

IVO SAMSON

AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE: FOLYAMATOSSÁG VAGY „MEGTORPANÁS”?

Az Európai Unió vonzereje

A viszonylag mély válság ellenére az Európai Unió nem változtatott a „nyitott kapuk” politikáján: hivatalosan továbbra is nyitva áll bármelyik európai állam előtt, amely demokrácia és piacgazdaság, illetve képes a tagsággal járó jogok gyakorlására és a kötelezettségek teljesítésére. A bővítési folyamat tehát nem állt le.

Nem kétséges, hogy nagyjából 2010-ig az unió vitathatatlan sikertörténetnek számított, és az EU-hoz való csatlakozás a kelet-európai országok mindegyikének – vagyis mindazoknak, akik addig még nem váltak taggá – vágyva vágyott célja volt. Az unió sikeresen hozta létre az egységes piacot és a közös pénzt, illetve terjesztette ki hatáskörét a gazdasági és szociális területek mellett a kül- és biztonságpolitikára is, bár ez utóbbi területen a hiányosságok egyértelműen érzékelhetővé váltak a 21. század első évtizedében.

Emellett minden egyes bővítési hullám garantálta a kulturális és nyelvi sokszínűséget, és az EU azzal sem volt vádolható, hogy a kisebb vagy kicsi államokat hátrányosan kezelte volna. A kérdés azonban továbbra is az, hogy vajon a 2004-es – majd 2007-ben még kiegészített – „big bang” bővítés nem volt-e túlságosan is nagy falat. Annak ellenére, hogy hivatalosan a bővítést továbbra is támogatják, a bővítés folytatásával kapcsolatos politikai akarat meggyengült.

Válság az unióban – változatlan tagsági feltételek

Az újdonsült kelet-közép-európai tagok nagy szerencséjére nem ők voltak az EU jelenlegi válságának kirobbantói, hanem a „régebbiek”: Görögország, Írország, illetve várhatóan az úgynevezett déli bővítés során az 1980-as évek közepén az EU-hoz csatlakozott országok. Ráadásul a potenciális bajkeverők között találjuk Olaszországot, az EU (EK) hat alapító államának egyikét is. Ez, elméletben, oldhatta volna az EU-nak a további délkelet-európai és kelet-európai bővítéssel szembeni ellenállását.

Az EU-csatlakozás általános feltételei nem változtak ahhoz képest, amit az unióhoz való csatlakozás előtt az első kelet-közép-európai országoknak kellett teljesíteniük:

- a jelölt országnak (és leendő EU-tagnak) az európai kontinensen kell elhelyezkednie (az EUSZ 49. cikke). E feltétel nagyon tág – minden bizonnyal magában foglalja Délkelet-Európát, Kelet-Európát és Törökországot, a dél-kaukázusi országok esetében azonban már elméleti problémák adódhatnak;
- demokrácia, demokratikus intézmények;
- az emberi jogok és az alapvető emberi szabadságok tiszteletben tartása;
- a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása;
- jószomszédi kapcsolatok;
- piacgazdaság;
- jogállamiság.

Ezek a (koppenhágai) kritériumok természetesen szabadon értelmezhetőek, ami különösen az emberi jogok, alapvető szabadságok és/vagy kisebbségi jogok tekintetében jól kitapintható.

Hiányosságok az EU potenciális tagjainál

E kritériumok azonban – bárhogy nézzük is – önmagukban nem elégségesek ahhoz, hogy az út elvezessen az EU-tagságig – ez Ukrajna vagy akár Törökország példáján is jól látható. A tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésének képessége, így például az unió céljainak támogatása, meglehetősen rugalmas feltétel. A jelölteknek olyan közigazgatási apparátussal kell rendelkezniük, amely képes az EU jogát a gyakorlatban is alkalmazni, és annak megfelelően eljárni. Az uniós jogszabályok átvétele és az *acquis* alkalmazásának bizonyított képessége Törökország számára – ahogyan az egyébként várható is volt – szinte elháríthatatlan akadállyal bizonyult, és ugyanez mondható el néhány EU-tagjelölről vagy potenciális jelölről is.

Az unió legújabb tagjainál – Romániában és Bulgáriában – jelentkező problémák számos kérdést vetettek fel az EU további, sietős bővítésével kapcsolatban. Mindkét ország a mai napig olyan problémákkal küzd, melyeket már az uniós csatlakozás előtt meg kellett volna oldaniuk, s amelyeket gyakran állítanak párhuzamba azokkal a problémákkal, melyekkel az unióba való belépésüket követően a többi délkelet-európai és kelet-európai posztkommunista ország is szembesülhet:

- szervezett bűnözés;
- az igazságszolgáltatás átláthatóságának hiánya;
- kiterjedt korrupció;
- az állami hatóságok képtelensége a deficitek felszámolására.

A kelet-közép-európai államok integrációjának tanulságai

Az a kérdés, hogy vajon a kelet-közép-európai országok régóta várt csatlakozása hozott-e bármilyen többletet az európai egység szempontjából, meg lehetőszen ellentmondásosnak bizonyult. Sokan abban reménykedtek, hogy a tíz „posztkommunista” állam csatlakozása az EU-hoz meg fogja erősíteni az unió politikai befolyását, és nemzetközi szintéren szélesíteni fogja Európa cselekvési lehetőségeit. Már az első nyolc kelet-közép-európai ország 2004-es hivatalos EU-csatlakozását követően nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a kül- és biztonságpolitika, s különösen a biztonság- és védelempolitika tekintetében ezen országok közül gyakorlatilag valamennyien saját, jól artikulált álláspontot fognak képviselni. Az újonnan csatlakozott tagállamok biztonsági és védelmi kérdésekben az „atlantisták” és az önálló európai fellépés hívei közötti küzdelemben egyértelműen az EU-n belüli megosztottsághoz járultak hozzá. Kétségtelen, hogy időközben ezen országok közül néhányan mérsekelték eredeti „Európa-ellenes” – az önálló európai biztonság- és védelempolitikával szembeni – álláspontjukat, nem rejthető azonban véka alá a tény, hogy a kelet-közép-európaiak inkább Európa megosztottságához, semmint egységéhez járultak hozzá.

Szerencsére az unió biztonsági kérdésekben való autonóm fellépésével kapcsolatos nagy szakadás már a múlté, a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdések pedig már nem olyan eltűzöttak, mint voltak néhány évvel ezelőtt.

EU-tagjelöltek – hivatalos és nem hivatalos

Sem az EU-ban látható súlyos válságtünetek, sem a Törökország által a csatlakozási folyamat során megtapasztalt nehézségek nem voltak képesek eltántorítani néhány országot az unióhoz való csatlakozási szándék kinyilvánításától. Az uniós tagság iránt érdeklődő országok listája meglehetősen hosszú, s az azon szereplő országok igen nagy változatosságot mutatnak. Törökország mellett Horvátország, Montenegró, Macedónia, Szerbia, Koszovó és Albánia, Ukrajna és Izland szerepel a listán. Még Grúzia sem titkolja – abban a meggyőződésben, hogy Európához tartozik – az „unióról szőtt álmait”. Feltételezve, hogy az EU valóban kész, s egyszersmind képes is lesz mindezeket az országokat integrálni – ami egyáltalán nem biztos –, egyértelmű, hogy a csatlakozásig vezető folyamat eltérő jellegű és sebességű lesz. Mindezenfelül szinte elképzelni is nehéz, milyen képet mutatna egy 35 tagú Európai Unió, különösen, ha annak Törökország és Ukrajna is tagja.

Törökország mellett Horvátország esete is figyelmeztetésül szolgálhat a többi csatlakozni vágyó ország számára. Bár Horvátország végül meggyőzte

az EU-t arról, hogy felkészült a 2013-as csatlakozásra, integrációs folyamata többször is megakadt – korábban Horvátország akár 2009-es csatlakozását is elképzelhetőnek tartották (Olli Rehn, az EU bővítési biztosa). A tagjelöltek – vagy leendő tagjelöltek – közül néhányan máig nem oldották meg szomszédokkal fennálló alapvető politikai ellentéteiket (Szerbia, Koszovó, Macedónia), mások egyszerűen túl szegények, szociális értelemben pedig alacsony határfokkal működnek, s így az EU számára valóságos hozzájárulást nem jelentenek. Megint mások – mint például Ukrajna és Törökország – olyan demográfiai és/vagy kulturális terhet jelentenének, amit az unió aligha vállalhat fel annak kockázatát nélkül, hogy maga az európai projekt is el ne bukna.

Várható előnyök

Teljesen természetes, hogy az EU-tagjelöltek jelentős előnyöket várnak az uniós tagságtól. Az egyik ilyen elvárás, hogy a csatlakozást követően az életszínvonal emelkedjen a taggá vált országokban. Az EU-tagság empirikus bizonyítékai e tekintetben meggyőzőek: a munkaerőpiac racionalizálása, új munkahelyek teremtése, az áruk és szolgáltatások számára új piacok biztosítása révén az unió növelte a jólétet az újonnan belépő országokban. Az életszínvonalban uniószerre tapasztalható eltérések valamelyest tompultak, és az egy főre eső nemzeti össztermék néhány országban, például Cipruson, a Cseh Köztársaságban és Szlovéniában közelebb került az EU átlagához.

Az euroszeptizmus „mérge”

A leendő vagy már tagjelölt országok jövőbeli EU-tagságával kapcsolatban figyelembe kell venni a politikai elitek álláspontjának alakulása mellett a szélesebb közvélemény hozzáállásának változását is – akár magáról az európai projektről, akár az európai egységről, akár az unió jövőjéről van szó. Az EU-csatlakozás – különösen az erős nacionalista és/vagy liberális hagyományokkal rendelkező országok esetében – még kontraproduktív is lehet.

Az ismétlődő reprezentatív közvélemény-kutatások végzésének nagy hagyománya van a közép-európai országokban, ami még az 1990-es évek első felére nyúlik vissza. A saját identitásnak az európai identitással szembeni meghatározása azonban továbbra is az egyik legnehezebbnek bizonyuló feladat. Ha valaki a választók lehetséges magatartásmintáit feltérképező, az egész lakosságra kiterjedő közvélemény-kutatást akar készíteni, általában szinte lehetetlen ezt a kérdést közvetlenül feltenni.

Az alábbiakban, a Szlovák Köztársaságban készült közvélemény-kutatásokra támaszkodva, és Szlovákiát (nagyon általános) „modell”-ként használva azt próbálom kitapogatni, hogy az EU-hoz manapság csatlakozni kívánó országok (vagyis a fent megnevezettek) lakossága milyen magatartást tanúsíthat a csatlakozást követően. Ehhez azoknak a nagyon áttételes tartalmú közvélemény-kutatásoknak az eredményeit összegzem, melyek azt próbálták mérni, hogy a kelet-közép-európai „új” EU-tagok (vagyis a 2004-ben és 2007-ben az EU-hoz csatlakozott kelet-közép-európai „tízek”) közvéleménye hogyan „emésztette meg” az EU-tagságot, ami egyúttal új kötelezettségeket is jelentett a fejlesztési segélyek és a más országokban zajló demokratizációs folyamatok segítése terén.

Az EU-integrációval kapcsolatban az alábbi négy jelenséget emelhetjük ki, ami az EU számára egyfajta figyelmeztetésként – más esetben pedig bátorításként – szolgálhat a további bővítés következményeit illetően.

Az unió további bővítését követően várható lehetséges nehézségek

A saját történelmi múlttal kapcsolatos önreflexió erőtlensége vs. a saját történelmi múlt túlértékelése. A történelmi emlékezet „hézagos” és egyben elnézően megengedő a korábbi korszakok totalitárius vagy autoriter rendszereivel szemben. A saját ország túlértékelése képezi a másik végletet (ez problémát jelenthet majd például Szerbia, Törökország vagy Ukrajna esetében), ami egyben a közös európai célokhoz való alkalmazkodás hajlandóságának hiányát is eredményezheti.

A be nem avatkozás politikája. E jelenséget a népszerű közmondással is érzékeltethetjük: „Ne vakard, ami nem viszket!” Ez a fajta gondolkodásmód a közös uniós projektekre jellemző, különösen a kül- és biztonságpolitika területén. Emögött az a népszerű (és politikai értelemben populista) hozzáállás húzódik meg, hogy nem kell azzal foglalkozni, ami bennünket közvetlenül nem érint.

A szlovák társadalomban például széles körben elfogadott nézet, hogy az országon belüli történések a belügyek körébe tartoznak. Nagyon erős az a meggyőződés is, hogy „az embereknek saját maguknak kell megoldaniuk a problémáikat”.

Hasonlóképp elterjedt az a nézet is, mely szerint az egyes országok nem léphetnek fel egy másikkal szemben, illetve annak területén. Ez egyben azt is jelenti, hogy a lakosság többsége (és a parlamenti képviselők többsége is) elutasítja országuk bármifajta katonai részvételét például egy uniós „hadtest” jövőbeni missziójában. A „be nem avatkozás” e jelensége nemcsak annak a vélekedésnek a megnyilvánulása, hogy „egy olyan kis ország, mint a

miénk, egyébként se tehetne sokat”, hanem arra is rávilágít, hogy a közvélemény túlságosan is bezárkózik a saját problémáiba.

A másik végletet (ami nem a jövőbeli „kicsi” EU-tagokkal, hanem Törökországgal kapcsolatos) a kulturális sokszínűség és a kulturális kötődés jelenti (az unió megosztottsága Koszovó elismerésében, lásd Görögország, Szlovákia vagy Ciprus példáját). A biztonság uniós exportja a Földközi-tenger déli részébe aligha találkozik majd Törökország egyetértésével.

A be nem avatkozásnak egyértelműen vannak más, nem katonai vonatkozásai is. Nemcsak a külföldi segélyeket érinti ez a kérdés (bár azt kisebb mértékben), hanem az Európai Unió (Európai Közösség) „alapítói atyái” által az egyesülési folyamatról vallott eredeti európai eszmét is, nevezetesen például azt, hogy a lengyel acélmunkások problémái egyben a spanyol farmerek problémái is. Minél nagyobb és szélesebb lesz az EU, a szolidaritás ilyen típusú megnyilvánulása annál kevésbé várható.

A kedvezményezett mentalitás elterjedtebb, mint az adományozói mentalitás. Ez azt jelenti, hogy az „európaiak” kevésbé készek és képesek másokat segíteni, annak ellenére, hogy széles körben elfogadott az a nézet, hogy nemcsak használni kell az EU nyújtotta előnyöket, hanem adni is.

Félelem a másodosztályú állampolgárrá válástól. A „másodosztályúság” szindrómája táplálkozhat az azonnali külföldi munkavégzés esélytelenségéből, illetve a munkaerő szabad mozgásával kapcsolatos jogok gyakorlásának hiányából. A politikai eliteknek és a véleményformálóknak fel kell lépniük a kisebbrendűségi érzésekkel szemben, és hangsúlyozniuk kell, hogy „most már mi vagyunk Európa, mi vagyunk Brüsszel”. Nem különösebben valószínű ugyanakkor azt feltételezni, hogy például a török lakosság, amelynek nagyobb része Ázsiában él, „Brüsszel”-lel fog azonosulni.

Az unió későbbi bővítésének hatásait mérlegelve megállapíthatjuk: problémát is jelenthet annak hangsúlyozása, hogy „Európa mi vagyunk”, mivel ellenkezhet az identitás etnikai értelmezésével. Az etnikai („primordialista”) és a polgári („instrumentalista”, „konstruktivista”) identitások közötti harcban a „primordialisták” kerekedtek felül azokban az országokban, melyek erős nacionalista hagyománnyal rendelkeznek (itt Szlovákia példájából általánosítottunk). Még a legképzettebbek (akadémikusok, egyetemi oktatók, tudósok) körében is, az etnikai identitás újra és újra maga alá gyúri a polgári identitást.

Az Európai Unió jövője

A csatlakozási folyamat során a tagjelölt országok általában nem mutatnak erős „euroszeptikus” vonásokat. Ez minden bizonnyal így lesz a mai tagje-

löltekkel is, Ukrajnától kezdve Törökországig. Amint azonban ezek az országok már bent lesznek az unióban, teljes jogú tagokként fognak Európa jövőjéről határozni.

Megintcsak a szlovák tapasztalatokat hozva példaként megállapíthatjuk, hogy a mezőgazdasági politikával kapcsolatos euroszkeptikus nézeteket számos politikai párt felkarolta és magáévá tette, az unió folytatódó szupranacionalizációjával kapcsolatos súlyos ellenérzések pedig kézzelfoghatóvá váltak (ahogyan érzékelhetővé vált a szubszidiaritás erőteljesebb hangsúlyozása is). E vonatkozásban fogalmazódott meg az igény olyan reformokra, melyek „az új megállapodások elfogadását átláthatóbbá, az EU működését pedig hatékonyabbá” teszik. „Szubszidiaritás és arányosság az unió tevékenységében” – ezek váltak e megközelítés szlogenjeivé.

Az alacsony szintű politikai kultúra eredményeként jelentkező politikai összeütközések és nézetkülönbségek, melyek némely tagjelölt országra jellemzőek, szintén okozhatnak bonyodalmakat. A „szocializmus”-nak az unióba való visszacsempészésével kapcsolatos félelmek néhány posztkommunista EU-tagállamban zajos figyelmet keltettek. Ezen elgondolás támogatói szerint „az EU-nak a nem szocialista arculatát” kell erősíteni. Éppen ezért ugyanők azt állítják, hogy a legjobb unió a „kormányközi” unió lenne.

Következtetések

Az Európai Unió korábbi bővítéseinek tapasztalata (és különösen a kelet-közép-európai országok csatlakozása) bizonyította, hogy az unió bővítése nem lezárt folyamat. A kérdés csak az, hogy vajon a 2004-es és 2007-es bővítések kivételnek számítanak-e. Valószínű, hogy az új tagok felvételénél az EU nagyobb hangsúlyt fog helyezni a szervezet abszorpciós képességére, s amennyiben ez válik a tagság előfeltételévé, az olyan országok, mint Törökország és Ukrajna, úgy tűnik, elveszítik minden esélyüket a jelenlegi felépítésű unióhoz való csatlakozásra.

Hivatalosan ugyanakkor az EU nem lépett vissza a „nyitott kapuk” politikájától, s az „európai eszmét” megpróbálja továbbra is életben tartani. A Lisszaboni Szerződés elfogadása formálisan továbbra is lehetővé teszi, hogy a későbbiekben újabb bővítésre kerüljön sor.

Az unió – jelenlegi válsága ellenére is – a délkelet-európai és kelet-európai országok vonzó modellje maradt.

Az EU ugyanakkor nem szabadult még meg a „bővítési fáradtság” tüneteitől.

2011 ugyanakkor az az év is, amikor nyugodtan búcsút lehet inteni azoknak a reményeknek, melyeket az unió által „kiszemelt” államok (Norvégia, Svájc) csatlakozásához fűztek.

A közeljövőben Horvátországon és talán Izlandon kívül más ország nem fog az EU-hoz csatlakozni, a bővítési folyamat pedig súlyos késedelmet fog szenvedni, bár hivatalos leállítására nem kerül sor.

Az EU egyes tagjai közötti, némely aspiráns ország (mindenekelőtt Törökország) potenciális tagságát övező viták semmilyen előzetes következtetés levonását nem teszik lehetővé.

(Fordította Böszörményi Jenő)