

KÖZÉP-EURÓPAI REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK ÉS KISÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Holányi Ákos

tudományos segédmunkatárs

HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet

doktorandusz

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

ORCID 0000-0002-2267-6306

Dol:

10.15170/PSK.2024.05.02.03

Publikálva: 2024.10.08.

Hivatkozás:

Holányi, Ákos (2024): Közép-európai regionális együttműködések és kisállami érdekérvényesítés az Európai Unióban. *Pólusok*, 5(2), 38-57.

Egyéb Információk:

A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3-I-NKE-46 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg - Nem Kereskedelmi - ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

A regionális együttműködések a kisállami érdekérvényesítés hagyományos eszközei, amelyek felerősíthetik az egyenként elenyésző befolyással bíró országok hangját nemzetközi szervezetekben. A kisállamokban gazdag Közép-Európában számos olyan regionális formáció található, amelyeknek deklarált célja a tagjai közötti kooperáció erősítése az Európai Unióban. Jelen tanulmány célja egy olyan kutatás ismertetése, amely négy közép-európai kisállam (Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia) szemszögéből mérte fel öt regionális együttműködés (Visegrádi Négyek, Slavkovi Háromszög, Salzburg Fórum, Közép-európai Védelmi Együttműködés, Központi Ötök) szerepét országaik EU-n belüli diplomáciai erőfeszítéseiben Oroszország 2022-es ukrajnai invázióját követően. Az eredmények alapján egyedül a Visegrádi Négyeknek és a Slavkovi Háromszögnek volt érdemi szerepe a vizsgált kisállamok érdekérvényesítésében.

Kulcsszavak: *regionális együttműködés, Közép-Európa, Európai Unió, kisállam, érdekérvényesítés*

Bevezetés

A csekély katonai, gazdasági és demográfiai súllyal rendelkező kisállamok egyedül nem képesek érdekeik érvényesítésére, csak nagyobb koalíciók tagjaként rendelkeznek elegendő súllyal a számukra fontos ügyek befolyásolásához (Panke, 2010). A kisállami koalíció-építésnek egy gyakran használt platformját adják a regionális együttműködések, ugyanis az egy régióban található, ezért gyakran hasonló adottságokkal, kihívásokkal és érdekekkel rendelkező országok könnyebben tudják összehangolni erőfeszítéseiket egy közös cél érdekében. Az Észak-európai és balti országok például számos sikert értek el összehangolt tevékenységük miatt az Európai Unióban (Etzold, 2024). Közép-Európa vonatkozásában pedig a Visegrádi Négyek

(V4) kapcsán dokumentált a szakirodalom fontos sikereket a közös fellépésnek köszönhetően (Bedeá & Osei Kwadwo, 2021).

Az itt bemutatott kutatás jelentőségét két tényező adja. Egyrészt, a Közép-Európa országai számos regionális együttműködési platform munkájában vesznek részt. A nemzetközi szakirodalom ugyanakkor erősen Visegrád fókuszú, a regionális együttműködések külpolitikai szerepéről és működéséről szóló tanulmányok mintegy háromnegyede a V4-ekről szól. Emellett még a Három Tenger Kezdeményezésről (HTK) vannak érdemi ismereteink, az egyéb regionális csoportok tevékenységéről (pl. Salzburg Fórum (SF), Közép-európai Védelmi Együttműködés (KEVE), Bukaresti Kilencek) csak érintőlegesen, egy-egy tanulmánynak köszönhetően vannak tudományos ismereteink (Holányi, 2024). Ezért szükség lenne olyan kutatásokra, amelyek a V4-en túl (is) vizsgálják a regionális együttműködések szerepét, lehetőségeit, kihívásait és működéseit.

Egy új, átfogó kutatás szükségességét emellett a közelmúltban bekövetkezett geopolitikai változások indokolják. A 2022-ig a V4-et általában egy sikeres regionális platformként tartották nyilván, bár már korábban is jelentkeztek repedések a csoporton belül (Cabada, 2018; Schmidt, 2023). A nyílt orosz-ukrán háborúra adott külpolitikai reakciók különbözősége miatt azonban a V4 szerepe megkérdőjeleződött, és az együttműködés szintje lecsökkent (Janebová, 2022). Ez megnyitotta az utat az alternatív együttműködési fórumok felértékelődése előtt. Mostanra már elég idő telt el az invázió megkezdése óta ahhoz, hogy fel tudjuk térképezni a Közép-Európa szomszédságában folyó háború hatását a térség regionális együttműködéseire.

A jelen tanulmányban ismertetett kutatás azt kívánta felmérni, hogy milyen szerepet játszanak az EU-n belüli regionális együttműködési formátumok egyes közép-európai kisállamok (Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia) Európa-politikájában. A kutatás öt olyan regionális együttműködés vizsgálatára terjed ki, amelyek koordinációs platformként kívánnak szolgálni tagjaik EU-politikájának összehangolásához. A vizsgált platformok a Visegrádi Négyek (V4), a Slavkovi Háromszög (S3), a Salzburg Fórum (SF), a Közép-európai Védelmi Együttműködés (KEVE) és a Központi Ötök (K5). Közös jellemzőik, hogy nem ad hoc formációk, jelenleg is aktívak, EU tagállamok alkotják őket, intézményileg függetlenek az EU-tól és tagjai földrajzilag egy régióban találhatóak (Cooper & Fabbrini, 2023). A kutatás a következő kérdésekre kereste a választ: Milyen mértékben használja ki a négy ország az egyes regionális csoportok adta kereteket érdekeik közös érvényesítése végett? Milyen eredményei voltak a vizsgált regionális együttműködési fórumoknak a 2022. február és 2024. június közötti időszakban?

A kutatásból kiderül, hogy az öt vizsgált regionális platform közül érdemi jelentőséggel egyedül a Visegrádi Négyek és a Slavkovi Háromszög rendelkeznek. Közülük a V4 jelentősége csökkent, míg az S3 jelentősége nőtt Oroszország ukrajnai inváziója óta. Azonban jelenleg egyik együttműködési formáció sem játszik jelentős

szerepet országaik EU-politikájában. Érdemi együttműködésről csak egyes szakpolitikai területeken és csak munkacsoportok szintjén beszélhetünk, magasabb politikai szinten nem voltak aktívak. Az egyéb vizsgált formációknak mind az ismertsége, mind az EU-s szakpolitika-alkotásban betöltött szerepe elenyésző. Jövőbeli kutatás során ezért érdemes lenne alaposabban feltárni a V4 és az S3 működését azokon a területeken, amelyeken aktivitást mutattak.

A tanulmány a következőképpen épül fel. Az első részben összefoglalom a regionális együttműködések szerepet az EU-s kisállami érdekérvényesítésben. Majd áttekintem vizsgált együttműködésekről szóló eddigi ismereteinket, meghatározva, hogy mely területeken és mennyire voltak aktívak a kutatásban vizsgált időszak előtt. A módszertani részben ismertetem az adatgyűjtés menetét és indoklom esetválasztásomat. A kutatás eredményeinek ismertetését követően néhány következtetés levonásával és jövőbeli kutatási irányok kijelölésével zárom írásomat.

Regionális együttműködések, mint a kisállami érdekérvényesítés eszközei

A kisállamok számos strukturális hátránnyal rendelkeznek az Európai Unió tárgyalások során. Egyrészt kis népességük miatt kevés szavazattal rendelkeznek az Európai Unió Tanácsában, ahol a döntések zömét népességalapon számított minősített többséggel számolják. Hasonló okból kevés képviselőt küldhetnek az Európai Parlamentbe is. Ezért mindkét társjogalkotó szervezetben hátrányban vannak a nagy népességű államokkal szemben. Másrészt kis népességük alacsony adminisztratív kapacitást eredményez, vagyis kisebb létszámú és kevésbé specializált szakembergárdát tudnak foglalkoztatni. Ezért nehezebben tudnak érvekkel jól alátámasztott tárgyalási pozíciót kialakítani, és lassabban tudnak reagálni a tárgyalások során felmerülő új javaslatokra. Végezetül a kisállamok gazdaságilag is hátrányban vannak a nagy államokkal szemben, amely főleg az elosztáson alapuló kérdésekben okoz nehézségeket. Egy jelentős gazdasággal rendelkező ország jobban tud élni a tranzakcionális diplomácia lehetőségeivel, és anyagilag könnyebben tud kompenzálni más államokat pozíciója támogatásáért cserébe (Wivel, 2020).

A kisállamok ugyanakkor nem kiszolgáltatottak az EU-s tárgyalások során. Több stratégiát alkalmazhatnak ahhoz, hogy növeljék érdekérvényesítő erejüket. Ezeket közül a legfontosabb a koalícióépítés és regionális szintű együttműködés (Panke, 2010). Ennek lényege, hogy közös célok és érdekek mentén csoportokba szerveződve a kisállamok képesek lehetnek hasonló hatást gyakorolni a tárgyalások menetére, mint a meghatározó nagy tagállamok (Franciaország, Németország, Olaszország) önmagukban. Ugyanis a koalíciós fellépés erősíti a kisállamok kollektív alkupozióját, esélyesebbé teszi a hatékony alkudozást, és növeli az ügy kedvező átkeretezésének, ezáltal meggyőzőbb érvrendszer kiépítésének esélyét (Panke,

2012). Minél hamarabb szerez szövetségeket és kezd többedmagával fellépni egy kisállam, annál nagyobb eséllyel érhet el sikert (Thorhallsson & Wivel, 2006).

A koalícióalkotás kétféleképpen történhet. Az egyik lehetőség az eseti szövetségkötés. Az ilyen ad hoc koalíciók előnye, hogy mind céljaiban, mind tagságában rugalmasak. Lehetővé teszik a hasonlóan gondolkodó felek tag körének részvételét, s ezzel a lehető legszélesebb koalíció kiépítését. Mivel a csoportban csak nagyon hasonló érdekekkel rendelkező országok vesznek részt, ezért könnyebben tudnak egységes blokkként fellépni a tárgyalások során. Ugyanakkor a résztvevő országok együttműködése csak egyetlen egy ügyre korlátozódik, ezért nem épül ki komolyabb kapcsolatrendszer a résztvevő államok tisztviselői között (Etzold, 2024).

A koalícióalkotás másik formája a strukturált regionális együttműködések tagjainak közös fellépése. Ezeknek a szakirodalomban többféle nevük van, hívták őket „formális kormányközi szövetségeknek” (Klemenčič, 2011), „intézményesült koalícióknak” (Ruse, 2012), „minilateralis formációknak” (Lang & von Ondarza, 2018) és „alulról építkező regionális csoportoknak” (Cooper & Fabbrini, 2023) is. A különböző elnevezések mögött húzódó meghatározásokban közös, hogy olyan csoportosulásokat takarnak, amelynek tagjai között aktív, strukturált és ismétlődő kapcsolatok vannak, s meghatároznak olyan közös célokat, amelyek túlmutatnak egy-egy konkrét szakpolitikai kérdésen. Emellett rendelkeznek csoportnévvel és tagsággal. A különböző szerzők között azonban már vita van azt illetően, hogy milyen mértékben kell strukturálnak vagy intézményesülniük lennie egy együttműködésnek ahhoz, hogy már ne eseti csoportosulásnak számítson. Klemenčič (2011), valamint a Lang és von Ondarza (2018) szerzőpáros amellet érvelnek, hogy szükséges kiépített koordinációs és konzultációs mechanizmusok megléte, amelyek keretet adnak az együttműködésnek.

Velük szemben tanulmányomban Cooper és Fabbrini (2023) megengedőbb definícióját alkalmazom, amely nem írja elő kiépített keretrendszer vagy mechanizmusok meglétét. Az általuk „alulról építkező regionális csoportnak” nevezett regionális együttműködések valamilyen mértékben intézményesültek, jelenleg is aktívak, tagjaik csak EU tagállamok, létezésük független az EU-tól és tagjaik földrajzilag egy régióban, egymáshoz közel vannak találhatóak. Az intézményülés kritériumának megengedő értelmezése, miszerint elég, ha időnként szerveznek magas szintű találkozókat, lehetővé teszi, hogy olyan fiatal formációkat is figyelembe vegyünk, amelyek még nem építettek ki konkrét koordinációs mechanizmusokat (pl. soros elnöki rendszert).

Az állandósult együttműködések leglátványosabb elemei a rendszeres időközönként megrendezett miniszteri és kormányfői találkozók. Ezeket gyakran EU-s tanácsulések margóján szervezik meg, ahol a megjelent politikai felsővezetők egyeztetik tárgyalási pozíciójukat. A regionális együttműködések fő előnye azonban nem a magas politikai szintű koordináció elősegítésében rejlik, hiszen ebben az alkalmi koalíciók gyakran jobban teljesítenek az ügyspecifikus érdekazonosság miatt. Az

igazi hozzáadott értéke a strukturált együttműködéseknek a politikai alsóvezetők és a munkacsoportok szintjén található. A rendszeres egyeztetéseknek köszönhetően az együttműködések tagjai már a tárgyalások korai szakaszában közelíteni tudják álláspontjaikat és tárgyalási stratégiájukat (Klemenčič, 2011). Ez két okból kiemelkedő fontosságú. Egyrészt a legtöbb szakpolitikai kérdés már az EU Tanácsának munkacsoportjaiban eldől a felsőbb szinteken csak jóváhagyják a szakmai döntéseket. Másrészt a kisállamok a tárgyalások korai szakaszában tudják a legnagyobb valószínűséggel szövegbe foglalni a legfontosabb érdekeiket. Nagyköveti és miniszteri szinten már csak a nagyobb országoknak van érdemi módosítási lehetősége (Thorhallsson & Wivel, 2006).

A regionális együttműködések háromféleképpen növelik tagjaik alkupozícióját. Egyrészt megkönnyítik az információ-áramlást, ezáltal olyan információkhoz juttathatva a résztvevő országokat, amelyeket egyedül nem tudnának megszerezni. Ez főleg a permanens információ-aszimmetriában szenvedő kisállamok esetében jelentős (Foster & Mosser, 2024; Ruse, 2012). Másrészt szakértelem-megosztási platformként működnek, amelynek keretében a résztvevő országok megoszthatják egymással korlátozott erőforrásaikat közös érvrendszer és stratégia kidolgozása végett. Végezetül „retorikai cselekvést” tesznek lehetővé (Ruse, 2012, o. 321). Ezt azt jelenti, hogy csoportosan könnyebben tudnak az országok meggyőző normatív érveket használni a ezekkel csapdába ejteni a csoportosuláson kívüli államokat.

A valamelyest intézményesült együttműködéseknek van még egy további előnye az ad hoc koalíciókkal szemben. Az ismétlődő interakcióknak köszönhetően az együttműködő országok diplomatái és tisztviselői fokozatosan megismerik egymást és bizalmi munkaviszonyt alakítanak ki egymással, ami megkönnyíti az országaik közötti jövőbeli együttműködést (Foster & Mosser, 2024). Ezért egy bejáratott regionális csoport tagjai számára még akkor is egyszerűbb lehet csoporton belül egyeztetni, ha álláspontjaik nem egyeznek (Klemenčič, 2011). Ugyanis meglévő együttműködésekben belül könnyebb megismerni a máshogy gondolkozók álláspontját és párbeszédet folytatni velük, ezáltal a tárgyalásvégi kompromisszum elérése is könnyebbé válhat (Lang & von Ondarza, 2018).

Az eddigi empirikus tapasztalatok alapján a regionális csoportok akkor a leghatékonyabbak, amikor tagjaik számára előnytelen EU-s döntéseket kell megakadályozni vagy felvizezni (Etzold, 2024). A regionális együttműködések ugyanis önmagukban túl kicsik ahhoz, hogy jelentős számú külső tag csatlakozása nélkül többséget tudjanak felsorakoztatni álláspontjuk mögött. Viszont sokkal könnyebben alkothatnak egyedül vagy egy-két külsős csatlakozásával blokkoló kisebbséget, egyfajta nemzeti érdekeiket védő szövetségként funkcionálva.

A közép-európai regionális együttműködések helyzete 2022 előtt

Cooper és Fabbrini (2023) 13 EU-n belüli regionális együttműködést azonosított, amelyek közül öt tekinthető szűk értelemben közép-európainak. Ezek a Visegrádi Csoport, a Salzburg Fórum, A Három Tenger Kezdeményezés, a Közép-európai Védelmi Együttműködés és a Slavkovi Háromszög. Meghatározásuk alapján a V4-et egy magasan intézményesült csoportnak tekinthető, mert a rendelkezik intézménnyel a Nemzetközi Visegrádi Alap formájában. A SF-t és a HTK-t mérsékeltan intézményesült formációknak tartották, mert nem rendelkeznek állandó intézményekkel, de rendszeresen tartanak különböző szintű kormányközi találkozót. Viszont a KEVE és az S3 csak gyengén intézményesült csoportosulásoknak számítanak, mert együttműködésük rendszeres időközönként megszervezett találkozók hiányában kissé eseti jellegű.

Ezen öt csoport közül a HTK még deklaráció szintjén sem törekszik EU-n belüli koordinációra, ezért kutatásom szempontjából nem releváns. Azonban figyelembe veszem a Központi Ötök (K5) formációt, amely szerintem helytelenül nem szerepel Cooper és Fabbrini (2023) felsorolásában. A K5 egy olyan gyengén intézményesült regionális csoport, amelyet először 2020-ban hívtak össze Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia külügyminiszterei. Azóta rendszertelen időközönként, de évente legalább egyszer tartottak hasonló találkozót, ezért teljesíti az intézményesülés és az aktivitás kritériumait. Azonban mivel egy friss együttműködésről van szó, ezért még nincsenek róla tudományos ismereteink.

Visegrádi Négyek

A Visegrádi Négyek Közép-Európa legrégebbi, máig működő politikai együttműködése. Az 1991-ben létrehozott formációt Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia alkotja. Alapvetően kormányközi jellegű, de rendeznek rendszeres elnöki és parlamenti találkozót is, amelyek megszervezéséért a soros elnökséget ellátó ország felel. Az együttműködés szakpolitikai területek széles skáláját lefedi, fő célja az EU-n belüli koordináció és közös fellépés elősegítése. A V4-ek társadalmi céljainak előmozdítását a pozsonyi székhelyű Nemzetközi Visegrád Alap segíti, amely a csoport egyetlen intézménye.

A V4-ek tevékenységének gazdag szakirodalma van, így itt csak a legfontosabb megállapításokat foglalom össze. Az egyes szakpolitikákat elemző tanulmányok alapján bár a 2022 előtti években számos területen aktívok voltak a V4-ek, csak a migráció és a kereskedelempolitika területén értek el érdemi eredményeket az EU-s döntéshozatalban (Holányi, 2024). Közös kiállításuknak köszönhetően sikeresen blokkolták a menedékkérők kötelező újraelosztását tartalmazó bizottsági reformterveket (Duszczyk és mtsai., 2020), ami összekovácsolta és egy aktív regionális szereplővé tette a V4-et (Bedeá & Osei Kwadwo, 2021). A kereskedelempolitika terén pedig egységes fellépésükkel és a visegrádi márka alkalmazásával sikerült

befolyásolniuk az EU tárgyalási pozícióját nemzetközi befektetési tárgyalások során (Cristani, 2021).

A migrációs siker és a vele járó nemzetközi ismertség megnövelte a V4-ek ambíciószintjét, ami elsősorban külpolitikai témákban nyilvánult meg. A formáció a legjelentősebb szószólója volt az EU további bővítésének. A 2010-es évek ugyanakkor támogatásukban sokkal proaktívabbak és esetenként kritikusabbak lettek, mint előtte voltak. A Nyugat-Balkán támogatása mellett mind újonnan létrejött regionális csoportok (HTK), mind a V4+ keretében összeülő ad hoc egyeztetések keretében következetesen kiálltak, bár a magyar és lengyel jogállamisági problémák aláásták a V4-ek integrációs mintaállami reputációját (Walsch, 2022). Az aktívabb nyugat-balkáni szerepvállalás mellett Európán kívüli országok felé is nyitottak (Döring, 2019), ugyanakkor eltérő veszélyérzékelésük miatt nem sikerült egységes álláspontot kialakítaniuk Oroszországgal kapcsolatban (Pađourek & Mareš, 2020). Ugyanakkor az EU-n belül a migráción kívül nem játszottak érdemi szerepet olyan más politikailag kiemelt ügyekben, mint a Brexit-tárgyalások és az Európai jövőjéről szóló vita (Kaniok és mtsai., 2022). Sőt, bár energetikai és környezetvédelmi kérdésekben is hasonló volt az álláspontjuk, ezeket mégsem voltak képesek lefordítani közösen támogatott szakpolitikai javaslatokra (Osička és mtsai., 2021; Waisová, 2018).

Amikor a V4-ek közös állásponttal rendelkeztek, akkor együttműködésük két szinten zajlott. A legfelsőbb politikai szinten, a miniszterelnökök szintjén, meghatározták a közös érdekeiket és céljaikat, amelyeket egységesen képviseltek az Európai Tanácsban. Azonban a közös álláspont gyakorlatba ültetése már országonként eltérő volt. Ezért az EU-ban is némileg eltérő javaslatokat fogalmaztak meg és támogattak pozícióik elvi-ideológiai azonossága ellenére (Bauerová, 2018). Ezért a V4 inkább egy tagjai nemzeti érdekeit óvó védelmi együttműködésként lépett fel EU-s szinten, semmint egy tárgyalásokat proaktívan, konkrét szakpolitikai javaslatokkal előre mozdítani kívánó koalícióként (Kirch, 2021).

Oroszország ukrajnai inváziója azonban változásokat okozott a V4-ken belül. Egy 2022. augusztusa és októbere között végzett felmérés szerint a háború kitörése után félévvel csökkent azon V4-es politikusok, tisztviselők és elemzők száma, akik szerint a V4 egy összehangoltan fellépő, befolyásos és fontos szereplő az EU-ban. A Visegrádi Csoport megítélése főleg Csehországban esett vissza, ahol a válaszadóknak csak töredéke tartotta hasznosnak a V4-eket (Janebová, 2022).

Salzburg Fórum

A Salzburg Fórum Ausztria, Bulgária, Csehország, Horvátország, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia belügyi együttműködése rendőrségi ügyek, határelenőrzés, embercsempészet és menedékügy területein. Osztrák kezdeményezésre jött létre 2001-ben; Bulgária, Horvátország és Románia később csatlakozott. 2006-ban létrehozták a Salzburg Fórum Barátai Csoportot az EU-s Tagsági Szerződéssel még

nem rendelkező országok számára, melyben nyugat-balkáni államok vesznek részt. 2010-től 18 hónapos hármass elnökségi rendszerben működik. Az évi legalább kettő miniszteri találkozón túl rendszeres rendőrfőnöki és menekültügyi főigazgatói találkozókat is szerveznek. Az SF tagjai között kiépült egy horizontális együttműködési hálózat, amelynek célja a tagok közötti információáramlás biztosítása. A hálózat magába foglal közös műveleti központokat, programokat és műveleteket, valamint személyzeti csereprogramokat (Müller, 2016). A Fórum EU-s tevékenységéről közelebbi ismereteink nincsenek.

Közép-európai Védelmi Együttműködés

A Közép-európai Védelmi Együttműködés egy 2010-ben létrejött védelempolitikai egyeztető és koordináló fórum. Tagjai Ausztria, Csehország, Horvátország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia. 2016-tól a KEVE három komponense a honvédelmi miniszterek éves találkozója, a védelempolitikai igazgatók évi kétszeri találkozója, és nemzeti szakértők által létrehozott munkacsoportok. A biztató kezdetek ellenére nem bontakozott ki komolyabb kooperáció a résztvevő hat ország között; együttműködésük megmaradt egy politikai akarattal meg nem támogatott kezdetleges, képességeik megosztásán alapuló szinten (Csiki, 2017). A 2015-2016-os európai migrációs válság hatására bővült a KEVE portfóliója határvédelmi és idegenrendészeti feladatokkal, bár ez a lépés nem élvezte a védelmi szakapparátus támogatását (Hauser, 2017). Az új menekültügyi feladatok azonban lehetővé tették válságreakálási képességük tesztelését és fejlesztését. Új procedúrákat, keretrendszereket és mechanizmusokat dolgoztak ki a gyorsabb közös reagálás, valamint a tagállami belügyi és védelmi szervek hatékonyabb együttműködése végett (Nemeth, 2018). Az SF-hez hasonlóan a KEVE kapcsán sem készültek a csoport EU-s tevékenységét bemutató elemzések.

Slavkov Háromszög

A Slavkov Háromszög 2015-ben jött létre Ausztria, Csehország és Szlovákia kormányközi együttműködéseként, eredetileg olyan ügyek megvitatására, amelyekre a V4 és V4+ formátumok nem voltak alkalmasak a magyar és lengyel kormányok nacionalista álláspontja miatt. Az S3 a V4-hez hasonlóan rendelkezik soros elnökséggel, éves munkaprogrammal, rendszeres miniszteri és kormányfői találkozókkal. Elsősorban energetikai, közlekedéspolitikai, digitális átalakulási és fejlesztéspolitikai területeken működnek együtt. Az S3 a politikai együttműködés alacsony szintjén képviseli; tagjainak még nem sikerült egységes blokkként fellépnie az EU Tanácsában, amit Ausztria és a cseh-szlovák tandem szavazatai közötti gyakori eltérés mutat (Özoflu, 2023).

Módszertan

A kutatás kevert módszertanú, amely egy anonim, angol nyelvű, online kérdőívre, tisztviselőkkel folytatott félig strukturált interjúkra és közös nyilatkozatok elemzésére épít. A kérdőíves adatfelvétel 2024. márciusában történt, az interjúkat 2024. áprilisa és júniusa között végeztem. A kérdőívet négy közép-európai kisország, Ausztria, Csehország, Magyarország és Szlovákia Európai Unió melletti Állandó Képviselőtanácsának diplomatáinak küldtem el, interjúra pedig a vizsgált együttműködésekre rálátó minisztériumi tisztségviselőket kértem fel, így brüsszeli és fővárosi perspektívákkal is gazdagítva kutatásom. Ezen országokban közös, hogy népességük és gazdaságuk nagysága alapján EU-s átlag alatti erőforrásokkal rendelkeznek, így relatív értelemben mindenképpen aktív szövetséges-keresésnek jobban kitett kisállamoknak tekinthetők (Panke, 2010; Thorhallsson & Wivel, 2006). Emellett több, a kutatás keretében vizsgált regionális együttműködésnek is tagjai, így a forrásaim információval tudtak szolgálni az egyes formátumok egymáshoz viszonyított szerepéről.

A kérdőív két részből és összesen 30 kérdésből állt, amelyek között voltak nyílt végű és Likert-skálás kérdések is. A kérdőív első részében általános kérdések kaptak helyet, amelyek a regionális együttműködések általános megítélésére és a vizsgált formátumok ismertségére kérdeztek rá. A második részben az egyes konkrét regionális csoportokra kérdeztem rá ugyanazon kérdésekkel. A kérdőívet összesen 332 diplomatahoz juttattam el országaik Állandó Képviselőtanácsának honlapján feltüntetett email címeiken keresztül. Közülük 19-en az osztrák, 85-en a cseh, 161-en a magyar és 67-en a szlovák képviselőt dolgozták. A kiugróan alacsony osztrák értéket a magyarra, hogy az osztrákok nem tették nyilvánossá minden szakdiplomájuk nevét és elérhetőségét, csak az egyes szakterületek vezetőit. A kimagasló magyar létszámot pedig a 2024. évi második félévi soros EU Tanács-elnökségre való felkészülés miatti létszámnövekedés magyarázza. Az egy hónapos adatgyűjtési periódus alatt összesen 46 alkalommal nyitották meg a kérdőívet, ebből 14 alkalommal fejezték be a kitöltését és további kilencszer hagyták félbe a kitöltést (1. táblázat).

1. táblázat: A kérdőív kitöltőinek száma országonkénti lebontásban

ország	befejezett kitöltések száma	befejezetlen kitöltések száma	összesen
Ausztria	2	4	6
Csehország	3	1	4
Magyarország	5	3	8
Szlovákia	4	1	5
Összesen	14	9	23

Saját szerkesztés, adatforrás: kérdőív.

A kérdőívek alacsony visszaküldési száma miatt félig strukturált interjúkat is folytattam a különböző együttműködések belső dinamikáira rálátó jelenlegi és volt minisztériumi tisztviselőkkel. A mélyinterjúk foglalkoztak a formációk jelenlegi együttműködési területeivel és eredményeivel, a különböző területekre és formációkra fordított kormányzati figyelem változásával, és az együttműködések állami kül- és EU-politikákban betöltött szerepével. Hat olyan forrással sikerült beszélmem, akik 2022. februárja óta részt vettek országuk EU vagy Közép-Európa-politikájának alakításában, egy vagy több vizsgált együttműködés tevékenységének összehangolásában, előkészítésében (függelék F1). További interjúk készítését hátráltatta, hogy a regionális együttműködésekkel kapcsolatos kormányzati munka összehangolását és szakmai irányítását ezekben az országokban egy-egy kis létszámú csapat végzi, amelyek több formációért is felelnek. Leterheltségre hivatkozva vagy elutasították a megkeresésemet, vagy egy embert jelöltek ki kérdéseim megválaszolására, aki az egész szervezet nevében nyilatkozott.

A kérdőívekből és interjúkból nyert információkat az együttműködések által kiadott közös nyilatkozatok tartalmával egészítettem ki (függelék F2). A vizsgált időszakban a V4 12, a SF három és a KEVE egy közös nyilatkozatot tett közzé hivatalos honlapján, míg az S3 és a K5 egyet sem adott ki. E két utóbbi formáció honlappal sem rendelkezik. A közös nyilatkozatok információval szolgálnak a politikai szinten fontos témákról és a résztvevő országok álláspontjáról, ugyanakkor csak néha érintették a megtárgyalt ügyek EU-s dimenzióját. Az EU-ra nem utaló dokumentumokat nem vettem figyelembe.

Kutatási eredmények

A kérdőív első felében a regionális együttműködések általános megítélését és ismertségét mértem fel. A 2. táblázat hat állításra adott válaszokat átlagát mutatja be országonkénti és összesített lebontásban. Hatból öt állítás pozitív színben tüntette fel a regionális együttműködésekkel, míg a hatodik szuverenitást korlátozónak állította be őket. A válaszok átlaga azt mutatja, hogy a kisállamok diplomatái szerint a regionális együttműködésekben való részvétel hasznos és előnyökkel jár országaik számára, ami konzisztens a szakirodalom jelenlegi állásával. Leginkább azzal értettek egyet, hogy a regionális együttműködések segítenek a bilaterális kapcsolatok erősítésében (4,21-es átlag), míg az együttműködések reputáció-növelő hatásáról sokkal kevésbé voltak meggyőződve (3,17-es érték). A diplomaták a regionális együttműködések szuverenitás-korlátozó természetével közel semennyire sem értettek egyet (1,74-es átlag).

2. táblázat: Ön mennyire ért egyet az alábbi állításokkal? (1: semennyire, 5: teljes mértékben)

A regionális együttműködések...	AT	CZ	HU	SK	Össz.
...segítenek a nemzetközi kihívások kezelésében.	3,67	4	4,13	3,2	3,78
...segítenek országom kétoldalú kapcsolatainak erősítésében a többi résztvevő országgal.	4,12	4,5	4,38	3,8	4,21
...növelik országom nemzetközi láthatóságát.	3,67	4	4	3,6	3,82
...javítják országom nemzetközi reputációját.	3,67	2,5	3,38	2,8	3,17
...javítják országom érdekérvényesítési képességét az EU-ban.	4,17	4	3,63	3,8	3,87
...korlátozzák országomat szuverenitása gyakorlásában.	1,83	2	1,25	2,2	1,74

* a feltüntetett értékek átlagok ($n_{AT} = 6$, $n_{CZ} = 4$, $n_{HU} = 8$, $n_{SK} = 5$, $n_{össz.} = 23$)

Saját szerkesztés, adatforrás: kérdőív.

A különböző országok képviselői között jelentős véleménykülönbség csak annak kapcsán alakult ki, hogy növeli-e a regionális együttműködésekben való részvétel országuk reputációját. Az állítással inkább egyetértettek az osztrák (3,67-es átlag) és a magyar válaszadók (3,38-as átlag), míg a csehek (2,5-ös átlag) és a szlovákok (2,8-as átlag) inkább nem értettek vele egyet, mint igen. A cseh és az osztrák átlagos megítélés közötti különbség több, mint egy teljes egész, ezért jelentősnek mondható. Ennek oka a V4-ek rossz cseh megítélése, amely befolyásolta a Prágával hagyományosan szoros kapcsolatban álló szlovákok véleményét is. Ugyanis Csehország szenvedte el a legnagyobb relatív presztízavesztést azóta, amióta a V4-ek nemzetközi láthatósága megnőtt (Szalai & Garai, 2024). Ezért a visegrádi együttműködésre, mint „szennyes márkára” tekintenek Prágában, ami miatt a cseh uralkodó elit tudatosan építi le V4-es kapcsolatait (Interjú#3).

Az egyes vizsgált regionális formátumok ismertségére jelentős eltéréseket mutat (3. táblázat). A V4-eket minden abban részt vevő ország diplomatája ismerte (3-as átlag), ahogyan az S3-at is legalább valamelyest ismerte az összes megkérdezett válaszadó (2,67-es átlag). A másik három regionális együttműködésnek viszont nagyon alacsony volt az ismertsége. A Salzburg Fórumot egyedül Ausztria diplomatái ismerték legalább valamennyire, míg azt egyetlen magyar válaszadó sem ismerte. A KEVE és a K5-ök ismertsége mind a négy ország képviselőinek körében nagyon alacsony volt. Az előbbi esetben kettő, az utóbbi kapcsán négy diplomata jelezte, hogy jól ismeri ezeket a formátumokat, míg sokkal többen egyáltalán nem ismerték őket. Ide tartozik az összes szlovák diplomata a KEVE és az összes magyar diplomata a K5 kapcsán.

3. táblázat: Ön mennyire ismeri a következő regionális együttműködések? (1: semennyire, 3: jól)

formáció	AT	CZ	HU	SK	Össz.
V4	-	3 (4)	3 (8)	3 (5)	3
S3	2,5 (6)	2,75 (4)	-	2,8 (5)	2,67
SF	2,75 (4)	1,25 (4)	1 (8)	1,4 (5)	1,48
KEVE	1,8 (5)	1,25 (4)	1,5 (8)	1 (5)	1,41
K5	1,8 (5)	1,75 (4)	1 (8)	1,8 (5)	1,5

* a feltüntetett értékek átlagok, a zárójelben feltüntetett válaszadók száma alapján.
Saját szerkesztés, adatforrás: kérdőív.

A regionális együttműködések ismertségi mintázata összhangban van érzékelt jelentőségükkel és sikerességükkel. A V4 hagyományos kiemelt fontosságú volt Magyarország és Szlovákia számára (Interjú#2, Interjú#4), és a Babiš-kormányok alatt (2017-2021) a cseh EU-s érdekérvényesítés is V4-fókuszú volt (Interjú#3). Az S3 jelentősége a csehek számára csekély (Interjú#3), míg Ausztria és a Hegel-kormány vezette Szlovákia számára nagyobb. Az előző szlovák kormány politikusai magasabbra értékelték az S3-at, mint a V4-et (Interjú#4). A K5 elsősorban osztrák és szlovén szempontból fontosak (Interjú#4), de a csehek is értékesebbnek tartják az S3-nál (Interjú#3).

Ismertségüktől függetlenül egyik együttműködés sem tudta jelentősen befolyásolni az uniós folyamatokat (4. táblázat). A legjobb, de közepesnél csak alig magasabb értékelést az S3 kapott, amelyet a K5 közepes „osztályzata” követ. Ezzel szemben a V4-ket befolyását közepesnél rosszabbra értékelték, míg az SF és a KEVE semmilyen hatással nem volt. A V4-ek közepesnél kicsit gyengébb értékelése összhangban van a 2022. októberi felmérés eredményeivel (Janebová, 2022), mely alapján úgy tűnik, hogy a két felmérés között eltelt másfél évben se nem javult, se nem csökkent érdemben a csoport befolyásának megítélése.

4. táblázat: Mennyire voltak sikeresek a regionális együttműködések az EU-s döntéshozatal befolyásolásában az elmúlt két évben? (1: egyáltalán nem, 5: nagyon sikeres)

	V4	S3	SF	KEVE	K5
Átlag	2,67 (12)	3,25 (4)	1 (1)	1 (1)	3 (1)

* a feltüntetett értékek átlagok, a zárójelben feltüntetett válaszadók száma alapján.
Saját szerkesztés, adatforrás: kérdőív.

Visszatérő elem a kitöltött kérdőívekben és az interjúkban az, hogy az orosz inváziót követően a visegrádi országok tagjai közötti együttműködés szintje jelentősen csökkent. Az orosz invázió és az általa jelentett biztonsági kockázatok eltérő politikai megítélése jelentősen visszavetette a magas szintű politikai egyeztetések intenzitását. Bár a visegrádi országok kormányai és parlamenti bizottságainak vezető elvek szintjén egyetértettek abban, hogy Oroszország inváziója jogellenes és veszélyezteti Európa biztonságát, hogy Oroszországnak azonnal ki kéne vonni csapatait Ukrajnából, és hogy fontos Ukrajna támogatása (Dok#3, Dok#4, Dok#12), Magyarország a gyakorlatban nem képviselt a többiekhez hasonló álláspontot. Külpolitikai ügyekben már az invázió előtt is alacsony volt az együttműködés a Kína, Oroszország, Közel-

Kelet, Egyesült Államok és az emberi jogok promóciójának fontosságának eltérő megítélése miatt, azonban 2022. februárja után ennek alacsony szintje is megszűnt (Interjú#1). A véleménykülönbség miatti elhidegülés ellenére a V4-nek továbbra is van helye tagjai EU-politikájában (kérdőív), még ha fontossága nem is éri el a korábban megszokottat. A V4-ek negatív konnotációja miatt ugyanis még a korábban gördülékeny területeken is problematikussá vált az együttműködés (Interjú#1). A magas szintű politikai kapcsolatok megromlását jelezte a magas szintű politikai tállkozók megkritikulása és a közös nyilatkozatok hiánya, valamint az, hogy a formáció honlapját 2022 vége óta nem frissítették új tartalommal.

Az orosz-ukrán háború körüli véleménykülönbség azonban csak fontos, de nem kizárólagos oka a V4-ek politikai elhidegülésének és a kevésbé intenzív együttműködésnek. A visegrádi országok vezetőinek kölcsönös személyes szimpátiája 2014 óta jelentősen meghatározta a V4 együttműködés intenzitását. Ezért amikor a magyar Orbán-kormánnyal kritikus politikusok kerültek hatalomba Csehországban (Petr Fiala [2021–]), Szlovákiában (Ivan Korčok [2021-2022]) és Rastislav Káčer [2022-2023] kül- és Európa-ügyi miniszterek) és Lengyelországban (Donald Tusk [2023]), a magas szintű visegrádi kapcsolatok iránti igény is mérséklődött (Interjú#2, Interjú#6). A kérdőívben további okokként a 2022. második félévi cseh EU tanácsi soros elnökség és az egyes ügyeket érintő lengyel-magyar véleménykülönbségek jelennek meg.

Munkacsoportok szintjén és egyes politikailag nem érzékeny szakpolitikai területeken azonban továbbra is folyt közös munka. A diplomaták közötti kapcsolatot kiválónak, együttműködésüket gördülékenynek minősítették, amelyet azonban nem tükrözött a nagypolitika. Főleg a politikailag érzékeny ügyek sorsa függött a felsővezetők személyes viszonyaitól. Ezek közül is kiemelkedik a miniszterelnöki szint, amelyen az együttműködés teljesen leállt 2022 februárja után (Interjú#6). Ez összhangban van a szakirodalom azirányú megállapításával, hogy a regionális együttműködések országainak tisztviselői között bizalmi tőke halmozódik fel, amely lehetővé teszi az aktuálpolitikai véleménykülönbséget áthidalását (Klemenčič, 2011; Lang & von Ondarza, 2018).

A háború kitörését követő két évben a V4-ek a mezőgazdaság, környezetvédelem, nukleáris energia és közlekedéspolitikai területein működtek együtt. Közösen léptek fel a BIOEAST biogazdasági kutatás-fejlesztési kezdeményezés (kérdőív), a Közös Agrárpolitika stratégiai tervei (Dok#2), az Euro 7-es kibocsátási standardok (kérdőív), az EU Zöld Megállapodás egyes elemei (Dok#7, Dok#8), a háború miatt Európát sújtó energiaválság (Dok#4, Dok#9) és a nukleáris energia fontossága kapcsán (kérdőív, Dok#4). Szintén folytatódott az együttműködés olyan hagyományos területeken, mint az EU regionális és kohéziós politikái, valamint a nyugat-balkáni országok EU-integrációja (Interjú#1, Interjú#4). Bár a migráció kapcsán folytatódott a kooperáció a lefektetett közös elvek mentén (Dok#1, Dok#6, Dok#12), az Új Menekültügyi és Migrációs Paktum tárgyalásai során a formáció

jelentősége fokozatosan háttérbe szorult egyéb, rugalmasabb vagy nagyobb létszámú formációk (pl. Salzburg Fórum) javára (Interjú#3).

Az S3 együttműködés intenzitása nőtt a nyílt orosz-ukrán háború kitörése óta (Interjú#1, kérdőív). Az egyik kérdőíves válaszadó egyenesen a V4 természetes kiváltójának nevezte az S3-at, bár ezt más informátorok erősen vitatták (Interjú#1, Interjú#3). A V4-hez képest az S3 együttműködés szűkebb volt és maradt, csak néhány témát ölelt fel: a Nyugat-Balkán EU integrációját, a migrációt, az energiabiztonságot és új témaként az orosz-ukrán háborút és a mesterséges intelligencia helyzetét (Interjú#4, kérdőív). Ezek közül a Nyugat-Balkán európai integrációja a formáció fő témája, egyeztetéseken túlmutató eredménye egyéb területeken nem volt (Interjú#1, Interjú#4).

Az SF jelentősége nem nőtt a 2022-2024 közötti EU-s döntéshozatalban. Bár a Fórum egyik fő együttműködési területe a bevándorlás kérdése, és ebben az időszakban zajlottak az Új Migrációs és Menekültügyi Paktum tárgyalásai, a platform nem vált egy érdemi befolyással bíró csoporttá. Bár tagjai egyetértettek a főbb migrációs politikai kérdésekben (Dok#5, Dok#10), eltérő gazdasági, politikai, és társadalmi helyzetük miatt nem tudtak közösen fellépni a Paktum vitatott rendelkezései kapcsán (Interjú#5). Ugyanakkor a Paktum megszavazását követően részletes közös állásfoglalást adtak ki a végrehajtás kívánatos irányairól (Dok#13), amely alapját képezheti a jövőbeli szorosabb együttműködésnek. A K5 a vizsgált időszakban is egy prioritást nem élvező informális csoport maradt, amelynek tagjai rendszeresen találkoztak egyes ügyek megvitatása végett. Találkozóikon bővítéspolitikai, bevándorlási és Közel-Kelettel kapcsolatos témák szerepelnek (Interjú#4). Érdemi szerepet az EU-s érdekérvényesítésben eddig még nem játszottak, és rövid távon nem is ambicionálják az együttműködés mélyítését akár még csak a közös állásfoglalások kiadásának szintjén sem (Interjú#3). A formáció ugyanakkor a hasznos lehet majd a Nyugat-Balkán EU-s csatlakozásának elősegítésében (kérdőív).

A KEVE semmilyen érdemi tevékenységet nem végzett az EU-ban (kérdőív). A résztvevőországok 2022 és 2024 között csak egyetlen nyilatkozatot adtak ki, amelyben hangsúlyozták, hogy a formátum egy fontos eszköze az EU-n belüli jobb együttműködésnek, de semmilyen konkrét szakpolitikai célt nem fogalmaztak meg (Dok#11).

Az együttműködések általános jellemzése és az aktív együttműködés területeinek megnevezése mellett a kérdőív arra is rákérdezett, hogy milyen módon működnek együtt a különböző csoportok tagjai. Ennek eredményei az 5. táblázatban vannak összefoglalva. Az állítások a kisállami szakirodalom alapján lettek kiválasztva, rákérdezve azokra a dolgokra, amelyek a sikeres kisállami érdekérvényesítés során gyakran előfordulnak.

5. táblázat: Mennyire voltak jellemzőek a következők az elmúlt két évben? (1: egyáltalán nem, 5: nagyon igen)

állítások	V4	S3	SF	KEVE	K5
Külön miniszterelnöki találkozók az Európai Tanács ülései előtt.	2,63 (8)	2 (5)	-	-	-
Közös álláspont képviselése az Európai Tanácsban.	2,1 (11)	1,6 (5)	-	-	-
Külön miniszteri találkozók az EU Tanácsának ülései előtt.	2,38 (8)	3,4 (5)	1 (1)	1 (1)	1 (2)
Közös álláspont képviselése az EU Tanácsában.	2,7 (10)	2,8 (5)	1 (1)	1 (1)	1 (2)
EU-s diplomaták közötti konzultációk.	3,58 (12)	4 (5)	2 (1)	1 (1)	2 (2)
Közös álláspont képviselése Coreper-üléseken.	2,8 (10)	3,25 (4)	3 (1)	1 (1)	1,5 (2)
Közös lobbizás az Európai Bizottságnál.	2,8 (10)	1,75 (4)	1 (1)	1 (1)	1 (2)
Non-paper közös kezdeményezése.	2,8 (10)	2,8 (5)	1 (1)	1 (1)	1 (2)
Non-paper közös támogatása.	2,9 (10)	2,8 (5)	1 (1)	1 (1)	1 (2)

* a feltüntetett értékek átlagok, a zárójelben feltüntetett válaszadók száma alapján.
Saját szerkesztés, adatforrás: kérdőív.

A kérdőívben jelzett mérsékelt gyakoriságú egyeztetések összhangban állnak az interjúalanyok által jelzett alacsonyabb ambíciószinttel. A háború kitörése ellenére az akkor folyó magyar V4 elnökség igyekezett fenntartani az együttműködés magas szintjét mind politikai, mind szakmai szinten, mérsékelt sikerrel (Interjú#6). A magyar elnökséget követő szlovák és cseh V4 elnökségek meg kifejezetten takaréklángon tartották a V4-et, amely hatással volt a formátum EU-s szerepére is. A csehek például már egyáltalán nem használják a V4-et az Európai Tanács ülésein érdekeik érvényesítése végett (Interjú#3).

A Slavkovi Háromszög a legmagasabb kormányzati szinten nem volt tényező, a miniszterelnöki külön találkozók nem voltak jellemzőek (2-es átlag) és az Európai Tanács ülésein közös álláspontot szinte sohasem képviseltek (1,6-os átlag). Vagyis a legfelsőbb politikai szinten alacsonyabb intenzitású volt az együttműködés, mint a politikai nézeteltérésekkel terhelt V4-ek esetében. Szintén nem volt jellemző a közös lobbitevékenység sem az Európai Bizottságnál (1,7-es átlag), ami egy teljes egészben alacsonyabb érték a visegrádiakénál. Azonban mind szakmai szinten, mind miniszteri szinten intenzívebb volt az együttműködés, mint a V4 esetében. A szakdiplomatai közötti egyeztetéseket jellemzőek voltak (4-es átlag), míg közös álláspont képviselése a Coreperben (3,25-ös átlag) és miniszteri külön találkozók az EU Tanácsának ülései előtt (3,4-es átlag) inkább voltak jellemzőek, mint nem.

A másik három együttműködésre egyáltalán nem jellemző a közös tanácskozás vagy közös diplomáciai fellépés. Egyedül a Salzburg Fórumra volt kicsit jellemző a szakdiplomatai közötti konzultáció, ami összefüggésben állt az EU Migrációs és Menekültügyi Paktumáról folytatott EU tanácsi tárgyalásainak felpörgésével 2022

végétől, és a Magyarország-kritikus visegrádi kormányok V4-től mint platformtól való elfordulásával (Interjú#3).

Következtetések

Jelen tanulmány egy kevert módszertanú kutatást mutatott be, amelynek célja annak megismerése volt, hogy milyen szerepe volt a különböző közép-európai regionális együttműködéseknek az Európai Unió döntéshozatalában. A kutatás során négy kisállam, Ausztria, Csehország, Magyarország és Szlovákia EU-hoz akkreditált diplomatáit és minisztériumi tisztviselőit kérdeztem a Visegrádi Négyek, a Slavkovi Háromszög, a Salzburg Fórum, a Közép-európai Védelmi Együttműködés és a Központi Ötök működéséről és relevanciájáról, valamint áttekintettem vizsgált együttműködések a 2022 februárja és 2024 júniusa között kiadott közös nyilatkozatait.

A kutatás eredményei azt mutatják, hogy Oroszország ukrajnai inváziójának kezdete óta eltelt több, mint két évben a V4 veszített jelentőségéből, mert érdemi együttműködés csak egyes munkacsoportok szintjén folyt, jobbra politikailag nem érzékeny ügyekben (mezőgazdaság, iparpolitika, környezetvédelem). A nagykövetek és kormánytagok szintjén a külön egyeztetések és a tanácskozásokon való közös fellépés inkább nem voltak jellemzőek. A politikailag fontos ügyekben komoly nézet- és érdekelletétek hátráltatták az együttműködést, ami mögött az orosz-ukrán háború, a magyar kormánnyal kritikus közép-európai kormányok megalakulása, a lengyel-magyar viszony megromlása és a csehek 2022-es EU tanácsi soros elnöksége állt. A kiemelt ügyek közül egyedül a nyugat-balkáni országok európai integrációjának elősegítésén dolgoztak együtt, együttműködésük a korábban sikerterületnek tartott migráció témájában is veszített jelentőségéből.

A V4-ek visszaszorulásával egyetemben némileg megerősödött a korábban elenyésző szerepet játszó Slavkovi Háromszög, de fontos szerepet továbbra sem tölt be. Az S3 elsősorban a szakdiplomatai közötti rendszeres konzultációk terén vált jelentőssé, továbbá mérsékeltlen jellemzővé váltak az EU Tanácsa ülései előtti miniszteri egyeztetések és a nagykövetek által Coreperben képviselt közös álláspontok. A formáció elsősorban kül- és biztonságpolitikai témákban volt aktív, (energiabiztonság, migráció, Ukrajna, Nyugat-Balkán), fő fókusza a balkáni országok EU-s integrációjának elősegítése volt.

Az S3 tehát nem lépett a Visegrádi Együttműködés helyébe. Bár egyes területeken az S3-ra jellemzőbb volt a regionális blokként való fellépés (diplomatai közötti konzultációk, miniszteri külön találkozók, közös hang a Coreperben), más tekintetben továbbra is a V4-ek teljesítettek jobban (miniszterelnöki egyeztetések, közös fellépés az Európai Tanácsban). Emellett a V4-ek sokkal szélesebb palettán dolgoztak együtt. Bár a politikai különbségek több területen visszavetették az együttműködést, a visegrádi országok így is több területen és konkrét ügyben

(BIOEAST kezdeményezés, Közös Agrárpolitika, energiaválság, Euro 7-es standardok, nukleáris energia) működtek együtt, mint az S3. Bár a Slavkovi Háromszög tematikus palettája némileg kibővült, továbbra is elsősorban bővítéspolitikai kérdésekben aktívak, egyéb területeken csak konzultatív funkciót lát el.

Jövőbeli kutatásnak érdemes lenne alaposabban utána járnia a V4 és S3 formációk belső működésének és állami kül- és Európa-politikákban betöltött szerepének. Ígéretesnek tűnik a sikeres szakpolitikai együttműködések vizsgálata, és annak feltárása, hogy milyen tényezők vezettek a közös sikerhez a jelen kutatásban beazonosított ügyekben.

Függelék

F1. Hivatkozott interjúk

Interjú#1	közép-európai külügyminisztérium, 2024. 04. 25-én telefonon
Interjú#2	Magyarország Külgazdasági és Külügyminisztériuma, 2024. 05. 10-én, személyesen
Interjú#3	a Cseh Köztársaság Kormányhivatala, 2024. 05. 16-án, MS Teams-en
Interjú#4	a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma, 2024. 06. 07-én, telefonon
Interjú#5	az Osztrák Szövetségi Köztársaság Európai és Külügyminisztériuma, 2024. 06. 17-én, MS Teams-en
Interjú#6	Magyarország Külgazdasági és Külügyminisztériuma, 2024. 06. 26-án, személyesen

F2. Hivatkozott kormányzati dokumentumok

Dok#1	Joint Declaration of V4 Interior Ministers and France, Budapest, 2022. 02. 24. Elérhető: https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/joint-declaration-of-220722-1 (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
Dok#2	Joint Declaration of the Ministers of Agriculture of the Visegrad Group and Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia, Visegrád, 2022. 03. 4. Elérhető: https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/joint-declaration-of-220722 (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
Dok#3	V4 + United Kingdom Joint Statement of Prime Ministers, London, 2022. 03. 8. Elérhető: https://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/v4-united-kingdom-joint (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
Dok#4	Conclusions of the European Affairs Committees of V4 Parliaments, Kassa, 2022. 04. 25. Elérhető: https://www.visegradgroup.eu/calendar/conclusions-of-the (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
Dok#5	Joint Declaration of the Ministers of the Salzburg Forum, Varsó, 2022. 06. 28. Elérhető: https://www.salzburgforum.org/files/20220628_Joint_Declaration_FS_Warsaw.pdf (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
Dok#6	Joint Declaration of V4 Interior Ministers, Budapest, 2022. 06. 30. Elérhető: https://www.visegradgroup.eu/calendar/joint-declaration-of-the (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)

- Dok#7 Joint Declaration of V4 Agriculture Ministers and their Counterparts from Bulgaria, Croatia, Romania, and Slovenia on the challenges and opportunities of Member States in Relation to EU Carbon Farming Initiatives, Pezinok, 2022. 10. 7. Elérhető: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/joint-declaration-of-the> (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#8 Conclusions of the Heads of Delegations of the V4 Parliamentary Agricultural Committees, Pozsony, 2022. 10. 14. Elérhető: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/conclusions-of-the-heads-221219> (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#9 Conclusions of the Heads of Delegations of the V4 Parliamentary Economic Affairs Committees, Pozsony, 2022. 10. 23-24. Elérhető: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/conclusions-of-the-heads> (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#10 Joint Declaration of the Ministers of the Salzburg Forum, Bukarest, 2022. 11. 16. Elérhető: https://www.salzburgforum.org/files/20221116_Joint_Declaration_FS_Bukarest.pdf (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#11 Joint Declaration of the Ministers of Defence of the Central European Defence Cooperation, Krems, 2022. 12. 01. Elérhető: https://cedc.info/wp-content/uploads/2022/12/20221205_JD_unterschrieben.pdf (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#12 Declaration of the Defence and Security Committees of Parliaments of the Visegrád Group, Pozsony, 2022. 12. 4-5. Elérhető: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2022/declaration-of-the> (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)
- Dok#13 Joint Declaration of the Ministers of the Salzburg Forum, Laxenburg, 2024. 06. 25-26. Elérhető: https://www.salzburgforum.org/files/20240625_Salzburg_Forum_Joint_Declaration_FINAL.pdf (utolsó hozzáférés: 2024. 09. 17.)

Irodalomjegyzék

- Bauerová, H. (2018). The V4 and European Integration. *Politics in Central Europe*, 14(2), 121–139. <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0012>
- Bedeá, C. M., & Osei Kwadwo, V. (2021). Opportunistic sub-regionalism: The dialectics of EU-Central-Eastern European relations. *Journal of European Integration*, 43(4), 385–402. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1776271>
- Cabada, L. (2018). The Visegrad Cooperation in the Context of Other Central European Cooperation Formats. *Politics in Central Europe*, 14(2), 165–179. <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0014>
- Cooper, I., & Fabbrini, F. (2023). Regional cooperation in the EU in the shadow of Brexit. In *Handbook on the European Union and Brexit* (o. 309–326). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781839100697/book-part-9781839100697-28.xml>
- Cristani, F. (2021). The Role of Sub-Regional Systems in Shaping International Investment Law-Making: The Case of the Visegrád Group. In C. Titi (Szerk.), *Public Actors in International Investment Law* (o. 135–153). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58916-5_8

- Csiki T. (2017). *A kelet-közép-európai államok védelmi együttműködési törekvései, 2008-2016* [Doktori (PhD) értekezés]. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Döring, F. (2019). Visegrad Group and its Presence in the Mashriq Region. *Politics in Central Europe*, 15(3), 479–495. <https://doi.org/10.2478/pce-2019-0026>
- Duszczek, M., Podgórska, K., & Pyszczółkowska, D. (2020). From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme. *European Politics and Society*, 21(4), 470–487. <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1672367>
- Etzold, T. (2024). Small states coalition building in EU policy-making: The cases of the Nordic and Baltic countries. In A.-L. Högenauer & M. Mišík (Szerk.), *Small States in EU Policy-Making* (1. kiad., o. 71–84). Routledge.
- Foster, M., & Mosser, M. (2024). Small states, subregional minilateralism and European foreign policy. In A.-L. Högenauer & M. Mišík (Szerk.), *Small States in EU Policy-Making* (1. kiad., o. 126–142). Routledge.
- Hauser, G. (2017). The Future of Military Cooperation in Central Europe. *Vojenské rozhledy*, 26(5), 93–100.
- Holányi, Á. (2024). Regional cooperation in Central Europe: A systematic review. *On-line Journal Modelling the New Europe*, 45, 118–149. <https://doi.org/10.24193/OJMNE.2024.45.05>
- Janebová, P. (2022). *Trends in V4 states' European policies in Eastern Europe*. Association for International Affairs.
- Kaniok, P., Havlík, V., & Zapletalová, V. (2022). Visegrád Four and EU differentiated integration. In B. Leruth, S. Gänzle, & J. Trondal (Szerk.), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union* (1. kiad., o. 519–536). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429054136-35>
- Kirch, A.-L. (2021). *Sub-regionalisms in the European Union: Bridge-builders or spoilers?: a comparison of the Baltic, Benelux and Visegrád cases between 2009 and 2018*. Logos Verlag Berlin.
- Klemenčič, M. (2011). Formal Intergovernmental Alliances in the European Union: Disappearing or Still Alive? *EUSA Twelfth Biennial International Conference Boston*.
- Lang, K.-O., & von Ondarza, N. (2018). Minilateralism in der EU - Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie. *SWP-Aktuell*, 7, 1–8.
- Müller, P. (2016). Europeanization and regional cooperation initiatives: Austria's participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation. *Austrian Journal of Political Science*, 45(2), 23–34. <https://doi.org/10.15203/OZP.1102.VOL45ISS2>
- Nemeth, B. (2018). Militarisation of cooperation against mass migration – the Central European Defence Cooperation (CEDC). *Defense & Security Analysis*, 34(1), 16–34. <https://doi.org/10.1080/14751798.2018.1421401>
- Osička, J., Černoch, F., Lehotský, L., Kimbrell, C., & Zapletalová, V. (2021). Ready to React: Contextualizing the Visegrad Group's Energy Cooperation. *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*, 28(1), 59–84. <https://doi.org/10.5817/PC2021-1-59>
- Özoflu, M. A. (2023). Slavkov Triangle as a Minilateral Grouping Within the European Union: A Quantitative Analysis. *Köz-Gazdaság - Review of Economic Theory and Policy*, 18(2), Article 2. <https://doi.org/10.14267/RETP2023.02.06>
- Paďourek, J., & Mareš, M. (2020). The Threats of Russian Influence and Terrorism within National Security Strategies of the Visegrad Four. *The Journal of Slavic Military Studies*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13518046.2020.1763129>
- Panke, D. (2010). Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policymaking and counter-strategies. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 799–817. <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486980>

- Panke, D. (2012). Small states in multilateral negotiations. What have we learned? *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387–398. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710589>
- Ruse, I. (2012). The Bargaining Power of Territorially Constituted Institutionalised Coalitions in EU Council Negotiations. *Journal of Contemporary European Research*, 8(3). <https://doi.org/10.30950/jcer.v8i3.394>
- Schmidt, A. (2023). Visegrad Group–Real Entity or Mirage. In R. Zięba (Szerk.), *Politics and Security of Central and Eastern Europe: Contemporary Challenges* (o. 237–260). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16419-4_12
- Szalai, M., & Garai, N. (2024). Status-seeking with a negative image – The changing position of Visegrád countries in the international community between 2004 and 2020. *New Perspectives*, 32(1), 30–51. <https://doi.org/10.1177/2336825X231221999>
- Thorhallsson, B., & Wivel, A. (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know? *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 651–668. <https://doi.org/10.1080/09557570601003502>
- Waisová, Š. (2018). The Environmental Situation in the Visegrad Region: Neglect and Insufficient Cooperation in the Face of Serious Environmental Threats. *Politics in Central Europe*, 14(2), 57–73. <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0009>
- Walsch, C. (2022). Is the Visegrad Group disintegrating? A case study on the diversification of the Visegrad states' EU enlargement policy since 2014. *Eastern Journal of European Studies*, 13(Special issue), 53–72. <https://doi.org/10.47743/ejes-2022-SI04>
- Wivel, A. (2020). Small states in Europe. In G. Baldacchino & A. Wivel (Szerk.), *Handbook on the politics of small states* (o. 99–112). Edward Elgar Publishing.

CENTRAL EUROPEAN REGIONAL COOPERATION AND SMALL STATES INTEREST-ADVOCACY IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

Regional cooperation is a traditional tool of small state interest-advocacy as they can amplify the voice of states with individually small influence. There are many regional groups in Central Europe, a region rich in small states, whose stated aim is to enhance cooperation amongst its members at the EU level. This paper analyses the role of five regional groups (Visegrád Group, Slavkov format, Salzburg Forum, Central European Defence Cooperation, Central Five) in the intra-EU diplomatic endeavours of four Central European small states (Austria, Czechia, Hungary, Slovakia) after Russia's invasion of Ukraine in 2022. The results shows that only the Visegrád Group and the Slavkov format has any meaningful role in the interest-advocacy of the analysed small states in the EU.

Keywords: regional cooperation, Central Europe, European Union, small state, interest-advocacy