

VÁRADI SZILVIA

Az Európai Unió bővítési mechanizmusa

Bevezetés

„Ha az európai országoknak sikerülne egyesíteniük 300–400 milliós lakosságukat, közös örökségük gyümölcseként olyan jólétet, dicsőséget és boldogságot érnének el, amelyet nem korlátozna semmiféle mezsgye, határ... Szükség van arra, hogy az európai család vagy legalább annak minél nagyobb része újrafarmálja kapcsolatait. Létre kell hoznunk valamiféle Európai Egyesült Államokat.”¹

E mondatok elhangzása óta több mint hatvan év telt el. Az „európai család”-ba tartozó országokként aposztrofálható államok egy része ez idő alatt az Európai Unió keretein belül fonta szorosabbra kapcsolatait. Az Unió a nemzetközi szintéren is egy igen jelentős tömörüléssé vált, amely meghatározó szerepet játszik mind gazdasági, mind politikai szempontból.

A bővítés az Európai Unió egyik leghatékonyabb politikai eszköze, amely egy rendkívül gondosan irányított folyamat. A csatlakozás feltételül szabott kritériumok és értékek elérésével az érintett országok a fejlődés útjára léphetnek – ezzel az EU Európa-szerte fokozza a békét, a stabilitást, a prosperitást, a demokráciát, az emberi jogok tiszteletben tartását és a jogállamiság megvalósítását, szerepet játszik egy egységes Európa megteremtésében. Tény, hogy valamennyi európai állampolgárnak előnye származik abból, ha a szomszédai stabil demokráciák és virágzó piacgazdaságok.

Jelen írásban az EU eme napjainkban is napirenden lévő, fontos politikai eszközéről kívánok átlátható képet adni, amelynek immáron egy többé-kevésbé egységes mechanizmusa alakult ki. Megkísérlem tisztázni, mit jelent pontosan az Európai Unió bővítése, milyen jogi alapok adottak mindehhez, milyen eljárás vár egy országra, ha az Unióval szorosabbra kívánja fűzni kapcsolatait, netán annak tagjává kíván válni.

Elsőként vizsgáljuk meg, milyen kapcsolatban állhat egy állam az Európai Unióval.

¹ Winston Churchill volt brit miniszterelnök beszédéből, amelyet 1944. szeptember 19-én a zürichi egyetemen, díszdoktorrá avatásán tartott.

Az Európai Unióhoz való kapcsolódás fokozatai

A Római Szerződés megalkotói az integrációhoz való kapcsolódás tekintetében csupán három lehetséges viszonyt tételtek fel: kereskedelmi kapcsolatok létesítését,² társulást és a csatlakozást. Témánk szempontjából az utóbbi két eset az érdekes, ugyanakkor tény, hogy a *kereskedelmi kapcsolatok kiépítése* egyrészt az Európán kívüli országokkal való jó viszony fenntartását szolgálhatja. Másrészt „ugródeszkaként” használhatják (nyilvánvalóan az európai vagy ahhoz közel eső) országok a későbbi uniós tagsághoz vezető úton. Az alapító atyák már ekkor is azon a véleményen voltak, hogy a Közösség lényegesen ki fog bővülni.³

Első lépésben az EU szorosabbra fűzi a kapcsolatokat az illető országgal *társulás* formájában, amelynek *jogalapja* a Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EU-Szerződés) 310. cikke (korábbi 238. cikk).⁴ A társulásnak az integráció fejlődése során több változata is kialakult.

Az egyik ezek sorában a Görögországgal és Törökországgal kötött társulási szerződések voltak, amelyek kifejezetten a tagság előkészítését célozták, így ennek alapján a szóban forgó országok akár rögtön kérhették is volna felvételüket, azonban gazdasági fejletlenségük miatt még több évnek kellett eltelnie a felvételi kérelem benyújtásáig. Ehhez képest a Ciprussal és a Máltával kötött társulási szerződések célja vámunió létesítése volt.⁵

A társulás technikáját alkalmazták az Európán kívüli országokkal 1967–1977 között megkötött kétoldalú együttműködési szerződésekre is. Ilyen például az EGK Algériával kötött Együttműködési Megállapodása,⁶ amelyben szabad piacra jutást biztosítottak az EGK-n belül,⁷ tehát ez egy elsődlegesen kereskedelmi célú társulási megegyezés volt.⁸

A kelet-közép-európai államok és az EU között létrehozott ún. *Európai Megállapodások* szintén a társulás jogalapját használták fel. Európai országok-

² Ennek a kapcsolatnak a jogalapja az EU-Szerződés 133. cikkben (korábbi 113. cikk) található.

³ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai Közjog és Politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 794. p.

⁴ „A Közösség egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet, amelyek kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel, közös cselekvésekkel és különleges eljárással járó társulást hoznak létre.”

⁵ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): i. m. 799. p.

⁶ Együttműködési Megállapodás az Európai Gazdasági Közösség és az Algériai Demokratikus és Népi Köztársaság között. HL L 263/2, 11/13. kötet, 1978.9.27.

⁷ Egyiptom, Jordánia, Libanon, Marokkó, Tunézia, Szíria is kötött ilyen megállapodást.

⁸ Az 1957-es Római Szerződéssel a tagállamok korábbi gyarmatai és tengerentúli területei (szubszaharai afrikai országok) a Közösség társult államai lettek. A gyarmatok 60-as évek elején kezdődő megszűnése ezt a kapcsolatot másfajta – szuverén országok közötti – szövetséggé változtatta.

ról lévén szó természetesen lett volna, hogy ezek szövegében az EU-tagság elérését jelöljék ki célként mindeket fél részéről, azonban ez a megállapodások preambulumban⁹ csak a kelet-közép-európai fél egyoldalú szándékaként jelent meg. A szerződések elsődleges célja az egyenrangú szabadkereskedelem fokozatos kiépítése volt, amelyek egyúttal létrehozták a megállapodás végrehajtását segítő és ellenőrző intézményeket is, a *Társulási Tanácsot*, a *Társulási Bizottságot* és a *Társulás Parlamenti Bizottságát*.¹⁰

Az Európai Unió a balkáni államokkal is köt társulási egyezményeket, ezeket *Stabilizációs és Társulási Megállapodásoknak* (továbbiakban: SAA) nevezük. Ezek az országok: Albánia,¹¹ Horvátország,¹² Macedónia.¹³ Bosznia és Hercegovinával,¹⁴ Szerbiával (beleértve Koszovót)¹⁵ és Montenegróval¹⁶ jelenleg is folynak a tárgyalások a megállapodások megkötéséről. Az említett országoknak az EU *potenciális tagjelölti* státust adott, amely azt jelenti, benne rejlik annak a lehetősége, hogy ezek az országok beadják csatlakozási kérelmüket az Unióhoz. (Horvátország 2003 februárjában, Macedónia 2004 márciusában be is nyújtotta felvételi kérelmét, így ezt követően ma már tagjelölt pozícióban vannak, közülük eddig Horvátországgal indultak meg a tárgyalások.) A megállapodások keretében került létrehozásra *Stabilizációs és Társulási Tanács*, amely a végrehajtást felügyeli, valamint a *Stabilizációs és Társulási Bizottság* és a *Stabilizációs és Társulási Parlamenti Bizottság*.¹⁷

A társulás tehát formális kétoldalú megállapodásokat jelent az Unió és a társult ország között, amely a következő területeket foglalhatja magában: kereskedelem, politikai párbeszéd, jogharmonizáció és egyéb együttműködési területek, pl. ipar, környezetvédelem, közlekedés, vámok, sőt a közös kül- és bizton-

⁹ Az EU és Magyarország közötti Európai Megállapodás vonatkozásban lásd az 1994. évi I. törvényt.

¹⁰ DEREK W. URWIN: *A közös Európa: Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 2003, 275. p.

¹¹ Az EU és Albánia 2006. június 12-én Luxemburgban írta alá az SAA-t.

¹² 2001. október 29-én írták alá az SAA-t, azonban a 2004-es bővítés miatt Bővítési Protokoll elfogadására volt szükség, amelyet 2004. december 21-én szentesítettek.

¹³ Az EU által használt elnevezés az országra: Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság. Az 1991-es alkotmányuk szerint Macedón Köztársaság, a továbbiakban Macedónia. Az SAA-t 2001. április 9-én írták alá Luxembourgban.

¹⁴ A technikai SAA-tárgyalások 2006 decemberében zárultak le. A megállapodást aláírásra nyújtják be, mielőtt Bosznia és Hercegovina megfelelő előrelépést tesz az Európai Unió által kijelölt kulcsterületeken, nevezetesen a rendőrségi reform területén.

¹⁵ Szerbia esetében csupán még technikai jellegű megállapodás született a tanulmány készítésének idején, mivel az Unió az aláírás feltételül szabja, hogy Szerbia intenzívebben, teljes mértékben működjön együtt a délszláv háborús bűnösök ügyében eljáró Hági Törvényszékkel.

¹⁶ Montenegró függetlenségének kikiáltását követően a Tanács 2006. július 24-én felhatalmazta a Bizottságot, hogy Montenegróval a stabilizációs és társulási megállapodásról (SAA) tárgyaljon az államszövetségben belül előzőleg elért eredményekre építve. A tárgyalások szeptember 26-án kezdődtek meg, azonban további reformokra van szükség az SAA aláírásához.

¹⁷ Lásd ehhez az egyes Stabilizációs és Társulási Megállapodások szövegét.

ságpolitika területe is. Ez utóbbi keretében nemzetközi szervezetekben kooperálhat az EU a társult országgal (gondoljunk itt az ENSZ-re).

Mindezek alapján látható, hogy ez lehet az első lépcsőfok az EU-tagság felé, azonban nem feltétlenül vezet szükségképpen ahhoz. Akadt olyan későbbi csatlakozó, amely nem is rendelkezett ilyen megállapodással (pl. Dánia), vagy igen, de a későbbi tagsági igény nem szerepelt (pl. Spanyolország), vagy mégis szerepel, de ennek ellenére még most sem tagok (pl. Törökország). Emellett a „társult ország” státus megadásával az Unió jó szomszédi kapcsolatait is fejlesztheti, az EU 2003-tól lendületre kapó szomszédságpolitikájának részét is képezheti.¹⁸

A következő fokozat az *uniós tagsággért* való folyamodás, majd a csatlakozás.

A bővítés jogi alapjai

Az európai integrációhoz létrejötté óta egy sor további ország csatlakozott. Az alapító tagok a Benelux-államok, Nyugat-Németország, Franciaország és Olaszország voltak, a „hatok”, akikhez első ízben 1973. január 1-jén csatlakoztak, mégpedig Nagy-Britannia, Írország és Dánia. 1981-ben Görögországgal, majd 1986-ban Spanyolországgal és Portugáliával gyarapodott a Közösség.¹⁹ 1995-től Ausztria, Finnország és Svédország került felvételre. A „tizenötök” Közössége 2004. május 1-jén tíz új taggal bővült: Cseh Köztársaság, Ciprus, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia. 2007. január 1-jével Bulgária és Románia váltak az EU tagjává. Az Európai Uniónak így jelenleg 27 tagja van, és jelenleg is folynak a tárgyalások további államok felvételéről.

A „*bővítés*” kifejezés az Unió oldaláról újabb tagállam felvételét jelenti sorai közé, míg az integráción korábban kívül álló ország oldaláról az uniós tagság elnyerését „*csatlakozás*”-nak nevezzük. A bővítési politika fő célja az egységes Európa megteremtése, ezáltal a béke, a demokrácia és a jólét elősegítése.

Az Európai Unióban a tagság elnyeréséhez a tagjelölt országoknak bonyolult és szigorúan szabályozott eljáráson kell átesniük. A korábbi bővítések alkalmával kidolgozott feltételek mellett a 2004. május 1-jei nagyszabású tagfelvétel lehetővé tételéhez további követelmény- és eljárási rendszert alakítottak ki. Ezzel egy egységes mechanizmus jött létre, amelyet a 2007. január 1-jei

¹⁸ Lásd erről Commission of the European Communities – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104 final, Brüsszel, 2003. március 3.

¹⁹ 1990-ben a Német Demokratikus Köztársaság a német egyesülés folytán lett tag, innentől tehát az egységes Németország szerepel tagállamként.

bővítés során is következetesen ugyanilyen módon használtak, az esetleges későbbi csatlakozások, pedig szintén ennek megfelelően történnek majd.

A további államok csatlakozására vonatkozó előírások, *jogi alapok* az EGK Szerződésben a következők:

◦ Bevezetés

- 237. cikk – amelyet az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés hatálybalépésével az „O” cikkel (49. cikk jelenleg, a Záróintézkedések között), az „F” cikk 1. bekezdésével (jelenleg 6. cikk, Közös rendelkezések), valamint a RSZ 3. cikk 1. bekezdésével helyettesítettek.

Az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban: EGK) 1957-es alapítószerződésének bevezetéséhez képest – „felhívás Európa népei felé (...), hogy csatlakozzanak ezekhez a törekvésekhez”²⁰ – a Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EU-Szerződés) 49. cikke már többtelemet tartalmaz: „minden/bármely európai állam... az Unió tagjává válhat.”²¹

A tagság egyik feltétele, hogy a csatlakozni kívánó állam demokratikus alkotmánnyal rendelkezzen (a Maastrichti Európai Unióról szóló Szerződés „F” cikk 1. bekezdése, amely ma a 6.cikk), valamint a „nyitott piacgazdaság és szabad verseny alapelve” (3/ A cikk 1. bekezdés).

További követelmény az EU-Szerződés 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elvek tiszteletben tartása: „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok, és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvén alapszik” – ezek, pedig a tagállamok közös elvei.²²

Az EU-Szerződés 49. cikke tartalmazza az eljárás menetére vonatkozó fontosabb előírásokat. A többnyire évekig tartó felvételi eljárás az illető ország csatlakozási kérelmének benyújtásával kezdődik, amit az Európai Unió Tanácsához (továbbiakban: Tanács) kell eljuttatnia, amely egyhangúsággal nyilatkozik az Európai Bizottsággal (továbbiakban: Bizottság) való konzultáció és az Európai Parlament jóváhagyása után. A Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament azok az intézmények, amelyek megvizsgálják és elbírálják a felvétellel kapcsolatos kérelmet.

A felvételi kérelem Tanácshoz való eljuttatását követően a Bizottság a Tanács kérésére egy jelentést, ún. „avis”-t, azaz véleményt készít az adott országról, amelyben értékeli, az adott ország alkalmas-e a tagjelöltségre, illetve arra, hogy megkezdjék vele a csatlakozási tárgyalásokat. A Tanács ezen országvélemény alapján hozza meg döntését, zöld utat ad-e az országnak a tagsághoz.²³ Amennyiben igen, megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások a

²⁰ Az Európai Közösség Alapító Szerződése, Róma, 1957. március 25.

Forrás magyar nyelven http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/3.doc

²¹ *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 321 E/34, 2006. december. 29.

²² *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, i. m. E/12.

²³ Az EU-Szerződés 49. cikke szerint.

jelölt országgal, amelynek időtartamára és tárgyi tartalmára nincsenek konkrét előírások.

Ezekkel a rendelkezésekkel teremtették meg tehát, majd egészítették ki az integráció bővítésének jogi alapjait az alapszerződések szintjén.

Azokat az országokat, amelyek benyújtják csatlakozási kérelmüket az EU-hoz, és azt kedvezően ítéli meg a Tanács, *tagjelölt országoknak* nevezzük.

Ahhoz azonban, hogy egy ország valóban az EU tagjává váljon, önmagában még nem elég a kérelem beterjesztése, hiszen komoly feltételeknek kell megfelelnie, tehát igen magas mércét kell elérnie.

Ezeknek a feltételeknek egy része már a korábbi bővítéseket megelőzően meghatározásra került. Más részük, specifikusan az adott országra vonatkozóak, valamint az Unió alapszerződéseiben szükséges módosítások a tagállamok és a kérelmező állam közötti megállapodás tárgyát képezik, ezeket a csatlakozási tárgyalások során körvonalazzák.

Milyen feltételekkel lehet egy államból az EU tagállama?

A legelső ilyen feltétel, amely a Római Szerződés bevezetőjében is szerepelt, hogy *európai országról* legyen szó. Az eddigi bővítések alkalmával viszonylag könnyebb volt ennek eldöntése, jelenleg viszont meglehetősen problémás. Európa határai nem egyértelműek, valamint az EU-Szerződés ezzel kapcsolatban nem nyilatkozik, így határesetekben nyitva marad a kérdés az Európához tartozóságot illetően. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy minden európai országnak kötelessége kérnie felvételét, vagy hogy az EU minden kérelmet elfogadna, ráadásul a folyamat nem automatikus, hanem szigorú feltételekhez kötött.²⁴

Az Unió terjeszkedésével párhuzamosan néhány régi tagállamban megfogalmazódott az igény (például Németországban és Hollandiában), hogy jelöljék ki Európa határait, sőt definiálják újra, mit jelent Európa. Elsősorban az a szándék vezeti őket, hogy így szabjanak gátat az Unió „nyakló nélküli” bővülésének, amely veszélybe sodorhatja az eddig elért vívmányokat, a koherenciát, a döntéshozatal működését.²⁵

Ugyanakkor számos ellenérv is felhozható a pontos meghatározással szemben. Az egyik, hogy az Unió ezzel korlátozná saját cselekvési szabadságát, nem tudna rugalmasan reagálni a jövőbeni kihívásokra. Másrészről az egyes államok hovatartozásának megítélése szubjektív, akár történelmi, akár kulturális kapcsolataitól függően. A balti országok és Lengyelország például támogatják Ukrajna

²⁴ Európai Bizottság: „*Myths and Facts about Enlargement*”.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_hu.htm

²⁵ Lásd ehhez „*Merre tovább bővítés?*” a magyar Külügyminisztérium tájékoztatása.

Forrás: www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/A8B74FDC-CA55-42D4-82C1-D728859A7788/0/havi3_bovites_060727.rtf

esetleges tagságát, míg Törökország lehetséges belépésével olyan kaukázusi országok is joggal jelentkezhetnének, mint Grúzia vagy Örményország.

Problémát jelentene az is, hogy a pontos határok meghúzása után az egyes kívül maradó országok elveszítenék egy esetleges későbbi tagság reményét, így az EU befolyásolási képessége, húzóereje, fejlődést indukáló hatása csökkenne, elveszítené azt a húzóerejét és fejlődésre ösztönző hatását, amit éppen a tagság kilátásba helyezésével képes kifejezni egyes országokra.²⁶ Ezek alapján Európa végső határainak kijelölése nem tűnik reális lehetőségnek a jövőben.

1993 júniusában az Európai Tanács Koppenhágában határozott meg igen kemény követelményeket, ezek az ún. „*koppenhágai kritériumok*”, amelyeket elsőként a 2004-es bővítéskor a kelet-közép-európai országokra alkalmaztak, és amelyek a jövőre nézve a további bővítések során is használatosak. Ekkor általánosságban megállapodtak, hogy a csatlakozás akkor mehet végbe, ha a csatlakozni kívánó ország képes teljesíteni a tagságból eredő kötelezettségeket, a gazdasági és politikai feltételeket.

A kritériumok a következők:

1. intézményi stabilitás, mely garantálja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, a kisebbségek védelmét;
2. működő piacgazdaság, amely képes megbirkózni az egységes piac versenynyomásával;
3. a tagságból eredő kötelezettségek vállalása, egyetértés a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljaival;
4. az integráció feltételeinek megteremtése oly módon, hogy az Európai Unió jogszabályait a nemzeti jogrendszerbe átvéve azokat megfelelő igazságszolgáltatási, közigazgatási szerkezet segítségével hajtják végre.²⁷

További feltételként határozták meg az Európai Unió új tagok befogadására való képességét az ún. *abszorpció kapacitást*, hiszen a további bővítés nem fékezheti le az integráció lendületét.²⁸ Figyelembe kell venni azt is, hogy az Unió majdan az újabb tagokkal is döntőképes, működőképes szervezet legyen,

²⁶ Olli Rehn bővítési biztos szerint az EU befolyása esne vissza ezzel a határokon kívül rekedő országokban. Lásd „A bővítési biztos ellenzi az EU végleges határainak meghúzását”. MTI 2006. május 25.

²⁷ European Council in Copenhagen 21-22 JUNE 1993 Conclusions of the Presidency SN 180/1/93 REV 1, 7./A.

²⁸ A megakadt reformfolyamat újabb lendületet kapott 2007 első felében a német, majd a jelenlegi portugál soros Tanácsi elnökség alatt, komoly kompromisszumok árán. A tanulmány elkészülésének idején zajlik az a kormányközi konferencia, amely 2007 októberére – a francia és a holland népszavazáson elutasított – Alkotmány szerződést felváltó új Reformszerződés szövegét dolgozza ki. Cél, hogy 2009-re az Európai Parlamenti választások idejére megerősítse az Unió jogi alapjait, a korábban elodázott intézményi átalakításokat, a döntéshozatal egyszerűsítését, és a nagyobb taglétszám miatt előállt problémákat megoldja, biztosítsa a demokratikus, átlátható, gördülékeny működést.

így az Unió gazdasági teljesítőképességén túl a politikai cselekvőképességét is vizsgálni kell.

Mindezek mellett a tagjelölt országnak el kell fogadnia az ún. „*acquis communautaire*”-t,²⁹ a közösségi vívmányokat, mielőtt csatlakozna az Unióhoz, be kell építenie jogrendjébe az Unió joganyagát, tehát jogharmonizációs feladata is van, valamint készen kell állnia a jövőben is az újabb kötelezettségvállalások befogadására, amelyek az EU működéséből és jogrendjéből származnak.

Az *acquis* alól kivételes esetekben egyes meghatározott területeken a tagjelölt kérhet haladékokat, vagy átmeneti megoldások alkalmazását is. Ez utóbbiak három részre bonthatóak.³⁰ Az első azon jogszabályok esete, amelyekkel kapcsolatban a tagjelöltnek a csatlakozását követően is szükségük van átmeneti időszakra, hogy a közösségi feltételekhez alkalmazkodni tudjanak. A másodikba azok tartoznak, ahol fokozatosan történik a közösségi követelményekhez való felzárkózás a csatlakozást követően, és ehhez a tagjelölt országnak szüksége van átmeneti mentességre. Ezt a két csoportot általában átmeneti mentességnek, ún. „*derogáció*”-nak nevezik. Azokon a területeken kérnek *derogációt* a tagjelöltek, ahol különös nehézséget okoz a jogrend összeegyeztetése, tipikusan ilyen például a környezetvédelem. A harmadik csoportba tartoznak a közösségi jogszabályokban történő technikai kiigazítások (elsősorban az egyes tagjelöltek sajátosságaiból – például speciális áruajták – adódó megnevezések adaptálása a közösségi jogszabályokba). Ezekről a csatlakozási tárgyaláson egyeznek meg. Az új tagállamok fogadására való felkészüléskor az Európai Bizottság vizsgálja, hogy a tagjelöltek milyen mértékben felelnek meg a közösségi jogszabályoknak.³¹

Az EU által nyújtott támogatás formái

A tagjelöltséget elnyerő országok csatlakozásra való felkészítése érdekében az Unió meghatározza az ún. „*előcsatlakozási stratégiát*”. Ennek keretében az EU segítséget nyújt a társult, a potenciális tagjelölt és a tagjelölt országoknak, ösztönözve arra, hogy megfeleljenek az általa felállított követelményeknek. Az Unió előcsatlakozási stratégiája a következőket foglalja magában:

²⁹ Az *acquis communautaire* (francia eredetű kifejezés): a közös jogok és kötelezettségek összessége, amelyek valamennyi tagállamra nézve kötelező érvényűek. A közösségi joganyag adott állapota, amelyet folyamatosan fejlesztenek. Beletartoznak többek között az elsődleges jogforrások, másodlagos jogforrások, az Európai Bíróság esetjoga, a II. és III. pillére vonatkozó intézkedések, az EU által kötött nemzetközi megállapodások, tagállamok egymás közötti megállapodásai az Unió tevékenységi területein.

³⁰ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 91. p.

³¹ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2005, 95. p.

Egyrésről azokkal az államokkal, amelyekkel eddig nem fonták szorosabbra a kapcsolatokat, *társulási megállapodást* kötnek.

Emellett a Bizottság *éves, rendszeres jelentéseket*³² készít az adott országról, amelyeket a Tanácsnak nyújt be. A jelentések az egyes tagjelölt országok által elért eredményeket tartalmazzák, a Bizottság vizsgálja, hogyan haladnak előre a csatlakozás feltételeinek teljesítésében, az *acquis* átvételében.

Következő komponens az ún. *Csatlakozási Partnerség*,³³ amely egyrésről meghatározza a prioritásokat, feladatokat a csatlakozásra való felkészülés kapcsán, másrésről az EU által nyújtott különféle (pénzügyi) támogatási formákat, tehát ez a program az adott csatlakozásra váró ország egyéni felkészülését szolgálja.

A Csatlakozási Partnerség nyugat-balkáni országokra igazított megfelelője az *Európai Partnerség*,³⁴ amelyek megkötését az Európai Tanács 2003. június 19–20-i thesszalóniki ülése hagyta jóvá.³⁵

Az adott országnak ezt követően *nemzeti programot*³⁶ kell kidolgoznia a közösségi joganyag, az ún. *acquis communautaire* átvételére, rámutatva arra, hogy milyen intézkedésekkel teljesíti a Csatlakozási Partnerség által felállított feladatokat, időrenddel, humán és anyagi erőforrásokkal együtt. Az előcsatlakozási stratégia keretén belül az illető állam részt vesz az EU programokban, ügynökségekben és bizottságokban, valamint politikai párbeszéd folytatásában.³⁷

Jelentős összetevő továbbá az *Előcsatlakozási támogatások* rendszere is. A társult, a potenciális tagjelölt, a tagjelölt országok, valamint a csatlakozó országok számára a politikai, gazdasági és intézményi reformok hatékonyságának

³² Lásd ehhez az egyes „regular report”-okat: az Európai Bizottság bővítéssel kapcsolatos kulcsdokumentumai.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm

³³ „Accession Partnership”: A Tanács első alkalommal 1998. március 30-án döntött létrehozásáról, majd folyamatosan, egyenként építették ki a 2004-ben csatlakozott országokkal, valamint Romániával és Bulgáriával. A Törökországgal létrehozandó Csatlakozási Partnerségről a Tanács 390/2001/EK rendelete (2001.2.26.) szól, míg Horvátországgal 269/2006/EK rendelet (2006.2.17.), amely az Európai Partnerséget előíró 533/2004/EK rendeletet váltotta fel, módosította (2004.3.24.).

³⁴ 2006 Január 30-án a Tanács Macedóniával, Albániával, Bosznia és Hercegovinával, valamint a Koszovót is magában foglaló Szerbia és Montenegróval Európai Partnerségeket létrehozó határozatokat fogadott el.

³⁵ European Council Thessaloniki Conclusions of the Presidency 2003. június 19-20 Bulletin PE 333.583., 2003. június 23.

³⁶ A Nemzeti Program pontosan megjelöli az egyes intézkedések felelőseit, a határidőket, az ütemezést, a ráfordítási igényeket és azok forrásait. Jelentősége, hogy segítséget nyújt egyrészt a csatlakozási felkészülés megtervezéséhez, másrészt, az Európai Unió számára információs bázisként szolgál a felkészülés előrehaladásának figyelemmel kíséréséhez.

³⁷ Európai Bizottság tájékoztatója a bővítési folyamatról. Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/index_hu.htm

növelésére irányuló erőfeszítéseikhez az EU célirányosan felhasználható pénzügyi támogatást biztosít.³⁸

Ezek változatai a következők:

A PHARE program³⁹ célja a csatlakozó és a tagjelölt országok támogatása volt, alapvetően két prioritással: intézményfejlesztés és a kapcsolódó pénzügyi beruházás elősegítése. A gazdasági és társadalmi kohézió erősítését szolgáló intézkedéseket foglalta magában.

1989-ben indították el, a kelet-közép-európai országokban végbement rendszerváltozás után, pénzügyi segítséget kívánva nyújtani ezeknek az országoknak gazdasági szerkezetük átalakításához. Eredetileg Lengyelország és Magyarország számára allokálták, hamarosan viszont a világ legnagyobb segítségnyújtási programja lett Kelet-Közép-Európában, amely szakértői segítséget és beruházási támogatást egyaránt nyújtott. Az egyes országok felkészültségi szintjének megfelelően központosított vagy decentralizált igazgatási rendszerben hajtották végre. A decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) keretében a nemzeti végrehajtó hatóságok továbbra is az Európai Bizottság helyi delegációjának előzetes ellenőrzése alá tartoztak. A további lépés a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS), ahol a nemzeti végrehajtó hatóságok már nem tartoznak az Európai Bizottság helyi delegációjának előzetes ellenőrzése alá. A legutóbbi PHARE program a 2000–2006-os időszakra szolt, költségvetése 10 milliárd euró.

A Phare-program részét képezi az ún. ACE (Action for Cooperation in the Field of Economics – Gazdasági Együttműködési Program), 1990 óta lehetőségeket biztosított a tudás- és tapasztalatcserére tudományos szinten, közzgazdászok között a Phare-országokban és az EU-ban. A program pénzügyi vonatkozásban elősegítette az aktív és kiterjedt együttműködést a gazdasági kutatások területén.⁴⁰

A Bizottságnak a 2004-es kibővülést előkészítő Agenda 2000 – a 2000–2006 közötti költségvetés kialakítását is magában foglaló – bővítési csomagban felvetett javaslatát követően két új előcsatlakozási támogatási forma jelent meg. Az egyik az ISPA program (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), amely a rendkívül költséges környezeti és közlekedési beruházá-

³⁸ Az Unió közvetlen, a kelet-közép-európai országoknak a csatlakozásra való felkészüléshez nyújtott pénzügyi támogatása 2000-től majdnem megduplázódott. A Phare-program, és a két, csatlakozást elősegítő program, az ISPA, valamint a SAPARD keretén belül évente 3,12 milliárd euró állt rendelkezésre a 2000–2006-os időszakban.

³⁹ A PHARE rövidítés a francia „Pologne – Hongrie, Aide á la Restruction Economique”, azaz a „Lengyelország–Magyarország, Segítségnyújtás a Gazdasági Újjáépítéshez” szókapcsolatból ered. Lásd a Tanács 3906/89/EGK rendelete (1989. december 18.) a Magyar Köztársaságnak és a Lengyel Népköztársaságnak nyújtott gazdasági támogatásról, HL L 375., 1989.12.23., 11–12. p.

⁴⁰ BORBÉLY SZILVIA: *EU: strukturális és előcsatlakozási támogatások*. Integ-Ráció, 1999. december 1. Forrás: <http://mathom.dura.hu/mszeib/integracio/2000-1/2000-1-s.html>

sokhoz nyújtott támogatást és a Regionális Politikai Főigazgatóság hatálya alá tartozott.⁴¹

A másik a Mezőgazdasági Főigazgatóság felelősségi körébe tartozó *SAPARD* program⁴² (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development), a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést támogatta.⁴³

A *CARDS* program (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) a stabilitási és társulási folyamat célkitűzéseit és mechanizmusait finanszírozta. Az EU ezen regionális politikai programja a nyugat-balkáni országokat hivatott volt segíteni jövőbeli csatlakozásukig: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Szerbia és Montenegró, beleértve Koszovót (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. számú határozatának értelmében). A tagjelölt státuszt elnyert Horvátország az előcsatlakozási pénzügyi támogatás mellett jogosult maradt a *CARDS* programban való részvételre is.⁴⁴

A fent ismertetett forrásokon túlmenően az Európai Beruházási Bank és a nemzetközi pénzügyi intézmények segítségével is megvalósítható társfinanszírozás. Ugyanakkor az is nagyon fontos, hogy az EU maga is belekalkulálja költségvetésébe ezek felépítését, forrásait, ehhez a tagállamok közötti kompromisszumokra van szükség.

A csatlakozást megelőzően nyújtott támogatások egy része a taggá válást követően is bizonyos időszakig még tovább nyújtható, illetve csatlakozás utáni átmeneti támogatást is létrehozhatnak, további pénzügyi támogatást biztosítva ezzel az új tagállamoknak a Bizottság által készített átfogó ellenőrző jelentésekben meghatározott további támogatást igénylő, központi fontosságú területeken.

2007. január 1-jén lépett hatályba a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új előcsatlakozási támogatási eszköz, amely a korábbi előcsatlakozási támogatásokat egyetlen, koncentrált eszközzé alakítja át. Ez az ún. *IPA* (Instrument for Pre-Accession Assistance), amely a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó *PHARE*, *ISPA* és *SAPARD* előcsatlakozási pénzügyi támogatások, a török előcsatlakozási támogatás, valamint a nyugat-balkáni országokat segítő *CARDS* program helyébe lépett. Kiterjed a tagjelölt országokra (jelenleg Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Törökország), és a potenciális tagje-

⁴¹ A Tanács 1267/1999/EK rendelete (1999. június 21.) az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról HL L 161., 1999.6.26., 73–86. p.

⁴² A Tanács 1268/1999. EK rendelete (1999. június 21.) a csatlakozni szándékozó kelet- közép-európai országok előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseinek az előcsatlakozási időszakban történő közösségi támogatásáról, HL L 161., 1999.6.26., 87–93. p.

⁴³ Lásd ehhez KOVÁCS TERÉZ: A *SAPARD*-program magyarországi lebonyolításának tanulmányai. In *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Andrassy György – Cseresnyés Ferenc (szerk.) Pécs 2001, 135–146. p.

⁴⁴ A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000. december 5.) az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, HL L 306., 2000.12.7., 1. p.

lölt országokra (Albánia, Bosznia–Hercegovina, Montenegró, Szerbia – beleértve Koszovót is).⁴⁵

Az IPA öt alkotóelemből tevődik össze: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés; határokon átnyúló együttműködés; területfejlesztés; humán erőforrásfejlesztés; és vidékfejlesztés. Az utóbbi három alkotóelem csak a tagjelölt országok számára hozzáférhető, céljuk a strukturális alapok rendszerének megismertetése, a lényeges kezelési struktúrák bevezetésének előkészítése. Az átmeneti támogatási és intézményfejlesztési alkotóelem keretében a potenciális tagjelölt államok számára is hozzáférhetőek hasonló jellegű intézkedések.⁴⁶

Az IPA első alkotóeleméhez nemzeti és több országra kiterjedő programok is kapcsolódnak. Ez az eszköz egyébként teljesen rugalmas, az egyes államok szükségleteink megfelelően történik a pénzek allokációja.⁴⁷

Az *Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága* (továbbiakban: Bővítési Főigazgatóság) az a szerv, amely az átmeneti támogatás és intézményfejlesztés kezeléséért egyedül, a határokon átnyúló együttműködés kezeléséért, pedig a Regionális Főigazgatósággal közösen felel. A Bővítési Főigazgatóság az Európai Bizottságon belül a bővítési folyamatért felelős szervezeti egység, amely a programok végrehajtását ellenőrző és értékelő jelentéseken keresztül vizsgálja, szükség szerint korrekciós intézkedésekről is dönthet az államokkal való egyeztetéseket követően.⁴⁸

Szerkezetét tekintve élén a főigazgató áll, akinek munkáját a főigazgató helyettes segíti. A Főigazgatóság öt Igazgatóságból áll: *A Igazgatóság* felel a stratégiai kérdésekért, ezen belül is a politikai, információs koordinációért, valamint a török ciprióták ügyét igyekszik kezelni és vizsgálni, a főigazgató helyettes irányításával. *B Igazgatóság* Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország, *C Igazgatóság* Albánia, Bosznia–Hercegovina, Montenegró, Szerbia, valamint Koszovó ügyével foglalkozik. *D Igazgatóság* az előcsatlakozási támogatási eszközöket és a regionális programokat felügyeli, az *E Igazgatóság* a különböző forrásokra összpontosít, így a humán forrásokra, stratégiai tervezésre, a pénzügyi végrehajtásra, ezek értékelésére.⁴⁹

Szót kell ejteni az ún. *TAIEX* (Technical Assistance and Information Exchange) tevékenységéről is. Ez az „eszköz” szintén az Európai Bizottság keretein belül található, a Bővítési Főigazgatósághoz kapcsolódik. Rendeltetése rövid

⁴⁵ Lásd ezen országok és az EU kapcsolatáról: THEODOR WINKLER – BRANA MARKOVIĆ – PREDRAG SIMIĆ – OGNJEN PRIBIČEVIĆ (szerk): *European Integration and The Balkans*. Belgrád, 2002, 311. p.

⁴⁶ A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210., 2006.7.31., 82–93. p.

⁴⁷ *Frequently asked questions on Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, MEMO/06/410, Brussels 08/11/2006.

⁴⁸ Lásd a Bővítési Főigazgatóság honlapja:
http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index_hu.htm

⁴⁹ Az aktuális felépítését a http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/dgelarg_org.pdf-en található ábra mutatja be.

távú technikai jellegű segítség, tanács, illetve információ szolgáltatása a közösségi jogszabályokkal, az *acquis*-szal kapcsolatban, hogy azok beépítését könnyítse az adott ország számára. Rendelkezésre bocsátja a közösségi jogszabályok szövegét, képzési szemináriumokat, tanulmányutakat szervez. Kulcsfontosságú szereppel bír annak eldöntésében, hogy adott ország jogszabályai megfelelnek-e a közösségi jogszabályoknak

A TAIEX elsősorban az állami köztisztviselők számára nyújt segítséget, akik akár a közigazgatásban dolgoznak, akár igazságügyi, hatósági feladatokat látnak el, a nemzeti parlamentek képviselőinek, hivatalnokainak, jogalkotási feladatokat ellátóknak, valamint szakmai és kereskedelmi szervezeteknek, jogi szakszövegek értelmezésével és fordításával foglalkozóknak is (magánszemélyeknek vagy magáncégeknek nem nyújt segítséget). Az Unió tagállamain túl a tagjelöltek, a potenciális tagjelöltek mellett azoknak az országoknak is segítséget nyújt, amelyekkel az EU jó külkapcsolatokat ápol, így újabban például már Oroszországban is található TAIEX iroda.⁵⁰

A társult, a potenciális tagjelölt, valamint tagjelölt országok részvétele az Európai Bizottság programjaiban az előcsatlakozási stratégia egyik kulcseleme. Valamennyi ilyen ország részt vehet az EU programjaiban, különösen a következő területeken: oktatás, szakképzés, ifjúság, kutatás, energia, környezetvédelem, kis- és középvállalkozások, közegészségügy. Legtöbb esetben (és a társult országok kérésére) a részvétel költségét az előcsatlakozási támogatásból lehet kiegészíteni.

A bővítés témakörével kapcsolatos programok között említhető meg az ún. *PRINCE* program;⁵¹ az Európai Unió információs és kommunikációs stratégiájának megvalósítását támogatja. A hangsúly főleg az EU tagállamainak közvéleményét érdeklő bővítési kérdésekkel kapcsolatos információs és kommunikációs tevékenységen van.

A tagjelöltséghez vezető út, valamint a csatlakozásra való felkészítés ismeretése után a következőkben rátérek a tagállammá válás folyamatára.

A csatlakozási tárgyalások menete

Miután egy állam benyújtotta csatlakozási kérelmét a Tanácshoz, amely felkéri a Bizottságot, – az EK-Szerződés 49. cikke szerinti „konzultáció” keretében – hogy készítse el egy jelentést, az ún. *országvéleményt* más néven „*avis*”-t. Ebben a Bizottság azt vizsgálja, hogy a pályázó ország alkalmas-e a tagságra, teljesíthető-e a támasztott követelményeket és megkezdhető-e vele a csatlakozási tár-

⁵⁰Forrás a TAIEX honlapja: <http://taiex.ec.europa.eu/>

⁵¹A PRINCE-t 1995-ben hozták létre a célból, hogy összefogja az EU költségvetéséből finanszírozott, prioritást élvező tájékoztatói területeket. A kommunikáció elősegítésére tett lépések között lásd Az Európai Közösség Bizottsága: Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról, COM (2006) 35 végleges, Brüsszel, 2006. február 1.

gyalások. Ezek mellett a Bizottság azt is véleményezi, hogy az esetleges tagság milyen hatással lesz az Unió működésére. A Tanács az *avisban* foglaltak fényében adhat zöld utat a tárgyalások megkezdése előtt, adhat tagjelölti státust az országnak.⁵²

Emellett szintén a Bizottság feladata a rendszeres, évi *országjelentések* felvétele arról, hogyan fejlődik az érintett ország az egyes területeken, hol van szükség további erőfeszítésekre.⁵³

Noha az alapszerződés nem említi, a gyakorlatban az Európai Tanács is részt vesz a tárgyalások megkezdéséről való döntésben. Javaslatot tesz arra az időpontra, amikor ténylegesen meg kell kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat. Egy-egy Európai Tanácsi ülés alkalmával felkérheti a Bizottságot, hogy nyújtson be a Tanácsnak javaslatot az adott országgal folytatandó *tárgyalások keretére* vonatkozóan, ehhez a főbb követendő vonalakat is előirányozza.⁵⁴

Minden csatlakozási tárgyalás ilyen fent említett ún. tárgyalási keret által kijelölt mederben zajlik, amit a Bizottság a korábbi bővítési folyamatok tapasztalatainak és a folytonosan fejlődő vívmányoknak a figyelembevételével dolgoz ki. A tárgyalásokon követendő alapelveket, a lényegi kérdéseket és az eljárást tartalmazza, valamint a *tárgyalási fejezetek* felsorolását.⁵⁵

Az *acquis-t* meghatározott számú tárgyalási fejezetekre bontják, ezek mindegyike egy bizonyos politika területére irányul, (például a négy szabadság vizsgálata, energiapolitika, mezőgazdaság, stb.) amelyekben a tagjelölt országnak az EU elvárásainak megfelelő eredményeket kell elérnie. Éppen ezért az ország felkészültségétől függ, hogy mely fejezeteket milyen sorrendben, illetve milyen ütemben nyithatják meg egyenként vagy egyszerre.⁵⁶

A tárgyalások az úgynevezett „*átvilágítás*”-sal (screening) kezdődnek. Lebonyolításáért a Tanács megbízása alapján a Bizottság és annak Tárgyalói Munkacsoportja felelős. A screening a Bizottság és a tagjelölt ország kormánya között zajlik, amely a vívmányok elemző vizsgálatát foglalja magában, célja, hogy a tagjelölt országok számára értelmezze az *acquis-t*, ezzel párhuzamosan behatárolja azon területeket, ahol problémák jelentkezhetnek. Az érdemi, tech-

⁵² HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 84. p.

⁵³ A 2004-évi bővítést megelőzően a Bizottság „első körben” *kérdőíveket* küldött ki a tagjelölteknek, amely rendkívül részletesen, 23 fejezetben taglalta ezeknek az országoknak a társadalmi, gazdasági helyzetét, jogszabályait és intézményeit. Ebben az esetben az adott válaszok alapján állította össze véleményét, azonban ezt követően itt is minden évben elkészítette az országjelentéseket.

⁵⁴ Lásd például Törökországgal és Horvátországgal való csatlakozások megkezdéséről: Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 10679/04 Concl 2, 2004. június 18.

⁵⁵ A horvátokkal és a törökökkel folytatott csatlakozási tárgyalás tárgyalási keretei: Negotiating Framework, Luxemburg, 2005. október 3.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf és http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf

⁵⁶ A tárgyalási keret Horvátország és Törökország csatlakozási tárgyalásait 35–35 tárgyalási fejezetre osztotta fel.

nikai tárgyalási folyamat kiindulási alapjaként a Bizottság minden egyes fejezetre és minden egyes országra „*átvilágítási jelentést*” készít.

Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy első körben az Európai Unió mutatja be az adott fejezethez tartozó közösségi joganyagát multilaterális alapon – tehát amennyiben több tagjelölt országgal is megkezdtek a csatlakozási tárgyalásokat, akkor mindegyiküknek egyidőben.

Ezután külön-külön ülnek le a tagjelöltekkel (ha több is van), akik nyilatkoznak arról, hogy milyen gyorsan képesek átvenni a megnevezett joganyagot. Azokkal a területekkel, ahol várható, hogy tagjelölt tényleg adaptálni tudja a csatlakozásig, ebben a körben a későbbiekben nem foglalkoznak. Abban az esetben, ha viszont átmeneti könnyítést vagy mentességet kér az ország, ennek megvitatására az érdemi tárgyalásokon térnek vissza. Adott esetben ezeket a Bizottság beilleszti az egyes keretekre vonatkozó javaslataiba olyan területekre vonatkozóan, mint a személyek szabad mozgása, a strukturális politika vagy a mezőgazdaság.⁵⁷

Az átvilágítás lezárása után kerülhet sor a második lépcsőre, az érdemi tárgyalásokra.

Ennek alapját az egyes fejezetekhez kapcsolódó tárgyalási álláspontok, az ún. *pozíciós papír*-ok képezik. A tagjelölt ország is elkészíti a sajátját, és az EU is – a Bizottság nyújtja be a Tanácshoz a közös álláspont tervezetét, amely ez alapján elfogadja a közös álláspontot, ez alapján nyitják meg az egyes fejezeteket.

Az *érdemi tárgyalásokon* az Unió tagállamainak kormányai ülnek egy asztalhoz a tagjelölt ország kormányával, tehát a tárgyalás egyhangú határozatot igénylő *kormányközi konferencia* keretei között zajlik, ahol bilaterális egyeztetések folynak – tehát több tagjelölt esetében külön-külön. A tárgyalási ülészeket miniszteri vagy helyettesi szinten – vagyis a tagállamok állandó képviselőinek és a tagjelölt nagyköveteinek vagy főtárgyalóinak szintjén – tartják meg. Ezek a tárgyalások nyílt végű folyamat részét képezik, amelynek kimenetele előzetesen nem garantálható, így előre nem határozzák meg a lezárás végső időpontját.

Az érdemi tárgyalások menete az átvilágításhoz hasonlóan megy végbe, tehát fejezetenként sorban haladnak. Az egyes fejezeteket csak akkor zárják le, ha az egyeztetések révén megállapodásra jutnak, és egyik oldalon sem marad vitatott pont. Egyébként az egyes fejezeteket ekkor még csak ideiglenesen zárják le, hiszen bármelyik fél kérésére az egyszer lezárt kérdéseket újra napirendre lehet tűzni, tehát kinyitni. A tárgyalások végén ismételten végignézik az összes fejezetet és, ha esetleg maradt eldöntetlen kérdés, akkor ezeket egy közös csomagban igyekeznek újra megtárgyalni – ehhez sokszor komoly kompromisszum

⁵⁷ HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 93. p.

szükséges.⁵⁸ A végleges lezárás csak a csatlakozási szerződés aláírásával történik meg.⁵⁹

A tárgyalásokon történik az egyes területekhez, fejezetekhez tartozó esetleges mentességek, derogációk, átmeneti időszakok megvitatása, ahol először meg kell határozni, hogy milyen területen kéri ennek alkalmazását, majd megvitatják az álláspontokat, és megpróbálnak megegyezni valamilyen kompromisszumban. Lényegében a csatlakozási tárgyalások egyik legfontosabb része, lényege ezekről szól. Ehhez kapcsolódóan kialakítják azokat a határidőket is, amelyeken belül az alkalmazkodást meg kell valósítani. Fontos, hogy ezek valóban csupán átmeneti jellegűek legyenek – nem örök időre szólóak – és olyanok, amelyek nem akadályozzák az egységes piac működését.

Ugyanakkor nem csak a tagjelölt országok igényelhetnek ilyen mentességet, hanem az EU egyes tagállamai is. Ez általában azt jelenti, hogy bizonyos uniós jogosultságokat egy ideig nem kívánnak biztosítani az új tagállamnak. Ilyen például a személyek/munkavállalók szabad mozgása, ahol korlátozhatják az új tagállamból a tagállam területére érkezők szabad munkavállalását.⁶⁰

A derogációkon kívül a csatlakozási tárgyalások fontos kérdései még a tagállamok részvétele, képviselőinek száma és szavazatainak súlya az Unió különféle intézményeiben (például képviselőinek száma az Európai Parlamentben, szavazatának súlya a Tanácsban stb.).⁶¹ Azon túl, hogy az EU részéről milyen módosításokat kell végrehajtani a közösségi jogszabályokon a nagyobb taglétszámhoz való adaptáláshoz, *pénzügyi kérdésekről* is döntenek. Meghatározzák, a leendő tagállamnak milyen befizetéseket kell teljesítenie a közös költségvetés felé, onnan milyen nagyságrendben számíthat segítségre. Ehhez az is szükséges, hogy az EU maga is belekalkulálja a vonatkozó költségvetési időszakokra az adott ország felvételét.

A későbbi csatlakozási szerződés részét képezhetik továbbá a különleges rendelkezések vagy állandó *védzáradékok*, azaz a védzáradék-intézkedések állandó alapjául szolgáló záradékok, biztosítékok is.⁶²

Ezek a következők lehetnek:

Általános gazdasági védzáradék a kereskedelem liberalizálásának hagyományos védintézkedése, célja, hogy kezelje azokat az alkalmazkodási nehézsé-

⁵⁸ Uo. 94. p.

⁵⁹ A csatlakozási szerződések nemzetközi szerződésnek tekinthetők – a szerződő felek egyrészről az EU tagállamai, másrészről a csatlakozó állam. Az érintett felek képviselői kézjegyükkel látják el az okmányt, az azonban majd a ratifikálással lép hatályba. Ez utóbbi az államfő vagy más erre jogosult szerv részéről (nemzeti parlamentek) a szerződés megerősítését jelenti – minden állam saját alkotmányos előírásainak megfelelően. Lásd ehhez NAGY KÁROLY: *Nemzetközi Jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999, 353–354. p.

⁶⁰ HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 95. p.

⁶¹ Ezeket a 27-tagúvá bővítés előtt a Nizzai Szerződés rendezte. Egy esetleges újabb tag felvételére a jelenleg tárgyalat új Reformszerződés teremtheti meg a technikai feltételeket.

⁶² E védzáradékok a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok csatlakozási szerződésében is szerepelnek, valamint Bulgária és Románia csatlakozási szerződése is ugyanezeket tartalmazza. Az Unió számára lehetővé teszi a csatlakozás következtében felmerülő nehézségek megoldását.

geket, amelyekkel egy régi vagy új tagállamban egy adott gazdasági ágazat vagy terület szembesülhet egy új tagállamnak az Európai Unió belső piacára való belépése következtében.⁶³ Az új tagállam ennek nyomán védintézkedések foganatosításának engedélyezését kérelmezheti a helyzet orvoslásához, és az érintett ágazatnak a belső piac gazdaságához való igazításához. Ezt ugyanezen feltételek mellett bármelyik régi tagállam is kérelmezheti egy új tagállammal szemben. Az *általános gazdasági védintézkedésekről* – tagállami kérelem nyomán – az Európai Bizottság határozhat, csak a csatlakozást követően, valamely gazdasági ágazatban felmerülő komoly és várhatóan tartós nehézség esetén. Ehhez kapcsolódóan azt is meghatározzák, hogy ezt a védzáradékot meddig lehet alkalmazni a csatlakozást követően.⁶⁴

Lehetőség van *belső piaci védzáradék* alkalmazására is, ami akkor lép működésbe, ha egy új tagállam nem teljesítette a csatlakozási tárgyalások során tett kötelezettségvállalásait; a belső piac működésében súlyos zavar áll be, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. A záradék alapján foganatosítható belső piaci védintézkedésekről, azok módosításáról, megszüntetéséről – saját kezdeményezésére, vagy bármely tagállam indokolt kérelmére – az Európai Bizottság dönthet, akár a csatlakozást megelőzően is, azonban főszabály szerint legfeljebb csak a csatlakozás időpontját követő három éven belül lehet ilyen intézkedést elfogadni.⁶⁵

További típus a *bel- és igazságügyi védzáradék*, ami akkor alkalmazható, ha egy új tagállamban súlyos mulasztások tapasztalhatóak, vagy fennáll a veszélye felmerülésüknek a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos uniós jogszabályok átültetése vagy végrehajtása tekintetében az uniós büntetőjog vagy a polgári ügyek területén. Ekkor az Európai Bizottságnak konzultálnia kell a tagállamokkal az intézkedések elfogadása, módosítása, vagy megszüntetése esetén is.⁶⁶

Ezeken kívül beilleszthetnek a csatlakozási szerződésbe egy speciális záradékot is, – ahogyan Bulgária és Románia csatlakozási okmányában is látható – amely akkor kerül alkalmazásra, ha a Bizottság egyértelmű bizonyítékát találja, a közösségi vívmányok elfogadásának és végrehajtásának előkészületei nem megfelelőek az adott országban. Így fennáll annak kockázata, hogy az adott ország nem tudja teljesíteni az európai uniós tagsággal járó követelményeket, vállalt kötelezettségeit. Ez az ún. *halasztási záradék*. Erről az Európai Bizottság

⁶³ Ez jellemzően a különböző termékpiacokon hirtelen jelentkező erős versenynyomással függ össze.

⁶⁴ A védzáradékokról lásd Reference: MEMO/05/396, Brüsszel, 2005. október 25.

⁶⁵ A belső piaci védzáradék a belső piac valamennyi szegmensére vonatkozó kötelezettségvállalásokat érintheti. Vonatkozhat a négy szabadság területére, a verseny, az energia, a közlekedés, a távközlés, a mezőgazdaság, valamint a fogyasztó- és egészségvédelem (pl. az élelmiszerbiztonság) ágazatára is.

⁶⁶ Az intézkedések jellege nagyban hasonlít a belső piaci védzáradék keretében hozott intézkedésekhez. A Bizottság ideiglenesen felfüggesztheti a közösségi vívmányokból eredő olyan meghatározott jogokat, amelyek az új tagállam hiányosságaival közvetlenül összefüggenek.

ajánlása alapján a Tanács egyhangúlag határoz.⁶⁷ A határozathozatalba a Parlamentet is bevonhatják.⁶⁸

A záradékok alkalmazásáról való döntés mellett, még a tárgyalásokon további védelmi mechanizmus is beindítható.

Amennyiben a tagjelölt államban a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvét – amely az Unió alapja – súlyosan és tartósan megsértik, a Bizottság saját kezdeményezésére vagy a tagállamok egyharmadának kérésére a tárgyalások felfüggesztését ajánlja, és javaslatot tesz azok lehetséges folytatásának feltételeire.⁶⁹ A Tanács a tagjelölt állam meghallgatását követően minősített többséggel határoz az ilyen ajánlásról, illetve a tárgyalások felfüggesztéséről és azok újrafelvételének feltételeiről. A kormányközi konferencián a tagállamok a Tanács határozatával összhangban járnak el, az egyhangúság általános követelményének sérelme nélkül. Erről az Európai Parlamentet is tájékoztatni kell.⁷⁰

Látható tehát, hogy önmagában a csatlakozási tárgyalások megkezdése még nem garancia arra, hogy az ország automatikusan taggá váljon, hiszen azok „jegelhetőek” is, és mivel nincs végső időpont a lezárásukra, ezért elvileg korlátlanul „nyújthatóak”. Ugyanakkor több tagjelölttel folytatott tárgyalás esetén az Unió igyekszik ezeket párhuzamos ütemben folytatni, sőt lezárni – amennyiben ez lehetséges. (A korábbi bővítések tapasztalata, hogy ez sikerült és így egyszerre több tagállammal gyarapodott az Unió. Jelenleg azonban, noha Horvátországgal és Törökországgal is folynak csatlakozási tárgyalások, mégis Horvátországgal az esélyesebb a tagság elnyerésére a közeljövőben.)

Ahhoz, hogy folyamatosan megfelelő mennyiségű és kimerítő információ álljon rendelkezésre a csatlakozásra váró országokról, a Bizottság ez idő alatt éves, „előrehaladási” véleményt alkot. Ebben értékeli, hogyan fejlődnek, lépnek előre az illető országok.

Szintén ezt a célt szolgálja a Bizottság nevével fémjelzett ún. *monitoring-rendszer*, amely során jelentéseket készít, ezekben értékeli, ellenőrzi a tagjelölteket, hogyan teljesítik a kötelezettségeiket. Ez tipikusan a csatlakozási tárgyalások megkezdésétől a csatlakozási szerződés aláírásáig tartó „interim” időszak

⁶⁷ Lásd 27 tagúra bővült az Európai Unió. *EUvonal*, 2007. január 2.

⁶⁸ Lásd például Az Európai Parlament Jogalkotási Állásfoglalása a Bolgár Köztársaság európai uniós tagságra irányuló kérelméről (AA1/2/2005 – C6-0085/2005 –2005/0901(AVC)) Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 157/5 2005.6.21.

⁶⁹ Erre az EU történetében először a Törökországgal folytatott csatlakozási tárgyalás során került sor 2006 decemberében, amikor 8 fejezet tárgyalását befagyasztották. Oka, egyrésztől a 2006. júniusi Bizottsági jelentésben vázolt helyzet, miszerint továbbra is jellemző a nacionalizmus, a nemzetiségekkel szembeni diszkrimináció, valamint a katonaság erős befolyása a politikára. Ennél nagyobb mértékben esett latba, hogy a török ciprióták elszigetelése és nem teljesítette a ciprusi helyzet megoldására vállalt kötelezettségeit.

⁷⁰ Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 16238/04 Concl 4., 2004. december 16–17.

során készülő jelentéstípus.⁷¹ Segítségével a Bizottság hivatalosan tájékoztatja a Tanácsot és a Parlamentet a jelölt országok tagságra való felkészültségéről, valamint a tagjelölt országok előkészületeihez is iránymutatásul szolgálnak. Ehhez kapcsolódnak a helyszíni vizsgálatok is, amelyek az ellenőrző jelentésekben megállapított legfontosabb kérdésekre terjednek ki.

A tervezett csatlakozás előtt a Bizottság egy átfogó ellenőrző jelentést is készít. Ez alapján születik döntés arról, hogy a Bizottságnak – mint a Szerződések őrének – kell-e esetleges javító intézkedéseket tennie, ide tartoznak a védintézkedések, a jogsértési eljárások vagy a pénzügyi irányítási intézkedések.

A csatlakozási tárgyalásokkal egy időben az Unió intenzív politikai és kulturális *párbeszédet* folytat minden tagjelölt állammal. Ebbe az intenzív párbeszédbe a civil társadalmat is igyekeznek bevonni az uniós állampolgárokkal együtt.⁷²

Az összes fejezet tárgyalásának lezárását követően a tárgyalások eredményét a Tanács és a csatlakozó országok közötti egyezség eredményeként kialakult *csatlakozási szerződéstervezetben* foglalják össze. Ezt követően a szerződéstervezetet betejeszti a Bizottság elé véleményezés, és az Európai Parlament elé hozzájárulás céljából.

Az Európai Parlament a tárgyalások közvetlen lezárását megelőzően, még a csatlakozási szerződés aláírása előtt dönt a tagjelölt ország csatlakozásáról.⁷³ Amennyiben megszületik a kedvező döntés, a csatlakozási szerződést aláírhatják.

Ezt a megállapodást (egyezményt) minden szerződő állam – az összes tagállam és a csatlakozni kívánó állam – saját alkotmányjogi előírásainak megfelelően ratifikálja.⁷⁴ A megerősítés része lehet népszavazás is, ennek indoka, hogy a taggá válással az illető ország szuverenitásának egy részét a Közösségre ruhazza át, így a nép akaratának megismerése döntő fontosságú lehet.⁷⁵

A ratifikációs folyamat lezárulása és a szerződés hatályba lépése után a jelölt ország tagállammá válik.

⁷¹ Forrás: az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/index_en.htm

⁷² Lásd az erről való rendelkezést például: Brüsszeli Európai Tanács 2004. december 16–17. i. m.

⁷³ Tagjainak abszolút többségével, tehát az összes képviselő több mint felének szavazatával hagyja jóvá.

⁷⁴ A ratifikáció fogalmához lásd korábban NAGY KÁROLY: i. m. 354. p.

⁷⁵ A népakarat már megakadályozta néhányszor egy-egy ország EGK vagy EU taggá válását, például Norvégia esetében, amely ország Nagy-Britanniával egy időben csatlakozott volna az EU-hoz.

Perspektívák

Jelenleg Horvátországgal és Törökországgal folynak csatlakozási tárgyalások 2005. október 3.-tól, az ismertetett mechanizmust követve. Macedónia tagjelölti státussal rendelkezik, csatlakozási kérelmét eddig nem nyújtotta be.

Láthatóan tehát a nyugat-balkáni térség országai is igyekeznek szorosabbra fogni kapcsolataikat az Unióval.⁷⁶ Ezen országok előtt hosszú távú csatlakozási perspektíva áll, még sok munka vár rájuk, csak akkor válhatnak uniós tagokká, ha már teljes mértékben felkészültek. Törökország esetében – noha itt már folynak a tárgyalások – a kritériumok maradéktalan teljesítése és az aggályok eloszlatása hosszabb időt vehet igénybe. Ezzel az országgal kapcsolatban az uniós tagság alternatívájaként, a helyett egy speciális partnerség gondolata is felmerült már.

A leírtak alapján az Európai Unió bővítési folyamata egységes képet mutat, ugyanakkor semmiképpen nem tekinthető automatizmusnak.⁷⁷ Az Unió rendkívül óvatosan kezeli egy következő bővítés lehetőségét, 2007. január 1-jei csatlakozást követően valószínűleg bezárnak Európa kapui, újabb csatlakozási dömping nem szerepel az Unió hosszú távú tervei között.

Horvátország esélyes lehet a 28. helyre, azonban ehhez teljes mértékben együtt kell működnie a jugoszláv háborús bűnöket vizsgáló Hágai Nemzetközi Törvényszékkel, és felkészülnie kell lennie az egyes tárgyalási fejezeteket tekintve is. Az optimista becslések szerint 2010-re lehet az Európai Unió tagja. Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a 2007–2013 közötti költségvetési időszakra nem ütemeztek be újabb bővítést.

Ezen dátum mögött az Európa jövőjéről szóló vita és az EU reformját célzó – jelenleg is zajló – folyamat kimenetelének bizonytalansága húzódik. Ez utóbbi az Unió abszorpciós kapacitására is kihatással van.⁷⁸ Ahhoz, hogy az Európai Unió a meglévő tagokkal is gördülékenyen, átláthatóan és demokratikusan működjön, valamint erre képes legyen új tagok befogadása után is, komoly reformokra van szükség. Éppen ezért valószínűnek látszik, hogy amíg az EU alapjait nem erősítik meg – és erre 2009-ig sor kell, hogy kerüljön – addig nem látszik reálisnak egy újabb bővítés.⁷⁹

2007. március 25-én, a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulójára aláírt Berliini Nyilatkozat szintén csak közvetve szól a bővítés lehetőségéről,

⁷⁶ Az Európai Bizottság közleménye „A nyugat-balkáni országok az Európába vezető úton: a stabilitás megszilárdítása és a jólét megteremtése” COM(2006) 27 final, Brüsszel, 2006. január 27.

⁷⁷ Ezt mutatja, hogy Törökország: 1987. április 14.-én, Horvátország: 2003. február 21.-én folyamodott az EU-tagságért.

⁷⁸ Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 10633/1/06 REV 1 Concl 2 2006. július 17.

⁷⁹ Lásd az Európai Bizottság elnökének és biztósának véleményét MARGOT WALLSTRÖM: *The Constitutional Treaty: The Way Forward*, SPEECH/06/613, Brüsszel, 2006. október 18. és JOSÉ MANUEL BARROSO: *The Future of Europe*. SPEECH/06/780, Brüsszel, 2006. december 5.

együttal nem zárja ki lehetőségét. E szerint az EU a „jövőben is nyitottságából, valamint tagjainak arra irányuló akaratából táplálkozik...továbbra is előmozdítja a határain túli demokráciát, stabilitást és jólétet.”⁸⁰

Összegzés

A bővítési politika az EU egészének modernizációs hajtómotorjaként hat, amely kihatással van az Unión kívüli államokra is. Az Európai Unióhoz való csatlakozási kilátások például a Nyugat-Balkánon nagymértékben elősegítik a politikai és gazdasági reformokat, és hozzájárulhatnak a régió népei közötti megbékéléshez.

A jövőbeli bővítések ütemét az egyes országoknak a szigorú szabványok betartása terén mutatott teljesítménye határozza meg, biztosítva ezzel a ténylegesen taggá váló országok zökkenőmentes beilleszkedését. A tagjelölt országoknak szigorú követelményeknek kell eleget kell tenniük, mindezt egy napjainkra egységesnek mutatkozó mechanizmus keretein belül. Emellett sokkal jobban fel kell készíteni helyes kommunikációval az Európai Unió állampolgárait arra, hogy miért lehet jó Európának a bővítés. Igaz, ilyen nagy taglétszámú közösség esetében nagyon nehéz igazán szoros egység megvalósítása. Ugyanakkor az Unió eddigi kibővüléseinek tapasztalata mutatja, hogy amennyiben a bővítés gondosan elő van készítve, és a szükséges reformokkal kart karba öltve jár, talán magasabbra lehet az Unió építményét emelni, és továbbra is hirdethetjük: „egység a sokféleségben”.

⁸⁰ Nyilatkozat a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából.

Forrás: www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Hungarian.pdf

SZILVIA VÁRADI

ENLARGEMENT MECHANISM OF THE EUROPEAN UNION

(Summary)

Since 1957 the European Union (EU) has been developing relations with the rest of the world through a common policy on trade, development assistance and formal trade and cooperation agreements with individual countries or regional groups.

The influence of the EU on other countries can be stronger with not only simple trade agreements but also with offering partnerships or associations, which means a closer cooperation. Once an association is earned, the next step is to become a potential candidate country. In this case a country may apply for EU membership. Western Balkans countries – involved in the stabilisation and accession process – are recognised as potential candidate countries. The following stage is a candidate country status, which comes into force from the day their application is officially accepted by the European Council.

The essay introduces the stages of the cooperation forms with the EU, then describes the Pre-accession strategy, which helps the countries to meet the requirements of a full membership. When a country fulfils the former determined criterias, the accession talks can begin.

Enlargement is a carefully managed process, which is an almost fully standardized mechanism. This process also encourages hardly feasible reforms in candidate and potential candidate countries, but it does not guarantee success and automatic membership. This is one of the most powerful policy tools of the European Union. This pulling power helps the transformation of the involved countries, extending peace, stability, prosperity, democracy, human rights and the rule of law across Europe – as it happened also in Central and Eastern Europe. Moreover earning a potential candidate country status itself generates a pulling power – with this instrument the Union also tries to solve international problems. Nowadays the EU makes accession talks with Croatia from the Western-Balkan countries and Turkey. The success of the ongoing accession negotiations requires the European Union to continue its internal reforms, in order to hold on to the motto: “In varietate Concordia” (United in Diversity).