

Bővítéspolitikai

Bevezetés

Európa egyesülése a kontinens politikai gondolkodói számára már hosszú évszázadok óta fontos irányzatot jelent. Dante Alighieritől kezdődően több szerző is az egység mellett érvelt, amely a II. világháború után a gyakorlati megvalósulás útjára lépett. Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásával olyan európai projekt vette kezdetét, amely a későbbiekben vonzóvá vált más államok számára is, így jelezték részvételi szándékukat, napjainkra pedig egy 27 tagállamot számláló *sui generis* együttműködés jött létre. Az Európai Gazdasági Közösség 1958-as alapítása még csak gazdasági-kereskedelmi együttműködésen alapult, amely az 1990-es évekre egyre több politikai elemmel alakult a mai Európai Unióvá. A változások a bővítéspolitikában is szemléletváltozást hoztak, ugyanis a gazdasági szempontokon túl egyre több politikai követelmény is megjelent a csatlakozási elvárások között. Napjainkban a bővítéspolitikai a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés egyik eszközét jelenti, amelyben az EU a teljes jogú tagság perspektívájával szeretné a szomszédságában elhelyezkedő államokat stabilizálni, így a biztonsági percepciót erősíteni a csatlakozás ígéretével. Az elmúlt évtizedekben nemcsak hangsúlyeltolódást tapasztalhatunk e téren, hanem a bővítések egyre szigorúbb szabályrendszerének kidolgozását is, a bővítések időpontjai pedig egyre távolabb kerültek egymástól.

A legegyszerűbb értelmezés alapján bővítés során egy kívülálló valamely nemzetközi vagy regionális szervezet tagja kíván lenni. Valamennyi szerző¹ egyetért abban, hogy a bővítés az Unió kifelé irányuló cselekvőképességének megnyilvánulása, amelynek politikaformáló szerepe van a harmadik országokban. Sedelmeier úgy vélekedik, hogy a bővítés nem más, mint az Unió stabilitásának és megerősítésének módja, amelynek során a közösségi normák, szabályok és értékek átvételére, továbbá alkalmazására ösztönöznek harmadik országokat.² Hasonlóságot találunk az európaizáció egyik fogalom meghatározásával is, amely szerint az EU normatív hatalmának is tekinthetjük a bővítést, mivel ezáltal az európai normák, minták, modellek Unión kívüli terjesztése valósul meg.³ Az európai integráció bővítéseit két nagy szakaszra tudjuk osztani, illetve öt hullámban zajlottak a csatlakozások.⁴

¹ Roy Ginsberg, Heather Grabbe, Christopher Hill, Philippe Schmitter, Joerg Monar, Paul Pierson, Jan Zielonka.

² Lőrinczné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest–Székesfehérvár, Aposztróf–KJF, 2013. 44.

³ Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 19.

⁴ Az európai integráció eddigi bővítéseiről lásd a 9. mellékletet.

A bővítéspolitikai első szakasza (1970–1990)

Az európai integráció már létrehozatalától kezdődően vonzó együttműködési formának számított, így az 1960-as években az első csatlakozni kívánók már jelezték szándékukat a teljes jogú tagságra. 1961 nyarán az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, majd 1962-ben Norvégia is benyújtotta csatlakozási kérelmét, így a bővítési klauzulát élesíteni kellett. Igaz, a tagállamok belső feszültsége nyomán erre csak 1970-től kellett a gyakorlatban is felkészülni, de már ekkor körvonalazódtak a szakpolitika alapvető elemei. A tagok számának bővülésével olyan szilárd alapokon nyugvó, azonos értékrendet valló együttműködést kívántak létrehozni, amelynek egyidejűleg a politikai és gazdasági azonosulás a központi eleme. A bővítés első hullámába azon országok csatlakozását soroljuk, amelyek közös jellemzője a demokratikus berendezkedés, a működő piacgazdaság, illetve mindegyik ország részesült a Marshall-segélyből.

Mivel az európai integrációhoz folyamatosan csatlakoztak új tagok, állandóan változó összetételű együttműködésről beszélünk, amelyben gyakran változott és szigorodott a bővítési normarendszer. A fő stratégia kialakítása azonban már az első csatlakozási hullám idején létrejött, amely az elmúlt ötven évben folyamatos kiegészítéssel ment keresztül, míg nem 22 ország belépése megtörtént.

A bővítés jogi hátterét a Szerződések határozták meg, és három fokozatban valósult meg:

1. Az Európai Szén- és Acélközösség Párizsi Szerződésének 98. cikkelye szerint bármely európai állam csatlakozhat a szervezethez, s a végrehajtást teljes egészében a Tanácsra bízta.⁵
2. A szabályozás később kiegészült az Európai Gazdasági Közösség Római Szerződésének 237. és az Euratom 205. cikkelyével. A három szabályozóra azért volt szükség ekkor, mert a tagjelöltnek mindhárom szervezethez egyidejűleg, de külön-külön kellett csatlakoznia. Az EGK Szerződés vonatkozó rendelkezése szerint

„Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottság véleményének kikérését követően arról egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és a szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvétel kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ez a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”⁶

1958-tól megfigyelhetők azon alapvető keretek, amelyek napjainkig meghatározóak:

1. az európai államiság léte, 2. a tagállamok döntő szava a Tanácsban, 3. a Bizottság véleményezi a felkészültséget, 4. a teljes jogú tagsághoz egyhangúságra van szükség, 5. megállapodásban kell rendezni a belépést, 6. a megállapodást a belépő és régi tagállamoknak is meg kell erősíteniük. A Szerződések tartalmát az első bővítési kör idején fogják a gyakorlati elemekkel kitölteni, így szokásjogi elemekkel egészült ki a bővítéspolitikai.
3. Az Egységes Európai Okmány elfogadásával az EGK 237. cikkelye módosult az alábbiak szerint: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, mely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően arról egyhangúlag

⁵ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (Párizsi Szerződés). 98. cikk.

⁶ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). 237. cikk.

határoz.”⁷ Mint látható, az Európai Parlament hatásköre bővült, immáron a bővítéspolitikai területén is beleszólása van a tagság összetételébe, illetve a Parlament is elkezdte nyomon követni a tagjelölt országok felkészültségét.

A bővítéssel kapcsolatos szerződési részek meglehetősen tömören fogalmaztak, és inkább eljárási kérdéseket taglaltak. A valódi kritériumokat, alapelveket a kodifikált jog és a szokásjog együttesen tartalmazta: európaiság, államiság, demokratikus jogok, amelyek kiegészültek az Európa Tanácshoz történő csatlakozás íratlan elvárásával.

A bővítés alapelveként már az első csatlakozási hullámban megfogalmazódtak a következők:

1. A tagjelölttel a csatlakozási tárgyalások abban az esetben kezdődhetnek meg, ha elfogadja a Szerződéseket és a Közösség által megfogalmazott politikai célokat. Ez számít az elsődleges sarokpontnak, amelyhez az idő folyamán egyre inkább ragaszkodtak. Az elemi elvárás az 1969. december 1–2. között Hágában megtartott európai tanácsi ülésen fogalmazták meg. Az erre vonatkozó követelményeket a Szerződésekben is rögzítették, így biztosítva azok fontos szerepét.
2. A belépni kívánó országoknak maradéktalanul el kell fogadniuk az *acquis communautaire-t* (közösségi joganyagot). Mivel a közösség együttműködési területei folyamatosan bővültek, így egyre nagyobb lett az írott joganyag, sőt a nem kodifikált joganyagot is magukévá kell tenniük, így a nem kötelező jellegű ajánlásokat és véleményeket is. A folyamatos közösségi szintre való feladatátruházás eredményeként az 1990-es évekre a közösségi joganyag elérte a 80 ezer oldalnyi mennyiséget.
3. A taggá válás utáni átmeneti időszak (derogáció) a lehető legrövidebb ideig tarthat, a közösségi szabályoktól és a Szerződésekben vállaltaktól nem lehet hosszú ideig eltérni.⁸

A bővítés kodifikált hátterét és az alapelveket az első bővítési körben alakították ki. Az alapelvek origóját a Bizottság 1969. október 1-jén kiadott országvéleményében határozták meg, amelyet a brit, az ír, a dán és a norvég állam felkészültségével kapcsolatban fogalmaztak meg. Mint láthatjuk, a Bizottságnak nagyon fontos szerepe volt a tartalommal való feltöltésben, mivel ezek nyújtottak kereteket a tagállami kormányok számára is a tárgyalások folyamán. A tárgyalások gyors tempóban zajlottak, mivel a fenn jelzett alapelvekben sikerült megegyezni, még ha a tagjelöltek érdekei nem is mindig egyeztek meg a közösség elvárásaival (lásd a brit és ír tárgyalásokat⁹). Végül mint ismeretes, 1973-ban az Egyesült Királyság, Írország és Dánia belépésével kilenctagúra bővült az Európai Közösség.

Az Európai Gazdasági Közösség részéről fontos szólnunk a társulási megállapodásokról, amelyekkel harmadik országokkal szoros együttműködés jön létre, végső célja a tagság. A déli, mediterrán vagy második bővítési hullám államaival ilyen társulási szerződéseket kötöttek, mivel egyes jellemzőik miatt nem válhattak gyorsan az együttműködés alanyaivá. Görögországgal 1961.

⁷ Egységes Európai Okmány. 8. cikk.

⁸ Az átmeneti mentességek általában 2–7 év közötti időintervallumot ölelnek fel, kivételes esetben láttunk példát 10 évre (például Magyarország esetében az agrártámogatásokat vagy a külföldiek földvásárlási jogát tekintve).

⁹ Rapcsák János: A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európai*. Budapest, Osiris, 2005. 287.; Gálik Zoltán: Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól” a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európai*. Budapest, Osiris, 2005. 352.

július 9-én írták alá az „athéni megállapodást”. Spanyolország kormánya 1962-ben küldte el a társulást kérő levelét, amelyre válasz csupán 1967-ben érkezett, a preferenciális megállapodást pedig 1970-ben írták alá. Portugália szintén 1962-ben jelezte részvételi szándékát, esetükben szintén többéves várakozás előzte meg a megállapodást, mígnem 1972-ben életbe lépett a szabadkereskedelmi egyezmény. Mindhárom ország közös jellemzője a nem demokratikus berendezkedés, amely instabillá tette őket a politikai értékekben. Görögország 1975-ben, az Ibériai-félsziget két állama pedig 1977-ben kezdeményezte a teljes jogú tagságot. Ebben az esetben már elhúzódó tárgyalási fordulókról és megosztott tagállami érdekekről tudunk beszélni. Az EKG végül politikai alapon döntött az integráció mellett, mivel ha már az együttműködésen belül lesznek, akkor nem tudnak letérni a demokratikus útról, ezáltal Görögország 1981-től, míg Spanyolország és Portugália 1986-tól vált részesévé az integrációnak, így utóbbiakkal tizenkét tagúra nőtt az együttműködés.

Már az első és a második bővítési körben kirajzolódtak ellentétek a tagállamok között az újak felvételével kapcsolatban. Az első csatlakozáskor elegendő Charles de Gaulle államfő két vétójára gondolni a britekkel szemben, amelyben a francia nemzeti érdek képviselőjét láthatjuk, vagy a mediterrán bővítésnél a francia és olasz félelmeket az új mezőgazdasági termékekkel kapcsolatban. De azt is fontos megjegyezni, hogy a nagyobb államok nélkül a bővítésnek sem lehetne lökést adni, mivel a brit belépésnél vagy a déli bővítéskor a franciáknak és a németeknek meghatározó szavuk volt.

A rendszerváltások dominálva alapján az Európai Közösségek közvetlen szomszédságában is megindultak a változások, és a demokratikus átalakulások sora vette kezdetét. A bővítéspolitikai egy unikális területét jelenti a berlini fal leomlása és a két német állam egyesülése, mivel a szakirodalom az NDK „csatlakozását” nem tartja számon a bővítések között, bár vitathatatlan, hogy egy területi bővülésnek (földrajzi *spillovernek*) vagyunk szemtanúi. Ennek oka, hogy az „egy nemzet, két állam” koncepció miatt az NSZK már az integráció kezdetétől úgy tekintett a keletnémet területre, amely egyszer egyesülni fog velük, így ezen területekre is érvényesek lesznek a megállapodások.

A bővítéspolitikai második szakasza (1990–2020)

A hidegháború végével és a keleti blokk összeomlásával megkezdődtek a kelet-közép-európai rendszerváltások, és az európai integráció jelentette a legvonzóbb együttműködési fórumot. Az integrációt azonban megelőzte a tagjelöltek politikai és gazdasági stabilitásának megerősítése, így a bővítéspolitikában is nagymértékű reform vette kezdetét.

A harmadik, úgynevezett EFTA-bővítések még a korábbi logika mentén zajlottak, ugyanis a tagjelöltek ugyanazon jellemzőkkel bírtak, mint a korábbiak, belépési szándékuk kinyilvánítása mögött egyértelműen a világpolitikai folyamatok átalakulása jelenik meg. Ezen országok csatlakozási kérelmüket 1989-ben nyújtották be, a tárgyalások 1993 februárjában indultak meg,¹⁰ és 13 hónap alatt érték véget. Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia gyors tárgyalása azért valósulhatott meg, mert mind a négy tagjelölt ország az uniós átlagot jóval meghaladó gazdasági fejlettséggel rendelkezett, a demokratikus működésük pedig már régen beágyazta őket a nyugat-európai államok sorába. A norvég lakosság végül másodszor is leszavazta a csat-

¹⁰ Az EGT-egyezmény elfogadásával az EFTA-országok is magukra nézve kötelezően elismerték a belső piac szabályait.

lakozást, de a többi három ország 1995-től kezdődően az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amely immáron tizenöt tagot számlált.

A keleti bővítésre való felkészülés következtében a szerződéseket tekintve a korábbi pontosítási hullám tovább fokozódott, amely kiegészült a bővítési alapelvek szigorodásával:

1. Maastrichttal formai változás történt, az EGK 237. cikkelyét megszüntették, és elfogadták az Európai Unióról szóló szerződést, annak O cikkelye tartalmában megegyezett a korábbi bővítési definícióval.¹¹ Változást jelent 1994-től, hogy már az Európai Parlament szavazott a csatlakozási szerződésekről, amely során egyetértési jogkörénél fogva akár vétőt is emelhetett.
2. Az amszterdami változás az O cikkelyt átszámozta 49. cikkre, az eddigi szokásjogi elemeket pedig írott szabályozási formában is beemelték a tagfelvételi szabályok közé:

„Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a F(1) cikk bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően egyhangúlag határoz.”

3. Az F(1) cikk szerint „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberei jogok és szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”¹²
4. A Lisszaboni Szerződés életbelépésével a nemzeti parlamentek szerepének erősítése érezhető a bővítéspolitikában is, miszerint:

„Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott egyetértését követően arról tagjainak többségével határoz. Az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni.

A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie.”¹³

Az alapelvek tekintetében szintén bővülésnek vagyunk szemtanúi. Napjainkra a közösségi joganyag mennyisége meghaladja a százezer oldalt, amelyet nem elegendő a tagjelöltnek a nemzeti jogba átültetnie, hanem annak alkalmazását is monitoringozzák. Az Európai Tanács 1997. évi luxembourgi határozatának 25. §-a már megköveteli a tagjelölt állam kapacitásnövelését is. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta pedig a korlátozott rugalmasság elvét is bevezették, vagyis a tagjelöltek nem kérhetnek kimaradást (*opt-out*) az egyes szakpolitikai együttműködésekben. Az eddigi három alapelv egy negyedikkel egészült ki, a feltételeesség (kondicionalitás) elvével, amellyel az Európai Unió tagállamai garanciát kívántak kapni arra, hogy a demokratikus átalakulások és a piacgazdaság megszilárdítása még a csatlakozás előtt megvalósul a tagjelölt

¹¹ Szerződés az Európai Unióról. O. cikk.

¹² Amszterdami Szerződés. 49. cikk.

¹³ Lisszaboni Szerződés. 49. cikk.

országokban, instabilitásukkal nem fogják veszélyeztetni az európai projektet. Az 1993. évi koppenhágai csúcson megszületett koppenhágai kritériumok elfogadásával megteremtették ennek jogi alapját is:

1. Politikai kritérium. Stabílan működő, demokratikus intézményrendszer, amely biztosítja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, garantálja a kisebbségek védelmét.
2. Gazdasági kritérium. Működő piacgazdaság és az EU-ban létező versenyben történő részvétel képessége.
3. Jogi, intézményi kritérium. Képesnek kell lenniük arra, hogy a tagsággal járó kötelezettségeket ellássák, a teljes közösségi joganyag átvétele és alkalmazása.
4. Abszorpció képessége. Az Uniónak képesnek kell lennie új tagok befogadására.¹⁴

A bővítéspolitikai tartalmának meghatározását nehezíti, hogy a kritériumokat nem definiálták, így mindmáig nem tudjuk, hogy mit ért az EU egyik vagy másik elvárás, mi az az ideális állapot, amelyben a tagjelölt állam már megfelel a csatlakozásra. A keleti bővítés és a balkáni régióban zajló tárgyalások azt mutatják, hogy ezen fogalmi kereteket is folyamatosan fejlesztik. Ez viszont abba a hibába juttatja a feleket, hogy a csatlakozási feltételrendszer nem kristályosodott ki. Az Európai Bizottság által készített stratégiák, a felkészültségről szóló országvélemények adhatnak pontosabb meghatározásokat.

Kelet-Közép-Európa államai és a két földközi-tengeri sziget az 1990-es évek első felében jelezte csatlakozási szándékát az európai integrációhoz. Az első lépés a régió esetében is a szorosabb gazdasági kapcsolatok megkötése volt, így írták alá az Európa-megállapodásokat. Mindez olyan történelmi körülmények között zajló folyamatot indított el, amelyben maguk a tagállamok is megosztottak voltak, és eltérő nemzeti érdekek mentén politizáltak a Közösség szintjén. A tagállamok egy része az újonnan létrehozott politikai területeken mélyítette volna az együttműködést, míg mások Európa egyesítését szerették volna mielőbb megvalósítani, felelősséget érezve az egykori keleti blokk államai iránt. A korábban említett koppenhágai kritériumok megalkotása is azon elv mentén született meg, hogy a bővítéspolitikai számára pontosabb keretrendszert határozzanak meg.

Miután az 1999. december 11-i helsinki csúcson világossá vált, hogy a differenciálás elve mellett a méltányosságot is figyelembe veszik, a *Big bang* bővítés vált realitássá, vagyis hogy a jelentkezőket együtt kívánják beléptetni majd az Európai Unióba. Az egyéni előrehaladást a 31 fejezetre bontott közösségi joganyag tárgyalási fordulói jelentették, amelyek esetében előfeltételeket határoztak meg országspecifikusan, és a lezárásokra is ideiglenesen kerülhetett sor. Érezhető volt a tizenötök Európájában, hogy az új belépőkkel kapcsolatban számos aggály merülhet fel, így egy elhúzódozó tárgyalássorozatnak voltunk szemtanúi. Az is kikristályosodott, hogy Románia és Bulgária lemaradásban van a többi keleti országhoz képest, így az ő belépésük később várható. A luxemburgi hatokkal a hivatalos tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek meg, míg a helsinki hatokkal 2000. október 15-én. A nagyszámú jelentkező egységes dokumentumot is megkövetelt, amely a bővítés folyamatát és elvárásait volt hivatott rendezni. Az Európai Bizottság 2000. november 8-án hozta nyilvánosságra a bővítési stratégiai dokumentumot, amelyben a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak azt javasolták, hogy három kategóriát különböztessenek meg a tagjelöltek kérelmeinek elbírálásakor: elfogadható, tárgyalás alapját képezhető és elfogadhatatlan. A régi és a csatlakozó tagok között felmerülő félelmek között

¹⁴ András Braun: The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review*, 18. (2017), 70. 103–134.

megjelent a szabad munkaerő-áramlás, az agrártámogatások mértékének változása, a külföldiek termőföldvásárlásának problémája vagy a környezetvédelmi szabályok átvételének derogációja. A koppenhágai csúcstalálkozón 2002. december 12–13-án hivatalosan is lezárták a tárgyalásokat, majd megindulhatott annak megerősítési folyamata, mígnem 2004. május 1-jével 25 tagúra bővült az Európai Unió.

Románia és Bulgária lemaradása számottevő volt, így a 2002-es európai tanácsi ülésen az a döntés született, hogy a két állam csak később tagozódhat az integrációba. A továbbiakban abban is egyetértettek, hogy a nyilvánvaló felkészülési hiányosságok pótlása érdekében számukra egy új intézkedést, az úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (*co-operation and verification mechanism – CVM*) vezetik be a belépés után.¹⁵ A mechanizmus kiterjed az igazságszolgáltatási és közigazgatási reform, a pénzmosás, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc területére. A kezdeményezés semmiképpen sem nevezhető sikeresnek, ugyanis mindkét állam esetében mindmáig érvényben van.

Az Európai Unió számára tanulságul szolgált, hogy a felkészültséget a csatlakozási folyamatban lehet érdemben befolyásolni, a belépést követően az ezek reformjára vonatkozó eredményesség kétséges. Az Európai Tanács 2006. december 14–15-i ülésén jóváhagyott, megújított bővítési konszenzussal és az azt követő tanácsi következtetésekkel összhangban továbbra is az Európai Unió egyik kulcsfontosságú politikája maradt az új tagok felvétele, azonban újításként a „3C” irányát határozták meg: *consolidation, conditionality, communication*.¹⁶

A 2004-es és a 2007-es bővítési tárgyalási fordulóiból az Európai Unió számára világossá vált, hogy új kulcsterületek kidolgozására van szükség, amelyeket a tárgyalások kezdetétől a lezárásig folyamatosan napirenden kell tartani. A korábbi 31 tárgyalási fejezetet így 35-re bővítették,¹⁷ és létrejött két kulcsfontosságú terület: a 23., igazságszolgáltatás és alapjogok, továbbá a 24., szabadság, biztonság és jog térsége. A két fejezetet Horvátország csatlakozásakor élesítették, és a jelenleg is zajló nyugat-balkáni bővítéseknél is prioritást élveznek. A tárgyalások újdonságát jelentette az is, hogy immáron fejezetnyitó feltételeket¹⁸ is meghatároztak, nemcsak fejezetlezárot, és ugyanekkor vezették be a tárgyalások felfüggesztésének¹⁹ lehetőségét is. Míg a horvát csatlakozáskor az említett két fejezetet csak későn sikerült megnyitni, addig ebből okulva 2011-ben a Bizottság meghirdette az „új megközelítést”, amelynek értelmében a Montenegróval folytatott tárgyalások idején új eljárásrend lépett életbe. Eszerint a 23. és 24. fejezetek megnyitása a tagjelölt állam hatóságai által készített akciótervek elfogadása nyomán zajlik. A közös fejezetnyitó állásponthoz pedig a tagállamok köztes (*interim*) feltételeket határoznak meg.

¹⁵ Várkonyi Márta: Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési köről az „új megközelítésig”. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 63.

¹⁶ Consolidation: a korábbi csatlakozások hatásainak elmélyítése. Conditionality: szigorú, de fair feltétellesség, amelyben konkrét feladat szabások és következetes ellenőrzés várható. Communication: a folyamat megfelelő kommunikálása a tagállami és a tagjelölt országok közvéleménye felé.

¹⁷ A keleti bővítés és a horvát bővítés fejezeteit lásd a 10. mellékletben.

¹⁸ Nyitó vagy záró feltételek, teljesítményjelzők (*benchmarkok*).

¹⁹ A tárgyalások felfüggesztésére az uniós értékek tartós és súlyos megsértése esetén kerülhet sor a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának kérése alapján a Tanács minősített többségű szavazatával.

A bővítés szereplői és menete

A bővítéspolitikai szereplői között a szerződések értelmében a tagjelölt ország, az EU tagállamai, a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament jelenik meg, viszont nem tesz említést az Európai Tanácsról. Már a Párizsi Szerződés bővítésre vonatkozó pontjától egyértelmű, hogy a tagállamokon van a hangsúly, azonban a gyakorlatban a Bizottság volt az, amely nagy szerepet játszott az előrehaladásokban. Napjainkra úgy tűnik, hogy ez változóban van, és a politikai szerepvállalás előtérbe kerülésével a Tanács egyre aktívabb közreműködővé válik. Hozzá kell azonban tennünk, hogy a tárgyalási fordulókra továbbra is a Bizottság képviseli az EU-t az előre meghatározott keretprogram szerint, viszont a tagállamok egyre gyakrabban nyilvánulnak meg ezen a téren is. Az Európai Bizottság szervezetén belül a Szomszédsági és Bővítési Tárgyalások Főigazgatóság (DG NEAR) az, amely a bővítésekben fontos szerepet játszik. 2010-től kezdődően az Európai Külügyi Szolgálat hatáskörében is megjelenik a bővítéspolitikai alakítása.

A napjainkra kialakult klasszikus bővítési módszertant Christopher Preston²⁰ nyomán az alábbi hat pontban összegezhetjük:

1. A tagjelölt ország számára kötelező az *acquis communautaire* átvétele és átültetése a hazai jogba, állandó mentesség (*opt-out*) lehetősége nem megengedett.
2. A csatlakozási tárgyalás a közösségi joganyag gyakorlati megvalósítását jelenti.
3. A bővülő integrációban újabb problémák merültek fel, amelyek megoldására új csatlakozási eszközöket vezettek be.
4. Az új tagok csak részben készültek fel és váltak alkalmassá a közösségi intézményrendszerbe történő integrálódásra, a hatékony működés a csatlakozás utáni időszakban vált jellemzővé.
5. Az egymással hasonlóságot mutató országokkal csoportos tárgyalást és bővítést valósít meg a közösség.
6. A tagállamok az egyéni érdekeiket tartják szem előtt a tárgyalások idején, azonban az Unió a belső problémákat kivetítve keresi ezekre a megoldást.

A csatlakozási folyamat szakaszait Várkonyi Márta²¹ a következőképpen írta le:

- Az Európai Unió európai perspektívát, a majdani csatlakozás ígéretét fogalmazza meg egy adott ország, térség számára – *potenciális tagjelöltség*.
- A potenciális tagjelölt benyújtja a Tanács soros elnökségéhez a csatlakozási kérelmet.
- A Tanács felkéri a Bizottságot a kérelem elbírálására. A Bizottság elkészíti a véleményt (*Avis*).
- A Tanács a vélemény alapján egyhangúlag dönt a tagjelölti státusz megadásáról.
- A tagjelölti státusz birtokában már *tagjelöltre* beszélünk.
- A Tanács meghatározza a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételeit. A feltételek teljesítéséről a Bizottság vonatkozó jelentése alapján dönt.
- A csatlakozási tárgyalások kormányközi konferencia formájában zajlanak, és az átvilágítással (*screening*) kezdődnek.
- A tárgyalások záró szakaszában a tagállamok szövegezik a csatlakozási szerződés szövegét.

²⁰ Christopher Preston: *Enlargement and Integration in the European Union*. New York, Routledge, 1997. 18–21.

²¹ Várkonyi (2019): i. m. 68.

- A csatlakozási tárgyalások lezárásáról a Tanács dönt.
- A csatlakozási szerződés aláírását a csatlakozó ország és a tagállamok ratifikációs eljárása követi.
- A ratifikációs folyamat lezárását követően történik meg a csatlakozás.

A bővítés jelenlegi alanyait elsősorban a Nyugat-Balkán²² államai alkotják. Miként az eddigi csatlakozások előtt, a térség országaival először itt is szorosabbra kívánta fűzni a kapcsolatokat az Európai Unió, így a régió számára kidolgozták a Stabilizációs és Társulási Folyamatot (*Stabilisation and Association Process – SAP*), amelyben minden érintett állammal bilaterális stabilizációs és társulási megállapodásokat (*Stabilisation and Association Agreements – SAA*) kötöttek.²³ Ezzel párhuzamosan a 2000. júniusi feirai csúcstalálkozó irányozta elő a „lehető legteljesebb európai integrációt”, vagyis a potenciális tagjelöltséget számukra. A 2003. júniusi, Thesszalonikiben tartott találkozó pedig hármas célrendszert vázolt fel számukra, amely a stabilizáció, a regionális együttműködés és az integráció köré épült. A hat államból öten nyújtották be csatlakozási kérelmüket, amelyből négy ország a tagjelölti státuszt is megszerezte.

A bővítéspolitika jövője

Jelenleg a nyugat-balkáni tagjelöltek közül két állammal folynak a csatlakozási tárgyalások: Montenegróval 2012-től, Szerbiával pedig 2014-től kezdődően. Az Európai Unióban érezhető bővítési fáradtság már a keleti országok felvétele óta jelen van, ehhez hozzájárult a 2008/2009-es gazdasági válság, az ennek nyomán megerősödő intézményi és bizalmi válság és a brexit történései is.

Az Európai Bizottság 2018-ban adott ki új bővítési stratégiát, amely a *Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal stratégiája*²⁴ nevet viselte. Már a névből is látható, hogy az egyre szigorodó csatlakozási kritériumok az Európai Unió hitelességét ásták alá, így egyre feszültebb viszony alakult ki a térség országaival a tárgyalások lassúsága okán. A dokumentum továbbra is hangsúlyozza az érdeken alapuló előrehaladást, továbbá hat területen új kezdeményezést indított el (jogállamiság; társadalmi-gazdasági kohézió; digitális agenda; biztonság és migráció; konnektivitás erősítése; jószomszédi kapcsolatok). Jean-Claude Juncker bizottsági elnök ekkor kényszerült időpontot is meghatározni Montenegró és Szerbia számára, így a pozitív tárgyalások eredményeként a 2025-ös céldátum fogalmazódott meg. 2018 és 2020 között azonban a kezdeti várakozások ellenére sem gyorsultak fel a tárgyalások a tagjelölt országokkal, sőt 2019 őszén Albánia és Észak-Macedónia is piros jelzést kapott a tárgyalások megkezdésére. Ilyen körülmények között a felálló új Európai Bizottságban Várhelyi Olivér biztos kapta azt a feladatot, hogy reformálja meg a bővítéspolitikát. Így 2020. február 5-én mutatta be a jövőre vonatkozó tervet, amelyben a csatlakozási folyamat felélénkítése nyomán a hitelesség növelését, erőteljesebb politikai iránymutatást, egy dinamikus

²² Nyugat-Balkán alatt az alábbi államokat értjük: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia.

²³ A Nyugat-Balkán európai integrációjának főbb időpontjait lásd a 11. mellékletben.

²⁴ European Commission (2018): *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. COM(2018)65 final (2018. február 6.).

folyamatot és kiszámíthatóságot (pozitív és negatív feltételrendszert) vázolt fel. A tárgyalási fejezeteket is csoportokba rendeznék, ami az átláthatóságot erősítené.²⁵

Eltérő tagállami érdekek a bővítéspolitikában

A tagállamok érdekei a bővítéspolitikában kettősek: egyrészt az Európai Unión belüli szerepüket kívánják erősíteni az egyhangú döntéshozatal következtében (lásd az EU jövőjéről szóló vita is a bővítéssel párhuzamosan zajlik), másrészt a támogatásban törésvonal húzódik. Aszerint, hogy az európai értékeket és a gazdasági felkészültséget mennyiben látják megfelelőnek az érintett tagjelölteknél, az EU tagállamait három csoportba sorolhatjuk:

1. Vonakodó államok:²⁶ Saját nemzeti érdekeiket szem előtt tartva igyekeznek a bővítéspolitikában szerepet vállalni. Ezen országok a bővítést alapvetően ellenzik vagy késleltetnék. Fontos azonban megjegyezni, hogy az uniós szakpolitikákban történő integrációtól nem zárkoznak el, és a tagjelöltek reformjait is bilaterális kapcsolatokban segítik. Elsősorban az alapító tagállamokat sorolhatjuk ebbe a körbe, illetve azokat, akiknek fontosabbak az európai értékek, mint az aktuális, politikai alkuk. Franciaország, Hollandia vagy Dánia gyakran fogalmaz meg kritikákat a tagjelölt országokkal kapcsolatban, és az előrehaladást is többször megvétózták már. A bővítéspolitikai agendáját gyakran ők határozzák meg, például a 2020-as bizottsági bővítési stratégiára adott francia *non-paper* javaslatok beépítése, illetve a 2020. márciusi tanácsi határozat az Albániával kapcsolatos további elvárásokról. Nyugati politikai mércével a régió államainak demokráciafelfogása is eltérő, eltolódás tapasztalható a hibrid rezsimek irányába. A nyugatiak másik félelme a gazdasági versenyképtelenség, amit a statisztikai adatok is alátámasztanak.²⁷
2. Támogató államok:²⁸ A földrajzi közelség és a közös történelmi hagyományok vannak elsősorban azon országok érvkészletében, akik feltétlen hívei a bővítésnek. Magyarország és a Visegrádi Négyek biztonsági kérdést csináltak a Nyugat-Balkán csatlakozásából. Megjelentek a kritikus segítők is, mint Szlovénia vagy Horvátország. Mindketten kijelentették korábban, hogy egykori jugoszláv tagtestvérüket nem hátráltatják az európai integrációban, de láthatjuk, hogy szigorú mércével élnek a barátaik felé. Bulgária és Románia is többször megfogalmazott már kritikát szomszédjaikkal kapcsolatban, így létezik egy bolgár–macedón és egy görög–albán viszály is, amely vétóban is megtestesült korábban. Nem szabad elfelednünk, hogy az EU reformjában a minél több tag még nehezebb mélyítést is jelent, így ez is egy indok lehet azon tagállamoknál, amelyek az úgynevezett Nemzetek Európáját hirdetik.

²⁵ I. Alapkérdések: 23., 24., 5., 18. és 32. fejezet; II. Belső piac: 1., 2., 3., 6., 7., 8., 9. és 28. fejezet; III. Versenyképesség és gazdasági növekedés: 10., 16., 17., 19., 20., 25., 26. és 29. fejezet; IV. Zöld menetrend és fenntartható összeköttetések: 14., 15., 21. és 27. fejezet; V. Erőforrások, mezőgazdaság és kohézió: 11., 12., 13., 22. és 33. fejezet; VI. Külsőkapcsolatok: 30. és 31. fejezet.

²⁶ Vonakodó államok: Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia és Luxemburg.

²⁷ Endrődi-Kovács Viktória: A Nyugat-Balkán államok gazdasági érettsége. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 89–108.

²⁸ Támogató államok: Ausztria, Bulgária, Csehország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

3. Semleges államok:²⁹ Kifejezett érdekük nem fűződik a bővítéshez, nincs szoros kapcsolatuk az érintett tagjelöltekkel, így a másik két csoport könnyen meggyőzheti őket. Ebbe a csoportba sorolhatjuk elsősorban az északi államokat és a Baltikumot. Bár nem az EU tagja, de Norvégia is részt vesz a balkáni felkészültség támogatásában, bilaterális alapon különböző reformok támogatásában.

A tagjelölt országokkal folytatott tárgyalások során természetesen más konstrukciók is létrejöhetnek, amelyek az adott ország sajátosságaitól is függenek.

Következtetések

Az európai integráció mindig is vonzó perspektívát jelentett a kívülállók számára.³⁰ Napjainkra a gazdasági megközelítés helyett egyértelműen a politikai érdekek kerültek előtérbe, amikor valamely tagjelölt csatlakozásáról van szó, így gyakran az egyre pontosabb kritériumokat is felülírják az aktuális európai és tagállami érdekek. Amint a gazdasági együttműködésből politikai kooperációra tértek át az Európai Unióban, úgy a közös kül- és biztonságpolitikán belülre került a bővítés, és egyik meghatározó eszközévé vált a szomszédság stabilizálásának.

A kezdeti gyors bővítéseket az azonos gazdasági fejlettség és politikai jellemzők tették lehetővé, azonban az 1990-es évekre a kelet-közép-európai államok csatlakozási tárgyalásai alatt világossá vált, hogy egyre pontosabb bővítési elvárásokat kell megfogalmazni, így a szakpolitika joganyaga is folyamatosan kristályosodott ki, de egyúttal nehezebbé is vált a teljesítés. A széles értelmezési körű koppenhágai kritériumok az idő múlásával egyre pontosabb magyarázatot kapnak az Európai Bizottság országvéleményei által, amelyeket a bővítési stratégiák sora egészített ki.

A jelenleg zajló ötödik bővítési körben már a tárgyalások elhúzódásának vagyunk szemtanúi, amelyben az Unió bővítési fáradtsága és belső vitás kérdései is megjelennek. Az örök érvényű integrációs kérdés továbbra is fennáll: mélyíteni vagy bővíteni szükséges-e az együttműködést. A tagállamok nemzeti érdekei eltérőek csakúgy, mint ahogy az európai érdekek is megoszlának a szervezet tagjai között. Európa egyesítése még befejezetlen projekt, amely a Nyugat-Balkán integrálásával válhatna teljessé.

Felhasznált irodalom

Amszterdami Szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=HU>

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU>

²⁹ Semleges államok: Ciprus, Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország.

³⁰ Marokkó 1987. július 20-án adta át csatlakozási kérelmét. Svájc 1997. június 8-án tartott népszavazást az EU-csatlakozásról (26 százalék igen), majd 2011 márciusában tartott második referendumot (23 százalék igen). San Marino 2013. október 20-án rendezett népszavazást érvénytelen eredménnyel (csupán 32 százalékos részvétel mellett 50,28 százalék volt az igenek aránya).

- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris
- Braun, András: The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review*, 18. (2017), 70. 103–134.
- Egységes Európai Okmány. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU>
- Endrődi-Kovács Viktória: A Nyugat-Balkán államok gazdasági érettsége. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. COM(2018)65 végleges (2018. február 6.). Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- Gálik Zoltán: Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól” a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európai*. Budapest, Osiris, 2005.
- Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Lisszaboni Szerződés. Online: <https://europaialkotmanyjog.eu/?p=404>
- Lőrinczné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest–Székesfehérvár, Aposztróf–KJF, 2013.
- Ördögh Tibor: The EU's Relations with the Western Balkans and Turkey. In Gálik Zoltán – Molnár Anna (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Preston, Christopher: *Enlargement and Integration in the European Union*. New York, Routledge, 1997.
- Rapcsák János: A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európai*. Budapest, Osiris, 2005.
- Szerződés az Európai Unióról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HU>
- Várkonyi Márta: Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig”. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.