a Visegrádi Együttműködés nemzetközi kapcsolatainak építésében is. A V4+ formátumok alkalmazásával a regionális társulás deklaráltan arra törekszik, hogy jobb politikai és gazdasági kapcsolatokat hozzon létre nem kizárólagosan, de elsősorban Európán kívüli államokkal, ebben pedig kulcsfontosságú, hogy a tagállamok olyan irányvonalat képviseljenek, amely nem veszélyezteti az együttműködés jövőbeli sikerét. (2017-2018-ban példának okán pont a Visegrádi Csoport magyar elnöksége kereste egy V4+USA csúcstalálkozó lehetőségét, ez azonban nem valósult meg.)

---

<sup>39</sup> <https://www.rferl.org/a/slovakia-premier-fico-renews-call-end-european-union-sanctions-russia/27949172.html>

<sup>40</sup> <https://24.hu/kulfold/2021/04/29/hat-ev-utan-szolt-akkorat-a-csehorszagi-detonacio-hogy-moszkvaban-is-meghallottak/>

## Konklúzió

30 évvel a Visegrádi Együttműködés létrejötte után a négy közép-európai állam együttműködése elsősorban európai uniós érdekegyeztető fórumként funkcionál, az európai uniós tagság azonban nem határolja be, milyen szakpolitikai prioritások mentén haladjon előre a négy résztvevő ország partnersége.

A soros V4-elnökségek továbbra is lehetőséget adnak arra, hogy regionális szintű megoldásokkal reagáljon a négy kormány akár európai, akár globális kihívásokra, vagy járuljon hozzá az Európai Unió fejlődéséhez. Az együttműködés előtt számos lehetőség áll, amelyek közül visszatérő jelleggel kerül elő az intézményesülés lehetősége. A Nemzetközi Visegrádi Alap mellett továbbra sincs intézményes háttere a V4-eknek, szemben más regionális társulásokkal, amelyek parlamenti közgyűléseket és kormánytanácsokat tartanak fenn.

Egy intézményes szinten is erősebb közép-európai együttműködés érdemben járulhatna hozzá a régió országainak fejlődéséhez, de ez csak akkor lehet sikeres, ha a Visegrádi Csoport nem az Európai Unió alternatívájaként működik, hanem azt kiegészítve és annak sikeréhez hozzájárulva. A V4-eken belüli törésvonalak azonban egyelőre az ellenkező irányba mutatnak.

Az intézményes jelleg mellett az együttműködés jövőjének biztosítása érdekében a V4 megítélése is újragondolást igényel. Az Európai Unióval való, elsősorban magyar és lengyel kormányzati konfliktusok megtépázták, de nem tették tönkre a Visegrád márkanévet.

A regionális együttműködéseknek a 21. századi Európában is van létjogosultságuk, a visegrádi kohézió pedig nemcsak a V4ek jövőjét erősítheti, de olyan más regionális társulásokét is, mint az Egyesült Államok által támogatott Három Tenger Kezdeményezés ( amely a V4 számára prioritásként megjelenő Nyugat-Balkánt és Kelet-Európát is magába foglalja).