ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 14 (Black plate)



KOVÁCS IMOLA

Nagyon sok tanulmány készült arról, hogy milyen előnyökkel jár a csatlakozás a kelet-európai országok számára, viszont emellett fontos azt is megvizsgálni, miért van az EU-nak szüksége ezen országokra, és milyen lépéseket tesz annak érdekében, hogy elérje a csatlakozás során kitűzött céljait. A következőkben a tanulmány főleg erre a második kérdésre keresi a választ. Az EU keleti bővítése mögött álló megfontolásokból kiindulva azt vizsgáltuk, hogy az elmúlt évek, illetve bővítések során hogyan változott az Európai Unió álláspontja a bővítés tekintetében, milyen változtatásokat vezetett be céljai elérésének érdekében, vagyis milyen korlátozásokkal kell szembenézniük az újonnan csatlakozó országoknak. A tanulmányban felállított fő hipotézis az, hogy a bővítés előnyős volt a nyugat-európai országok számára is, hisz másképp az EU döntéshozói körében nem is tevődött volna fel a bővítés kérdése.

### A bővítési folyamat jellegzetes vonásai

Egyértelműen ki lehet jelenteni, hogy ez a bővítési folyamat sok tekintetben különbözik az eddigiektől. Ezeknek a tényezőknek egyike a csatlakozó országok eltérő fejlettségi szintje, főleg ha az EU-15 tagállamokat vesszük viszonyítási alapként. Ettől függetlenül célunk nem a kezdeti helyzetbeli különbségek elemzése, hanem az EU hozzáállásában megfigyelhető különbségeké, amelyek megkülönböztetik ezt a bővítést a korábbiaktól.

Amikor az EU keleti bővítése során alkalmazott módszerek és eszközök sajátosságait elemezzük, kiemelkedő szerepet biztosítunk azoknak a feltételezéseknek, illetve alapelveknek, amelyek a szereplők elvárásait és a tárgyalások előrehaladását alakították.

A klasszikus bővítési modell 6 alapelvét különböztethetjük meg:

1. A csatlakozó országok teljes mértékben el kell fogadják az acquis communautaire-t. Semmilyen ettől való eltérés nincs megengedve.

2. A csatlakozási tárgyalások kizárólag a csatlakozó országok acquis alkalmazásának gyakorlatiasságára fókuszálnak.

3. A kibővült közösség megnövekedett diverzitása következtében felmerülő problémák megközelítése új politikai eszközök létrehozásával történik, amelyekkel inkább beburkolják a már létezőket, mintsem hogy a létező eszközök alkalmatlanságának alapvető reformját hajtanák végre.

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 15 (Black plate)



4. Az új tagok sok vonatkozásban korlátozó feltételek között léptek be, és csupán egy ígéretet kaptak arra, hogy a bővítés után ezeket újra fogják tárgyalni.

5. A közösség olyan államcsoportokkal tárgyal szívesen, amelyeknek szoros kapcsolatuk van egymással.

6. A már korábban is EU-tagok arra használják fel a bővítési folyamatot, hogy megvalósítsák saját érdekeiket és együttesen exteriorizálják belső problémáikat.

### Az új módszer alapelvei

Amint azt a bevezetőben is említettük, fontos megvizsgálnunk azokat a tényezőket, amelyek megkülönböztetik a keleti bővítést a korábbi bővítésektől. Ezeket a megfigyeléseket különböző alapelvek köré lehet csoportosítani. Állításainkat, illetve a megfogalmazott alapelveket minden esetben valós példákkal támasztottuk alá.

### Az alapelvekről – röviden[1]

### Összetettség

A bővítés módszerének egyik jellegzetes vonása egyértelműen az összetettség. Ellentétben a korábbi bővítésekkel, amelyek egy kétlépcsős folyamatot jelentettek, ebben az esetben beékelődik egy közbelső lépés is: egy adott számú jellegzetes lépcsőfok választja el a kapcsolat kezdeti kialakulását a tárgyalásoktól. Ennek a közbeeső állapotnak az volt a szerepe, hogy felépítsen egy újabb kaput a tárgyalások előtt, és hogy a folyamatok egy jobb ellenőrzését biztosítsa az EU-nak. A kapus szerepét természetesen a Bizottság tölthette be. Tovább általánosítva az érvet, a bővítési folyamat egyre komplexebbé, összetettebbé válik, egyre több szakaszból épül fel, egyre több ellenőrzési lehetőséggel a csatlakozási folyamat minden lépcsőfokán.

### Megkülönböztetés

Ennek a tendenciának egyik velejárója, hogy egyre bonyolultabbá és kidolgozottabbá válik a csatlakozás folyamata, illetve bizonyos mértékben ennek a fejlődésnek egy ésszerű magyarázata, annak a lehetősége, hogy meg lehessen különböztetni az érintett országokat. Mint a csatlakozási folyamat klasszikus módszerének ötödik alapelve, az Európai Bizottság államcsoportokkal tárgyal szívesen. Ennek a bővítésnek a tapasztalata megengedi, hogy kiegészítsük ezt az alapelvet, hozzáadva a megkülönböztetés fontosságát. Ahhoz, hogy biztosítsa a megkülönböztetés lehetőségét, a folyamat több lépésre bomlott, és, ami még ennél is lényegesebb, a feltételek teljes sorozata úgy alakult, egyúttal rugalmasságát is megőrizve, mint az EU politikai helyzetének egy feladata, illetve függvénye.

---

[1] A 4 alapelv megnevezése Klaudijus Maniokas alapján.

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 16 (Black plate)



**Feltételesség**

Az előbbiek alapján azt mondhatjuk, hogy a feltételesség úgy tekinthető, mint a folyamat harmadik jellegzetes jellemvonása, illetve az új módszer gerince.

Míg ez egy bizonyos fokig jelen volt a korábbi bővítések során is, magának a feltételesség alapelvének három újabb vonását lehet felszínre hozni:

1. A feltételek, amelyek az előbbi bővítések során az acquis sérthetetlenségének alapelvére voltak korlátozva, további bővítésre kerültek.[2]

2. A feltételek nem voltak lerögzítve. Kialakult egy olyan tendencia, hogy új és részletesebb feltételek legyenek kialakítva.[3]

3. Még az előzetesen lerögzített feltételek is olyannyira rugalmasak voltak, hogy megengedték tartalmuk megváltoztatását, folyamatosan hozzáigazítva egy jellegzetes szituáció igényeihez. Más szavakkal, a kezdeti feltételek hatóköre kibővült, és tartalmuk további bővítésekkel és konkretizálásokkal folyamatosan változott.

**Aszimmetria**

Amint a szerződéses, többé-kevésbé kölcsönös kötelezettségeken alapuló eszközöket fokozatosan egyoldalú kötelezettségekre alapuló eszközök váltották fel, az előbbi három jellegzetesség mind hozzájárult a jelölt országok, illetve az EU közötti kapcsolatban növekvő aszimmetriához.[4]

**A módszerek által hozott változások és ezek megvalósítása**

**Feltételesség: az irányítástól a megkülönböztetésig**

A feltételesség a keleti bővítés módszertanának központi eleme. Míg ez egyáltalán nem új jelensége az Unió külkapcsolatainak és külpolitikájának, a feltételesség alapelvének az alkalmazása a közép- és kelet-európai csatlakozó országokkal szemben különleges figyelmet érdemel.

Kialakulása talán már az 1991-es Európai Megállapodásban fellelhető. Ennek ellenére a feltételességet a koppenhágai kritérium megszületése erősítette meg és ezáltal vált explicitté. A koppenhágai kritérium lefektette az EU ötödik bővítési folyamatának az alapjait. E kritérium szerint egy csatlakozó országnak különböző feltételeket kell teljesítenie:

– politikai kritériumok: az intézmények stabilitása, aminek biztosítania kell a demokráciát, a jogszabályok érvényesülését, az emberi jogokat és a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét;

[2] A híres koppenhágai kritérium a legjobb példája ennek a bővítésnek.
[3] A Csatlakozási Partnerség esetéhez hasonlóan.
[4] Ezt a jellegzetességet és tendenciát egyértelműen bizonyítja az elmozdulás az Európa Megállapodástól (Társulási Egyezmény, Europe Agreements) a Fehér Könyvön keresztül (White Paper) a Csatlakozási Partnerségig (Accession Partnerships).

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 17 (Black plate)



– gazdasági kritériumok: egy működő piacgazdaság létezése, illetve az a képesség, hogy megbirkózzon az Unión belüli kompetitív nyomással és piaci erőkkel;

– acquis kritériumok: az a képesség, hogy elfogadja a tagsággal járó kötelezettségeket, beleértve a politikai, gazdasági, illetve monetáris unióval kapcsolatban kitűzött célokhoz való csatlakozást.

Ha megvizsgáljuk a kritériumok tartalmát, észre lehet venni, hogy mennyire homályosak és rugalmasak. Vegyük például a piacgazdaság működésének második feltételét. Legjobb esetben is csak egy ideált ír le, megfogalmazva az alapgondolatot arról, ahogyan a jólét megteremtődik, valamint hogy mit teremtenek a gazdasági szereplők, akik szabadon reagálhatnak a fogyasztók elvárásaira. Csupán később, a Bizottság 1998-as beszámolója fejlesztett ki hat alkritériumot, konkrétabbá téve tartalmát, de ezek inkább több kérdést tesznek fel, mint amennyi választ adnak a korábban felmerült kérdésekre. Piacgazdaságok nagyon különbözhetnek egymástól, még az Európai Unión belül is, nem is beszélve más fejlett vagy fejlődő államokról.

A második megfigyelés a koppenhágai kritériumokra vonatkozóan az, hogy szigorúbbak a korábbi elvárásoknál, amelyeket a csatlakozni vágyó országoknak teljesíteniük kellett a korábbi csatlakozási folyamatok során.

Míg az első két kritériumot nyugodtan hozzárendelhetjük az új, csatlakozó országok jellemző vonásaihoz, éspedig azokhoz a politikai, gazdasági és szociális átváltozásokhoz, amelyeken keresztülmentek, az acquis elfogadására vonatkozó negyedik kritérium ennél rejtélyesebb[5]. Formailag kötelességvállalást vár el az acquis iránt, és nem annak teljes felvállalását már a csatlakozás előtt. Ennek ellenére a Bizottság beszámolói arra hajlanak, hogy az utóbbi módon értelmezzék a kritériumot. Ennélfogva, ahogy néhány megfigyelő is helyesen megjegyezte, első ízben Közép-Európa esetében várja el az Unió az országoktól, hogy átvegyék az acquist még a tárgyalások megkezdése előtt. Mindez arra utal, hogy az Uniónak szüksége volt minél inkább a kezében tartani a csatlakozási folyamatot.

### A feltételesség széleskörű megnövekedése

Elsősorban fontos megjegyezni, hogy a Bizottság javasolta a „megkülönböztetési" alapelv bevezetését a tárgyalási periódusban, ami feljogosítja a Bizottságot, hogy a tárgyalási fejezetek megnyitása előtt alkalmazza a feltételességet, és akár különböző fejezeteket ajánljon különböző országoknak a „felkészültségüktől" függően.

Másodsorban meg kell jegyezni, hogy a Bizottság országonkénti kiértékelései alapján új feltételrendszereket határoztak meg egy új eszközön, a Csatlakozási Partnerségen keresztül.

[5] A Bizottság 1999-es beszámolójában hajlamos úgy hivatkozni rá, mint a harmadik kritériumra, az előző kettő egy gazdasági kritériumba egyesülve.

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 18 (Black plate)



Ezek a dokumentumok, rövid- és hosszú távú kilátások köré csoportosítva, prioritásokat tartalmaznak a jelölt országokat érintően. E dokumentumokat ki kell emelni az Unió egyoldalú dokumentumai közül, amelyeket a Tanács fogad el a Bizottság előterjesztése után. A jelölt államokkal csak elfogadásuk előtt értekeznek, azután pedig elvárják tőlük, hogy tükrözzék ezeket a prioritásokat az acquis elfogadására vonatkozó nemzeti programjaikban. Ezek a programok részletezik azokat az intézkedéseket, amelyeken keresztül bevezetésre kerülnek a Csatlakozási Partnerség prioritásai egy adott ország esetében. A Csatlakozási Partnerség egy alapot jelent arra, hogy szét lehessen osztani az EU-támogatást a jelölt országok irányába.

Minthogy a meghatározott feltételek fő célja nem feltétlenül az volt, hogy kalauzolják a csatlakozókat, hanem sokkal inkább az, hogy ellenőrizzék a folyamatot, megkülönböztetve őket, a feltételeket nemcsak kibővítették, hanem sokkal rugalmasabbá is tették. Lehetetlen megmondani, hogy a rugalmasság eredménye-e annak a tudatos kísérletnek, hogy széles lehetőség maradjon az értelmezésekre, az viszont tiszta, hogyan használta fel azt a Bizottság és az Unió általában, mint a megkülönböztetés egy pótlólagos eszközét.

### Szövetségtől a csatlakozási partnerségig: növekvő aszimmetria

Az EU-tagságot érintő feltételesség növekedését a folyamat aszimmetrianövekedése kísérte. Könnyen felismerhető ez a tendencia az Unió csatlakozás előtti fázisa során alkalmazott eszközök alakulásában.

Az első legfontosabb eszköz, ami a közép- és kelet-európai országok csatlakozásra való felkészítését hagyta örökül, az európai társulási egyezmények[6] voltak, amelyeket tíz közép-, illetve kelet-európai jelölt ország írt alá 1991 és 1996 között. Míg a folyamat elején ezeket az egyezményeket inkább a tagság egy alternatívájaként képzelték el, a koppenhágai döntéstől kezdődően a csatlakozás előtti tevékenységek fő hajtóerejeként szerepet kaptak. Ezek az egyezmények elkötelezettséget foglalnak magukban mindkét fél részéről. A társult országok egyetértettek abban, hogy fokozatosan megnyissák piacaikat az EU ipari termékei előtt, hogy felgyorsítsák törvényeik megfeleltetését az acquisnak, és hogy folytassák demokrácia- és piacorientált reformjaikat. Az Unió cserében elismerte ezen tagállamok legfőbb óhaját, éspedig hogy EU-tagok lehessenek, megnyitotta piacát ipari termékeik számára, és magára vállalta, hogy támogassa ezeket az országokat reformjaik megvalósításában, amelyeknek célja a demokrácia, jólét és nem utolsósorban az EU-tagállamiság. Az

[6] Europe (Association) agreements. Az Európai Unió társulási szerződést köt azokkal az országokkal, amelyek osztják legfontosabb elveit és célkitűzéseit, amelyekkel kapcsolatát intézményessé és szorossá kívánja tenni.

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 19 (Black plate)



egyezmények jelentős kritikát kaptak az EU elkötelezettségének hiánya miatt, hogy megnyissa a textil-, acél, szén-, valamint mezőgazdasági termékek piacát. Ennek ellenére ezek az EU és a jelölt országok közötti szerződéses kapcsolat dobogóját jelentették.

Még mindig az európai egyezmények jelentik az EU és a jelölt országok közötti kapcsolatok alapját, habár jelentőségük csökkent, amióta új csatlakozás előtti eszközök kerültek bevezetésre. Az Essenben elfogadott csatlakozás előtti stratégia az Unió próbálkozását jelezte, hogy tisztább és konkrétabb támogatást, irányítást biztosítson a társult országoknak.

Ennek az útmutatásnak a legfontosabb új eleme a közép-kelet-európai országok csatlakozására vonatkozó irányelveket és felkészülési (jogharmonizációs) programot tartalmazó *Fehér Könyv*[7] volt. Státusa más volt és valamiképp homályos. Úgy mutatták be a jelölt országoknak, mint egy sor nem kötelező jellegű javaslatot, mint egy vezérfonalat a jelölt országokban végbemenő jogharmonizációhoz. Ennek ellenére tisztán kijelentették, hogy a társult országoknak felelniük kell erre nemzeti programjaikkal. Magában a Fehér Könyvben és más uniós dokumentumokban többször megismétlődött az a kijelentés, miszerint a társult országok szabadon dönthetnek saját nemzeti prioritásaikról.

A Fehér Könyvet a Csatlakozási Partnerség[8] követte. A mögötte álló gondolat a jelölt országokban a felkészülési folyamat szorosabbá tétele és konkrétabb megcélzása volt. Ekkor már nem volt nyoma sem a kétoldalú kötelezettségvállalásnak, sem a választási lehetőségnek. A Csatlakozási Partnerség prioritásokat tartalmaz a jelölt országok számára a Bizottság felmérései és értékelése alapján. Míg eredetileg a partnerségi dokumentumok a Bizottság irányadó dokumentumai kellett legyenek, később úgy gondolták, hogy a Tanács el kellene fogadja őket. A Csatlakozási Partnerség, ami az Unió fő eszközének számít a csatlakozásban, jelentősen módosította az Unió és a jelölt országok közötti kapcsolat természetét. A szerződéses kapcsolatokat mind a Társulási Egyezmény egyoldalú eszközei váltották fel, minden kötelezettség és alkalmazkodási teher a jelölt országokat terhelve. Természetesen úgy is fel lehet fogni a kialakult helyzetet, hogy az Unió ezeket mind azért teszi, hogy támogatást nyújtson a csatlakozni vágyó országok számára. Viszont először is ennek a támogatásnak a nagysága és rendeltetési helye egyoldalúan az EU által meghatározott.

---

[7] A Tanács 1995-ben jóváhagyta azt a Fehér Könyvet, amely iránymutatást adott a társultak számára a felkészüléshez, 1100 jogalkotási feladat meghatározásával egy jogharmonizációs programjavaslatként. A júniusi cannes-i csúcstalálkozón át is adták az érintetteknek.

[8] Az Agenda 2000 elnevezésű dokumentum tartalmazta ezt, amely a XI. századba átlépő Unió képét vázolja fel, s amelynek választ kell adnia olyan új kihívásokra, mint a bővítés, a globalizáció, a versenyképesség javítása, a munkanélküliség magas szintjének mérséklése, a negatív demográfiai perspektíva kezelésének igénye, a külkapcsolati rendszer fokozottabb összehangolása és hatékonyságának növelése. A dokumentum a 2000-től 2006-ig terjedő időszakra elkülönítve határozza meg a bővítéssel kapcsolatos költségeket és az EU költségvetési alapelveit.

ujforum_58.qxp 11/21/2006 4:12 PM Page 20 (Black plate)



Másodsorban ennek a támogatásnak az összege sokkal kisebb a vártnál. A Bizottság hajlamos arra, hogy új prioritások bevezetését fogadja el, viszont nem hajlandó régebben meghatározott prioritások visszavonására vagy kijavítására. Ugyanakkor megfigyelhető egy olyan tendencia is, hogy ezek a prioritások egyre szigorúabban és igényesebben fogalmazódnak meg.

### Feltételesség, megkülönböztetés, összetettség és aszimmetria: az ellenőrzés logikája

Amint azt az EU-csatlakozással kapcsolatos eljárásainak a fejlődése bizonyítja, egy növekvő összetettség, erős feltételesség és a folyamatok aszimmetriája vezető jellemzői ennek a bővítésnek. Az EU, és különösen az Európai Bizottság ezeket a változásokat mint a jelölt országok kalauzolásának és jelentős reformra való ösztönzésének, valamint egy vezérelv biztosításának a szükségességét magyarázzák. Ez természetesen igaz. Kétségtelenül az Uniónak sikerült több fegyelmet és összefüggést, következetességet vinni a jelölt országok reformpolitikájába. Ugyanakkor ezen a feltételrendszeren keresztül sikerült megvalósítania az Európai Uniónak a bővítési folyamatok szigorúbb ellenőrzését.

### Irodalomjegyzék


Apap, Joanna – Kaniewska, Magdalena – Sitek, Michal – Walewski, Mateusz – Szczygielski, Krzysztof: *Policy Makers or Policy Takers? Visegrad Countries Joining the EU. Selected studies*, Center for Social and Economic Research, Varsó, 2003, www.case.com.pl, 1743988_RC%20Policy.pdf

Baldwin, Richard E.: The Eastern enlargement of the European Union. *European Economic Review* 39, 1995, hei.unige.ch, Eastern_enlarg_EU_EER95.pdf

Jansson, Gabriella: *The Eastern Enlargement and the Political Rationale of the EU Regional Policy.* Linköping, 2003. március, urn_nbn_se_liu_diva-1734-1__fulltext.pdf

Kochenov, Dimitry: *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?* European Integration online Papers (EIoP), 2005. április 14., http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-006.pdf

Long, David: *The Why and How of EU enlargement.* Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 16, 1997. július, www.iir.ubc.ca

Maniokas, Klaudijus: *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal.* 2001. július 1., http://www.eipa.nl/Topics/Enlargement/maniokas_paper.doc

Mayhew, Alan: *The Financial Framework of the European Union, 2007-2013: New Policies? New Money?* Sussex European Institute Working Paper No. 78, www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp78_corrected

Staun, Ditte; Dahlsson, Henrik: *Implications of EU Enlargement – democracy, economy and security policy*, 2002, The European Alliance of EU-Critical movements, www.ljudmila.org, wp-enlargement

The european alliance of eu-critical movements: *Why is the EU Undemocratic?* 2004, www.teameurope.info, FSno1-whyundemocratic-FINAL.pdf

Van Selm, Joanne – Tsolakis, Eleni: *EU Enlargement and the Limits of Freedom.* Migration Policy Institute, 2004. május 1., http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=224

*** AGENDA 2000, Volume II *Communication: Reinforcing The Pre-accession Strategy.* Brüsszel, 1997. július 15.

www.rcie.lodz.pl/dokumenty/doc/agenda2000_reinforcing_the_preccession_strategy.doc