



Juhász Krisztina PhD hallgató,
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék

Az Európai Unió és Oroszország kapcsolata a kezdetektől napjainkig¹

Előadásom témája az európai integráció és Oroszország viszonya, amely meglehetősen változatos képet mutatott az elmúlt több mint fél évszázadban.

Oroszország és az EU kapcsolatának vizsgálatát érdemes visszavezetni egészen a második világháború végéig, amikor felbomlik az antifasiszta koalíció, és kezdetét veszi a bipoláris világrend kialakulása. A második világháború utáni helyzet nem kedvezett Európának: elvesztette korábbi vezető pozícióját a világpolitikában, és szinte tehetetlenül szemlélte, hogyan alakul a sorsa a két szuperhatalom, az USA és a Szovjetunió árnyékában. Országai nem voltak képesek szavatolni biztonságukat a kommunista Szovjetunióval szemben, és az ebből fakadó félelem vezetett el Nyugat-Európa államainak összefogásához: 1948-ban a Brüsszeli Szerződéshez (amely egyenes utat jelentett a NATO megalakulásához), 1951-ben a Montánunióhoz, 1952-ben a végül meghiúsult Európai Védelmi Közösséghez, 1954-ben a Nyugat-európai Unióhoz, majd végül 1957. március 25-én a Római Szerződéssel létrejött Európai Gazdasági Közösséghez.

Az Európai Gazdasági Közösség - mint új típusú nemzetközi jogalany - a megalakulása után nagy hangsúlyt helyezett jogalanyisága elismertetésére. A világ országainak többsége különösebb fenntartás nélkül elfogadta a Közösség nemzetközi hatáskörét azokon a területeken, ahol a tagállamai ezzel felruházták, azonban a Szovjetunió és a többi KGST-ország megtagadta az EGK jogalanyiságának elismerését. A KGST az EGK-ban a NATO nyugat-európai szárnyát alátámasztó, ellenséges gazdasági szervezetet látott,

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

ezért tagállamai nem fogadták el az EGK-t a nemzetközi kapcsolatok egyenrangú résztvevőjének, és ezt a véleményüket minden lehető alkalommal kifejezésre is jutatták.

Az enyhülést a helsinki folyamat hozta meg: Brezsnyev 1972-ben beszédet tartott a szovjet szakszervezetek kongresszusán, és itt hangzott el: „az EK-t mint létező valóságot tudomásul kell venni”. 1974-ben, amikor az EGK szorgalmazta a közös kereskedelempolitikát -amelynek értelmében minden kívülálló országnak már magával a Közösséggel kellett kereskedelmi megállapodást kötnie - a KGST országai azonban még nem voltak hajlandóak ezt tudomásul venni, és ragaszkodtak ahhoz, hogy a kereskedelmi megállapodásokat az EK tagországaival kössék. 1988. június 25-én került sor az EK és a KGST közötti kapcsolatok rendezésére és az EK nemzetközi jogalanyiségának elismerésére az ún. Közös Nyilatkozat ünnepélyes aláírásával.

A Szovjetunió 1991-es széthullásával új fejezet kezdődött az európai integráció és a Szovjetunió jogutódja, Oroszország történetében. Oroszország a 90-es évek elején megpróbált a lehető legnagyobb mértékben eltávolodni a Szovjetunió belpolitikai örökségétől, és hangsúlyozta demokratikus elkötelezettségét, elsősorban azért, hogy elnyerje a Nyugat jóindulatát. Ez az eufórikus nyugatbarát hangulat ekkor még elsősorban az Egyesült Államoknak szólt, és csak másodsorban az Európai Uniónak. Az új bizalomerősítő orosz külpolitikát Kozirjev külügyminiszter neve fémjelezte, és olyan gesztusok megtételére került sor, mint például Jelcin elnök 1992. januári kezdeményezése az ENSZ BT ülésén, amelynek értelmében Moszkva a FÁK többi tagállamával együtt kész az egykori szovjet haderő létszámát 700 ezer főre csökkenteni, továbbá Oroszország elfogadja a hagyományos fegyverek kereskedelmének elveit rögzítő 1991. októberi londoni tanácskozás ajánlásait. 1993. január 3-án pedig Oroszország aláírta a stratégiai atomfegyverek további csökkentéséről szóló START-2 megállapodást. A korszak orosz külpolitikájának további jellegzetessége, hogy szinte teljesen elhanyagolta a nem olyan régen még szovjet befolyási övezetbe tartozó kelet-közép-európai térséget, és nem fordított kellő figyelmet a volt szovjet köztársaságokból megalakult Független Államok Közösségére sem.

Az orosz politikai változások felkeltették az Európai Közösség figyelmét: a Bizottság 1990-ben szakértőket küldött Moszkvába, 1991-ben megnyitották Moszkvában az EK képviselőt, továbbá elindult a FÁK országok számára létrehozott TACIS-program (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), amelynek középpontjában a környezetvédelem és a nukleáris biztonság javítása állt, és amelynek legfőbb kedvezményezettje Oroszország volt (600 millió ECU).

1993-tól azonban a kozirjevi nyugatbarát külpolitika korrekciójáról beszélhetünk, amelyet számos tényező indukált: az orosz politikai elit nagy része előtt nyilvánvalóvá vált, hogy az USA nem kezeli egyenjogú partnerként Oroszországot, illetve napirendre került a NATO keleti bővítésének kérdése is, amely Oroszországban felébresztette az elszigetelődéstől való félelmet, valamint a délszláv válság is rávilágított az eltérő külpolitikai érdekekre.

Az orosz külpolitika revíziója ellenére 1994. június 24-én Korfun Oroszország és az EU megkötötte a partnerségi és együttműködési megállapodást, a ratifikáció azonban elhúzódott az 1994. decemberi csecsenföldi orosz intervenció miatt, és csak 1997-ben lépett életbe. A partnerségi szerződés egyik központi elemét az EU és Oroszország közötti politikai párbeszéd képezi, amelynek célja a partnerek közötti kapcsolatok erősítése, a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítása, valamint fontos nemzetközi kérdésekben a felek nézeteinek közelítése. A politikai párbeszéd több szinten zajlik: a legmagasabb szintű találkozóra évente kétszer kerül sor, egyrészt a Tanács és a Bizottság elnöke, másrészt Oroszország elnöke részvételével. A politikai párbeszéd további szintjeit a miniszteri, a főtisztviselői és a parlamenti találkozók képezi. A megállapodás fontos előrelépést hozott a kereskedelem területén is, hiszen rögzítette a legnagyobb kedvezmény elvét, illetve – Oroszország kívánságra – idővel ennek szabadkereskedelmi szintre emelését. A felek közötti gazdasági együttműködés célja az orosz gazdaság szerkezetátalakításának, a környezetvédelemnek és a harmonikus társadalmi fejlődésnek az elősegítése. A partnerségi és együttműködési megállapodás hatálya 2007 novemberében járt le, az új stratégiai partnerségi szerződés megkötését azonban a lengyel vétó akadályozza, ezért az eredeti megállapodás hatálya automatikusan meghosszabbodik.

Fontos állomása volt az EU és Oroszország együttműködésének az Európai Tanács 1999-es kölni csúcán elfogadott közös stratégia Oroszországról (Az Európai Unió Oroszországra vonatkozó közös stratégiája). Ebben a dokumentumban az alábbi fő célokat határozták meg:

- ❖ A demokrácia, a jogállamiság és az átlátható közintézmények megszilárdítása Oroszországban. Ennek megvalósítása képezi az alapját a gazdasági és társadalmi fejlődésnek.
- ❖ Oroszország integrációja a közös európai gazdasági és szociális térségbe. Ennek érdekében az Unió támogatja Oroszország WTO-tagságának megszerzését, továbbá az EU-orosz szabadkereskedelmi övezet feltételeinek megvalósulásának.

- ❖ Együttműködés az európai és az Európán túli stabilitás és biztonság megerősítése érdekében. Ehhez elengedhetetlen a tartós politikai és biztonsági párbeszéd, amely során a partnerek közelíteni tudják érdekeiket, illetve közösen képesek reagálni a kontinens biztonsági kihívásaira.
- ❖ A globalizáció eredményeként számos terület van, ahol szintén kooperációra van szükség: az energiaellátás biztosítása, a nukleáris biztonság megteremtése, valamint a környezetvédelem, az emberkereskedelem, a pénzmosás a kábítószer-kereskedelem és az illegális bevándorlás megelőzése érdekében.

Az EU közös stratégiájára adott orosz válaszként értelmezhető az orosz kormány által 1999 októberében elfogadott dokumentum, amely „Az Orosz Föderáció Középtávú EU Stratégiája” címet viselte, és a 2000 és 2010 közötti időszakra határozza meg azokat a feladatokat, amiket Oroszországnak kell megoldani a kapcsolatok továbbfejlesztése érdekében. Ezzel a dokumentummal kapcsolatban azonban nem lehet pontosan tudni, hogy valóban az EU-val kialakítandó konstruktív kapcsolatokra irányult, vagy az USA-val szemben megfogalmazott többpólusú világ kialakítását célzó orosz politika eszköze. Ekkora ugyanis átértékelődött az orosz nyugatbarát politika abban a tekintetben is, hogy már nem az USA volt az elsődleges potenciális partner, hanem az EU. Ez a szemléletváltás több okra vezethető vissza: egyrészt egyértelművé vált, hogy az orosz és az amerikai képességek között hatalmas szakadék tátong, és ez az aszimmetria még akkor is súlyos politikai ütközéshez és félreértéshez vezet, ha Washington a lehető legnagyobb jóindulattal viseltetik Oroszország iránt (ami G.W.Bush 2001-es beiktatása után nem mondható el). Másrészt gazdasági értelemben Moszkvát jóval erősebb szálak kötik az EU-hoz (kiváltképpen a kelet-európai országok csatlakozása után), mint az USA-hoz.

A 2003 májusában Szent Pétervárott tartott EU-orosz csúcson a felek elhatározták az együttműködésük megerősítését az ún. „négy közös terület” kialakításával. Ezek az alábbiak:

- ❖ Közös gazdasági tér, amely a gazdasági és a környezetvédelmi témákat öleli fel.
- ❖ A szabadság, a belbiztonság és az igazságszolgáltatás közös tere, amely a vízumpolitikát, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépést, az igazságügyi együttműködés fejlesztését, illetve az oroszországi igazságügyi reform kérdését tartalmazza.
- ❖ A közös biztonságpolitika tere, amelyben központi helyet foglal el a válságkezelés és a tömegpusztító fegyverek proliferációja elleni fellépés.

- ❖ A kutatás, az oktatás és a kultúra közös terének fő célkitűzése pedig tudás alapú társadalom létrehozása mind az EU-ban, mind Oroszországban; szorosabb együttműködés a kutatás és a fejlesztés területén; az egész életen át tartó tanulás támogatása, valamint a hallgatói mobilitás támogatása.

A közös területeken való együttműködés végrehajtása érdekében szükséges eszközöket a Moszkvában 2005 májusában megrendezett találkozón határozták meg.

Ami az EU és Oroszország közötti gazdasági kapcsolatokat illeti, alapvetően három pillérrel beszélhetünk: kereskedelem, beruházások és segélyek. A kereskedelemmel összefüggésben le kell szögezni, hogy a két fél nem egyformán fontos kereskedelmi partnere egymásnak: a KSH 2005-ös adatai alapján míg az orosz export 56 %-a irányult az EU-ba és az orosz import 72%-a származott onnan, addig az EU exportbevételének 5,3 %-a, és az import 9,1 százaléka származott Oroszországból. Oroszország legfontosabb kereskedelmi partnere tehát az EU, de ez fordítva már nem mondható el.²Eltérés mutatható ki az exporttermékek összetételében is: Oroszország legfontosabb exporttermékei az energiahordozók (kőolaj, földgáz), és egyéb alacsony hozzáadott értéket igénylő termékek, az EU ezzel szemben fejlett technológiát igénylő gépeket, berendezéseket, vegyipari árukat, gyógyszert, mezőgazdasági termékeket, illetve luxuscikkeket szállít Oroszországba. A kereskedelmi együttműködésen belül külön kategóriát képeznek az Unió számára létfontosságú energiaforrások: a kőolaj és a földgáz. (Nem egyforma az egyes tagállamok Oroszországtól való függősége, mert amíg az EU-15-ök esetében az importált kőolaj, földgáz 10-30%-a származik Oroszországból, addig a négy visegrádi országban ez az érték 75% feletti!). Az EU energiabiztonságának szavatolása érdekében egyrészt folyamatos energiadialógust folytat Oroszországgal, másrészt növeli a megújuló energiaforrások felhasználásának arányát, harmadrészt más beszerzési lehetőségeket keres. Az EU a gázellátás nagyfokú oroszfüggősége miatt vette tervbe a Nabucco vezeték megépítését, amelyen keresztül nem orosz, hanem türkmén, kazah, azeri és esetleg iráni gáz érkezne.³ A valóságban nem csak az EU tagállamai függnek Oroszországtól, hanem az dependencia kölcsönös: az orosz energiahordozók exportjának 70%-a az EU-ba irányul. Azonban Oroszország számára a

² Az EU importjának legnagyobb része Kínából származik, majd ezt követi az USA-ból származó árubehozatal, végül az Oroszországból származó import, míg legfontosabb exportpartnere az USA, a második Svájc és a harmadik Oroszország.

³ A Nabucco-projekttel kapcsolatban azonban számos probléma vetődött fel azon túl, hogy a tagállamok nem egyforma fontosságot tulajdonítanak neki. Nevezetesen vitatott a Kaszpi-tenger-amely alatt a vezeték épülne-nemzetközi jogállása is. Nem mindegy ugyanis, hogy tónak vagy pedig tengernek minősül a Kaszpi-tenger. Ha tenger, akkor nincs probléma, mert ebben az esetben két szomszédos határvízzel rendelkező állam a többi megkérdezése nélkül is megépítheti a vezetéket, ha azonban tó–ahogy azt Irán és Oroszország is hangoztatja–, akkor az összes tóparti állam engedélye szükséges a Nabucco megépítéséhez.

közeljövőben komoly keresletként jelentkezhet Kína és India. A jelenlegi interdependencia tehát rövidesen egyoldalú függéssé alakulhat. A gazdasági kooperáció következő területét a közvetlen külföldi beruházások jelentik.⁴ Oroszországban az EU birtokolja a közvetlen külföldi befektetések több mint 40 %-át. 2003-ban az Egyesült Királyság volt a legnagyobb befektető 3, 7 milliárd, majd Hollandia következett 1,3 milliárd euróval. Ugyanebben az évben Oroszországból 0, 5 milliárd euró közvetlen beruházás érkezett az EU-ba, az elsőszámú célország Németország, a második pedig Lettország volt.

Természetesen a hidegháború vége óta eltelt több mint másfél évtized alatt is számos esetben került sor a Nyugat, illetve az EU és Oroszország között nézeteltérésre: a csecsen háborúk, a NATO bővítése, az 1998-99-es orosz pénzügyi válság, Jugoszlávia bombázása, az EU keleti bővítése és ezzel összefüggésben a kalinyingrádi enklávét, az iraki válság, az orosz demokrácia anomáliái, illetve legutóbb Koszovó és Irán miatt. A fenti esetek nagy részével összefüggésben megállapítható, hogy az EU jelentős engedmények megtétele útján ért el kompromisszumot az adott kérdésben.

Kalinyingrád példáját véve az EU eredeti álláspontja szerint a Lengyelország és Litvánia között elhelyezkedő, Oroszországhoz tartozó, de azzal közös határszakasszal nem rendelkező –Oroszországnál lényegesen fejletlenebb– megyébe az orosz állampolgárok csak vízzel utazhattak volna Lengyelország és Litvánia csatlakozását követően. A 2002 novemberében megtartott EU-orosz csúcson azonban sikerült egy Oroszország számára sokkal kedvezőbb megoldást találni: döntés született az egyszerűsített utazási dokumentum létrehozásáról, amellyel az orosz állampolgárok kizárólag az anyaország és az enklávét között utazhatnak a Kalinyingrád-Litvánia-Fehéroroszország-Oroszország útvonalon, továbbá az EU 2004 és 2006 között 50 millió euró támogatást nyújtott Kalinyingrád számára különböző fejlesztésekre.

Az EU keleti bővítését követően a kalinyingrádi enklávét kérdésén kívül számos tényező terheli Brüsszel és Moszkva kapcsolatát, ami a balti államok, illetve Lengyelország Oroszországgal kapcsolatos vitáiból származik. Moszkva 2005 elején egészségügyi és biztonsági okokra hivatkozva függesztette fel a Lengyelországból származó hústermékek és zöldségek importját, amely Lengyelország számára nagy bevételkiesést jelentett. Mivel a kérdést nem sikerült rendezni, Lengyelország válaszképpen megvétózta az új stratégiai partnerségi szerződésről való tárgyalások megkezdését.

⁴ A közvetlen külföldi beruházás a nemzetközi beruházások azon típusa, amikor egy vállalat legalább 10 százalékos tulajdonosi részesedést vagy szavazati jogot szerez egy másik országban honos vállalkozásban.

Ehhez a vétóhoz csatlakozott 2007 májusában – a szamarai csúcs előtt – Litvánia is, akik azt kifogásolták, hogy az oroszok a Barátság kőolajvezeték meghibásodására hivatkozva, nem látják el olajjal Litvánia egyetlen finomítóját. A litvánok szerint a valós ok, hogy a szóban forgó finomítót a lengyel PKN Orlen szerezte meg az orosz energiaszektor elől.

A szamarai csúcs hangulatát alapvetően meghatározta a moszkvai észt nagykövetség elleni támadás esete is. A konfliktus azért tört ki, mert Tallin városközpontjából egy katonai temetőbe szállítottak egy szovjet emlékművet, mert az észtek a szovjet elnyomás szimbólumának tartották, ám az Észtországban élő orosz kisebbség a második világháború orosz erőfeszítéseinek megcsúfolásának tekintette a lépést, csakúgy, mint az az orosz nacionalista, aki vesztegzár alá vette a moszkvai észt nagykövetséget, elzárva ezzel 12 észt diplomatát a külvilágtól.

A fent említett konfliktusok és az Oroszországgal szembeni vissza-visszatérő bizalmatlanság ellenére szükség van a lehető legszorosabb együttműködésre az EU és Oroszország között a szoros gazdasági kapcsolatok, az EU energiabiztonságának szavatolása, a globális biztonságpolitikai kihívások közös kezelése, és az orosz demokrácia anomáliáinak kiküszöbölése érdekében. Ehhez viszont elengedhetetlen a hidegháború okozta sérelmeken és félelmeken való felülemelkedés (ez elsősorban a balti államok és Lengyelország esetében jelent nagy kihívást), amelyek csak további bizalmatlanságot, félreértést és összeütközést eredményeznek az EU és Oroszország között.⁵ Azt is látni kell, hogy az Európai Unió nincs a legjobb tárgyalási pozícióban Oroszországgal szemben. A politikai unió felé tett fontos lépésként értelmezhető Alkotmány szerződés bukásával, és a külpolitikai kérdésekben való egységes fellépés továbbra is fennálló hiányával nem tűnik kellő komolyságú politikai egységnek Oroszország számára. Ráadásul az Orosz Föderáció a jelentős gazdasági növekedésével párhuzamosan célul tűzte ki geopolitikai helyzetének stabilizálását is, amelyben komoly szerepet szán a kvázi diplomáciai eszközként használt energiapolitikának. Ha visszatekintünk az orosz külpolitika elmúlt több mint másfél évtizedére, megállapíthatjuk, hogy a kezdeti fenntartás nélküli nyugatbarát politikától mára eljutott a hagyományos orosz külpolitikai attitűd másik fő irányvonalához, az Eurázsia-stratégiához, amelynek lényege, hogy Oroszország mint az EU-t és Kelet-Ázsiát összekötő híd, központi szerepet tölthet be a két kontinens közötti kereskedelem, szállítás és kommunikáció területén.

⁵ Szerződéseken alapuló, kiterjesztett partnerségi viszonyt javasolt az EU és Oroszország viszonyának rendezése érdekében Mihail Gorbacsov is a 2007. november 27-én a Világpolitikai Fórum Budapesten tartott tanácskozásán. Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy ez csak akkor lehetséges, ha a felek nem támasztanak politikai követelményeket egymással szemben. Hangsúlyozta továbbá, hogy a világpolitikában csak most jött el Európa ideje; Európa alatt azonban nem csak az EU-t érti, hanem az Urálig tartó területet.

Véleményem szerint az európai integráció feladata jelenleg, hogy végre egységesen lépjen fel Oroszországgal szemben, illetve minél hamarabb tető alá hozza az új stratégiai partnerségről szóló megállapodást az Orosz Föderációval. A helyzete nem könnyű, mert a szoros gazdasági kapcsolatok és a közös globális kihívások ellenére –amelyek együttműködésre ítélik Oroszországgal– nem hunyhat szemet az orosz demokrácia anomáliái felett.