

TOMASZ ŻORNACZUK

AZ UNIÓ BŐVÍTÉSÉNEK KILÁTÁSAI A NYUGAT-BALKÁNON AZ EU TANÁCSÁNAK LENGYEL ELNÖKSÉGE ALATT

Az Európai Uniónak a közvetlen szomszédságában fekvő országok befolyásolására az egyik leghatékonyabb eszköze a bővítési politika, amely emellett az európai demokratikus értékek terjedését is segíti. A tagság elnyerése érdekében szükséges változások hozzájárulnak az EU-hoz csatlakozni kívánó államok stabilizációjához, demokratizálódásához és gazdasági fejlődéséhez. Egy európai ország esetében az EU-tagfelvételi kérelem beadásának feltétele mindenekelőtt a koppenhágai kritériumok teljesítése, vagyis, többek között, a demokratikus intézmények és a piacgazdaság működésének, a jogállamiság és az emberi jogok, köztük a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. Ezt követően a tagjelölt államnak saját jogrendszerét az *acquis communautaire*-hez kell igazítania, reformokat hajtva végre az egyes fejezetekben. Valamennyi fejezet lezárását követően, illetve a csatlakozási szerződés aláírásával és hatálybalépésével válik egy ország az EU tagjává.

Az EU bővítési folyamatának legfontosabb szereplői

A bővítési folyamatban az unió valamennyi fontosabb intézménye szerepet játszik: ezek az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Parlament. A tagállamokra az első két intézményben kulcsszerep hárul. Az EU bővítési politikája az egyike azon uniós politikáknak, melyért az EU Tanácsának soros elnökségét adó állam részleges felelőséggel bír.

Az Európai Tanács fontos szerepet játszik a bővítési folyamat elindításában, hiszen az EU bővítési politikájának irányáról a politikai döntéseket ez a testület hozza meg. Az EU Tanácsának ezzel szemben a csatlakozási tárgyalások szinte valamennyi fázisában meghatározó szerepe van, például az uniós tagfelvételi kérelemnek az Európai Bizottsághoz történő továbbításában, a Bizottság véleményének kikérésében, a jelöltstátusz megadásában, a csatlakozási tárgyalások megindításában, vagy az egyes fejezetek megnyitásában és lezárásában. Minden egyes lépésnél az EU Tanácsában képviselt tagállamoknak egyhangú döntést kell hozniuk.

Az Európai Bizottságot a bővítésért és az európai szomszédságpolitikáért felelős biztos képviseli ebben a kérdéskörben; a biztosi posztot jelenleg Štefan Füle tölti be. Az EU Tanácsának megkeresésére az Európai Bizottság véleményt nyilvánít a kérelmező ország uniós tagfelvételi kérelméről, és még az egyes fejezetek megnyitását megelőzően lebonyolít egy vizsgálati eljárást (*screening*). A Bizottság emellett kifejti véleményét a tagjelöltek és a potenciális tagjelöltek előrehaladásáról, amit a tárgyalások által felölelt területeken végrehajtott reformokat elemző éves jelentésében foglal össze. Mindezen felül véleményt mond az egyes tárgyalási fejezetek megnyitásáról és lezárásáról is.

Az EU bővítési eljárásában az Európai Parlamentnek a csatlakozási szerződés ratifikációja a legfontosabb feladata. A jelöltekkel folytatott uniós tagfelvételi tárgyalások ideje alatt a parlament határozatokat fogad el a szóban forgó országokban zajló változások alakulásáról. S bár a határozatok jogilag nem bírnak kötőerővel, azok a testületnek az uniós tagfelvételi kérelmet benyújtó országban zajló bővítési folyamattal kapcsolatos álláspontját rögzítik.

Az EU bővítési politikájában a tagállamok szerepe szintén megkerülhetetlen. Ennek oka az, hogy az Európai Tanácsot és az EU Tanácsát is a tagállamok alkotják. Ezért aztán mindkét testület az egyes tagállamok bővítéssel kapcsolatos érdekeit jeleníti meg, ami egyértelműen érzékelhető akkor is, amikor arról folyik a vita, hogy mely országok és régiók felvétele állhat az uniós bővítési politikájának szolgálatában, és akkor is, amikor már a tárgyalások zajlanak. Az egyhangú döntés mindkét testületben érvényesülő elve magyarázza a tagállamoknak az EU bővítési politikájában meglévő súlyát.

Az elnökség szerepe az uniós bővítésének folyamatában

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés nemcsak az Európai Unió külpolitikájával kapcsolatos tevékenységek koordinációja terén korlátozta az elnökség jogosítványait, hanem a nemzetközi porondon való képviselet tekintetében is. Az EU bővítésével kapcsolatos elnökségi hatáskörök közül azonban ennek ellenére is sok megmaradt.

Először is, a soros elnökség adja a Tanács üléseinek elnökét. E testület munkájának koordinálása révén az elnökség befolyásolni tudja, hogy a tárgyalások során mely témákat és milyen sorrendben vesznek napirendre. Ez különösen a Tanács üléseinek előkészítése során válik kézzelfoghatóvá, amit megelőznek a tagállamoknak a Tanácshoz akkreditált nagyköveteiből álló Állandó Képviselők Bizottságának (COREPER) ülései. Ez utóbbi testület ülésein szintén az elnökségi feladatokat ellátó állam adja az elnököt.

Az elnökség koordinációs szerepe az alsóbb szinteken is jól érzékelhető, amikor az egyes tagállamok álláspontját a munkacsoportokban egyeztetni

kell. Az elnökség irányítása alatt úgynevezett földrajzi munkacsoportok működnek, melyek között a Nyugat-Balkánnal Foglalkozó Munkacsoport (Working Group on the Western Balkans, COWEB) különösen fontos a bővítési folyamat szempontjából. Ez a munkacsoport a Balkán potenciális EU-tagjelölt országaival foglalkozik. A már tagjelölt státuszú országokkal a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Bővítési Munkacsoport (Working Group on Enlargement, COELA) foglalkozik, melyet az Európai Külügyi Szolgálat irányít.

A koordinációs szerep mellett az EU Tanácsának elnökségét adó tagállam saját maga is tehet kezdeményezéseket az európai integrációs folyamat felgyorsítására a tagságot megcélzó országokban. Ezek a kezdeményezések sokszor a tagállamok érdekeit tükrözik, és a bővítési politika irányával kapcsolatos preferenciákat jelzik.

Az elnökség feladata a megállapodások tető alá hozása is, különösen olyan érzékeny vagy vitás kérdésekben, melyek az unió döntéseinek eredményeként a tagságra pályázó országok európai integrációját segítik. Az elnökséget adó ország által javasolt kezdeményezések sikeres végrehajtása, valamint a bővítési kérdésekben a tagállamok közötti kompromisszumok megtalálása pozitívan befolyásolja annak megítélését, hogy az ország hogyan látja el a Tanács vezetésének feladatait, és egyúttal emeli presztízsét is.

Az EU álláspontja a bővítési politikáról

Az EU bővítésének fő iránya továbbra is a Nyugat-Balkán. Ez a régió a 21. század második évtizedében is fontos szerepet fog játszani az EU külpolitikájában. A bővítési folyamat Törökországot érinti még, a vele folytatott tárgyalásokat azonban felfüggesztették. Nemrég Izland is tagjelöltté vált, a jogrendszer itt azonban többnyire már most is megfelel az EU joganyagának, Izland esetében ezért sokkal kevesebb problémára lehet számítani a tárgyalások során.

Tizenkét ország 2004-ben és 2007-ben történt csatlakozását követően a bővítés mára már nem prioritás az EU-ban, amely tevékenysége középpontjába elsősorban a globális gazdasági és pénzügyi válság elleni küzdelmet, valamint a Lisszaboni Szerződés által bevezetett intézményi átalakulás lebonyolítását helyezte. A bővítési stratégia óvatosabbá válása egyebek mellett azzal a következménnyel is jár, hogy az előcsatlakozási folyamat is lelassul, melynek jelei elsősorban a Balkánon láthatók: az elmúlt években a feltételekhez kötöttség elve nagyobb súlyt kapott, a csatlakozási folyamatban alkalmazott eljárások pedig, melyek korábban technikai jellegűek voltak, ma olykor átpolitizálódnak.

A tagállamok egyértelműen hangsúlyozzák, hogy a bővítés folytatása attól függ, hogy az unió képes-e új államokat befogadni. A bővítési folyamatnak következképp egyaránt akadályává válhatnak a gazdasági nehézségek, és az is, hogy a jelölt ország csatlakozása potenciálisan milyen hatást gyakorol az EU politikáira. A bővítéssel szemben szkeptikus tagállamok erre hivatkozhatnak, különösen akkor, ha az Európai Bizottság jelentéseiben azokra a problémákra irányítja a figyelmet, melyekkel a tagsági felkészülés során a jelölteknek meg kell birkóznuk. Angela Merkel kancellár immár nyíltan arra szólít fel, hogy Horvátország felvételét követően a bővítést le kell lassítani, és Franciaország elnöke, Nicolas Sarkozy is hasonló véleményen van.

A Bulgária és Románia csatlakozását követően szerzett negatív tapasztalatok birtokában az unió óvatosabbá vált a koppenhágai kritériumok számmonkérését illetően is. Különösen igaz ez az igazságszolgáltatás működése és az alapvető jogok védelme tekintetében, valamint a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés kérdésében, vagyis éppen azokon a területeken, melyeken a balkáni államok komoly nehézségekkel szembesülnek.

A bővítés ütemét befolyásoló fontos tényező lehet továbbá a tagállamok társadalmainak bővítéssel szembeni elutasító hozzáállása is. 2010-ben Ausztria lakosságának 67%-a ellenezte az EU további bővítését. A bővítéssel szembeni magas arányú elutasítást mértek Németországban (65%), az Egyesült Királyságban és Finnországban (59%), valamint Franciaországban (57%) is. Az EU egészére vetített átlagot tekintve a további bővítést ellenzi a válaszolók 46%-a, míg 40% azon a véleményen volt, hogy a bővítést folytatni kell.¹

Az unió bővítése és a Tanács lengyel elnökségének prioritásai

Lengyelország támogatja az unió bővítését, s ennek részeként a Nyugat-Balkán országainak csatlakozását is. A bővítés ennek ellenére sem szerepel a 2011 második felében esedékes lengyel elnökség 2010 júliusában javasolt prioritásai között.² Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a bővítés elsődleges területe, nevezetesen a Nyugat-Balkán, a lengyel külpolitika számára nem különösebben fontos. A nagy távolság miatt Lengyelország és a szóban forgó régió között nem szövődtek szoros kötelékek a történelem során. Emellett a politikai és a gazdasági kapcsolatok fejlődése sem mondható nagyon dinamikusnak. Figyelmét Lengyelország inkább arra összpontosítja, hogy – az Európai Szomszédsági Politika révén – a kelet-európai országokban erősítse meg a demokratikus értékeket, mely országok – hasonlóan a Nyugat-Balkánhoz – az euroatlanti struktúrákon kívül helyezkednek el. Ez a megközelítés elsősorban a Lengyelország közvetlen szomszédságában fekvő országokra vonatkozik, ezen belül is kiemelt helyen szerepel Ukrajna.

A lengyel elnökség természetes prioritásainak egyike a lengyel-svéd projektként 2009-ben indított Keleti Partnerség továbbvitele. Az EU és Ukrajna közötti társulási megállapodás aláírása így különös jelentőséggel bír Lengyelország számára. Ezek az erőfeszítések jól tükrözik a lengyel külpolitikai érdekeket, és egyben jelzik a későbbi bővítési politika lehetséges irányát is.

Az EU további bővítését számos más feladat mellett a Miniszterek Tanácsa által 2011 májusában elfogadott lengyel elnökségi program is említi, közvetlenül a szomszédos országokkal való együttműködés fejlesztése mellett.³ A bővítési politika az elnökségi programnak abba a prioritáscsoportjába került, amely a *Nyitottságból előnyöket kovácsoló Európa* címet viseli. A csoport másik két tagja: *Innováció: a növekedés forrása*, valamint *Európa megmentése – élelmiszer, energia és védelem*.

Mikołaj Dowgielewicz, a kormányzati apparátus felkészítéséért és a Lengyel Köztársaság EU-tanácsi elnökségéért felelős kormány meghatalmazott néhány héttel korábban már jelezte, hogy az EU bővítési politikájának néhány aspektusa szerepelni fog az elnökség prioritásai között. E nyilatkozatnak mindenekelőtt Horvátország csatlakozási tárgyalásainak még az év vége előtti befejezéséhez volt köze; optimista forgatókönyv szerint a csatlakozási szerződés aláírására még a lengyel elnökség ideje alatt sor kerülhetne.

A nyugat-balkáni országokban tett első hivatalos látogatásán, 2011. május elején Zágrábban Donald Tusk miniszterelnök is annak a reményének adott hangot, hogy a Horvátországgal kötendő szerződés aláírására az év második felében sor kerülhet.⁴ A kormányfő támogatta – az útja során ugyancsak felkeresett – Szerbia és Montenegró tagsági törekvéseit is. Egy héttel későbbi látogatásain Radosław Sikorski külügyminiszter támogatásáról biztosította Albánia és Bosznia-Hercegovina EU-integrációját is.⁵ A miniszterelnök és a külügyminiszter látogatásainak célja egyaránt az volt, hogy a Nyugat-Balkán országaiban zajló csatlakozási folyamattal kapcsolatos lengyel elkötelezettséget megerősítse.

A lengyel elnökségnek az EU bővítési politikájával kapcsolatban kifejtett tevékenysége kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az európai társadalmak közül hosszú évek óta a lengyelek a legoptimistábbak a bővítés folytatását illetően. 2010-ben a lengyelek 69%-a támogatta az EU további bővítését, 2009-ben pedig ez az arány 70% volt. Mindkét évben ez volt a legmagasabb érték az EU tagállamai között.⁶

A bővítési folyamat előrehaladásának lehetőségei a Nyugat-Balkán országaiban az Európai Unió Tanácsának lengyel elnöksége alatt

Az európai bővítési politika sikeressége nagymértékben az egyes államokban zajló folyamatok aktuális állásától függ, ezért az EU elnökséget adó ál-

lam tevékenységéhez ennek sokszor nincs köze. Bizonyos esetekben azonban ez utóbbi ráírnyíthatja a figyelmet a folyamat felgyorsításának szükségességére. Az Európában és a világban jelenleg is zajló és az Európai Unió érdekeit és tevékenységét érintő események ugyanakkor akadályozhatják a többi tagállam meggyőzését: a bővítési politika nagyobb figyelmet érdemel.

Horvátország

A közeljövőben előrelépés a bővítés terén a legszembetűnőbbben Horvátország esetében lesz érzékelhető. Horvátország a Balkán egyetlen országa, amellyel az EU több mint öt és fél éve folytat csatlakozási tárgyalásokat, melyek lezárására ez év június 30-án került sor. Horvátország 2005 őszén kezdte meg a tárgyalásokat, az első fejezeteket pedig 2006 közepén nyitották meg.

2011. június 11-én az Európai Bizottság az utolsó négy fejezet vonatkozásában is javasolta a Horvátországgal folytatott tárgyalások lezárását, annak ellenére, hogy ez év márciusában egy viszonylag kritikus hangú jelentést tett közzé Horvátország előrehaladásáról a 23. fejezet alá tartozó területeken, vagyis az igazságszolgáltatás és az alapvető jogok terén. A Bizottság hangsúlyozta a független bíróságok kialakításának szükségességét, s ennek részeként a bírák és az ügyészek kinevezési feltételeinek pontosítását, illetve a bírósági eljárások felgyorsítását. Javasolták a korrupció elleni fellépés megerősítését is. A jelentés említést tett azokról az aggodalmakról is, melyek a Volt Jugoszláviával Foglalkozó Nemzetközi Törvényszékkel (ICTY) való együttműködés kapcsán merültek fel. Június elején Serge Brammertz főügyész az ENSZ Biztonsági Tanácsához benyújtott jelentésében megállapította, hogy Horvátország a levéltári források és a tanúk kérdésében ugyan együttműködik a törvényszékkel, az 1995. augusztusi „Vihar” hadművelet egyes iratait azonban továbbra sem hajlandó átadni.

Ezt követően még júniusban az Európai Tanács úgy határozott, hogy lezárja az utolsó négy fejezetet is, és ezzel befejezi a Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalásokat. A tárgyalásokat formálisan a magyar elnökség utolsó napján tartott kormányközi konferencián zárták le. Valószínű, hogy a Tanács Főtitkárságának több hónapra lesz szüksége a csatlakozási szerződés elkészítéséhez. A szövegezésben az elnökséget adó államnak nincs különösebb szerepe, kivéve, ha valamely, még el nem döntött kérdésben a tagállamok közötti kompromisszumot kell elősegíteni, vagy további megbeszélésekre van szükség.

Lengyelország célja, hogy a szerződés létrehozása ne szenvedjen késedelmet, és elnökségének ideje alatt sor kerüljön az aláírásra. Ez az elnökség látható eredménye, egyben az EU elmúlt évekbeli bővítési folyamatának legfontosabb eseménye lenne. Az aláírást követően a Horvátországgal kötött szerződést a tagállamoknak saját jogrendjük kívánalmainak megfelelően kell

elfogadniuk, s Horvátország a szerződés hatálybalépésével válik majd az EU tagjává.

Montenegró

Montenegró 2010 decemberében vált EU-tagjelöltté. Az EU tagországainak némelyike azonban a montenegrói demokrácia számos hiányosságára hívja fel a figyelmet, például a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem terén felmutatott együttműködés gyengeségére. A korábbi miniszterelnököt, Milo Đukanovićot, aki 2009 áprilisáig töltötte be e posztot, a kilencvenes években Olaszország azzal vádolta, hogy cigarettacsempész csoportokkal áll kapcsolatban. A kormányfő 2010 végi leváltása volt az ára annak, hogy Montenegró tagjelölti státuszt kaphatott.

A csatlakozási tárgyalások megnyitásának feltételeit az Európai Bizottság 2010 őszén közzétett véleményében határozta meg. A feltételek között szerepelt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformja, valamint a jogállamiság megerősítése. A tárgyalások megnyitásáról szóló döntés legkorábban az Európai Bizottság idén októberben közzéteendő jelentése után várható. Amennyiben azonban a montenegrói kormány a szükséges reformokat felgyorsítja, és a kritikus területeken tett előrelépést a Bizottság jelentése is elismeri, a feltételek kedvezőek lehetnek ahhoz, hogy a lengyel elnökség megkísérelje a csatlakozási tárgyalások megindításához szükséges konszenzus kialakítását. A lengyel kormány célja az, hogy az év második felében a tárgyalások megkezdődhessenek Montenegróval.

Szerbia

Szerbia tagfelvételi kérelmét 2009 decemberében nyújtotta be az Európai Unióhoz, és jó esély van arra, hogy hamarosan megkapja a tagjelölti státuszt. Az ország EU-integrációja előtt mind ez ideig az képezte a legnagyobb akadályt, hogy a hágai Nemzetközi Törvényszékkal való együttműködése nem volt kielégítő. E területen Brammertz főügyész jelentős fejlődést állapított meg korábbi jelentéseiben, például a hivatalos iratokhoz való hozzáférés vagy a kommunikáció és az információcsere terén. Rámutatott ugyanakkor arra, hogy hiányzik a hágai Nemzetközi Törvényszék által körözött utolsó háborús bűnösök, Ratko Mladić és Goran Hadžić elfogásának hatékony stratégiája. Hollandia ezért is ellenezte hosszú ideig az EU és Szerbia közötti ideiglenes kereskedelmi megállapodás aláírását, amire végül csak 2009 decemberében került sor. A holland kormány 2010 júniusáig késleltette a Szerbiával több mint két évvel korábban aláírt stabilizációs és társulási megállapodás ratifikációs folyamatát is.

Szerbia elégtelen együttműködése a hágai Nemzetközi Törvényszékkal újra és újra ürügyet szolgáltatott a tagállamoknak arra, hogy az ország EU-integrációjával kapcsolatos folyamatokat hátráltassák. A tagfelvételi kérelem

ügye jó példa erre: Szerbia már 2009 decemberében benyújtotta kérelmét, az EU Tanácsa azonban csak tíz hónappal később továbbította azt az Európai Bizottságnak véleményezésre. Ez a korábbiakban technikai jellegűnek tekintett eljárás így több időbe telt, mint bármely más nyugat-balkáni ország esetében.

Szerbia EU-integrációja szempontjából kedvező fordulat 2011 májusában következett be, amikor elfogták Mladićot, majd kiadták a hágai törvényszéknek.* Ez egyrészt bizonyította Szerbia elkötelezettségét a törvényszékkel való együttműködésre, másrészt azonban a Szerbia uniós csatlakozásával szemben szkeptikus államok érvelésében egy másik kérdésre helyezte át a hangsúlyt, nevezetesen Koszovóra. Bár Koszovó függetlenségének Szerbia általi elismerése nem feltétele a csatlakozásnak, a jószomszédi kapcsolat mindenképpen az. Egyes tagállamok, mint Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország, az integrációs folyamatot összekötik a koszovói kérdés pragmatikusabb szerb megközelítésének szükségességével. A Nemzetközi Bíróság 2010 júliusában közzétett tanácsadó véleménye súlyt adott ezen országok érveinek, mára pedig ez az álláspont még hangsúlyosabbá és elterjedtebbé vált, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy mindaddig, amíg Szerbia nem ismeri el Koszovó függetlenségét, a tagállamok közül néhányan nem fognak hozzájárulni az unióba való felvételéhez.

Mladić közelmúltban történt letartóztatásának köszönhetően a Bizottság minden valószínűség szerint pozitívabb véleményt fog közzétenni Szerbia EU-tagfelvételi kérelméről. Amennyiben ez valóban így lesz, a lengyel elnökség nemcsak a tagjelölti státusz megadása érdekében léphet fel, hanem megpróbálhat egy tagállamok közötti kompromisszumot kimunkálni a csatlakozási tárgyalások megkezdésének időpontjáról is. Úgy tűnik azonban, hogy ez utóbbi nem célja az elnökségnek, annak ellenére sem, hogy Lengyelország újra és újra kinyilvánította támogatását Szerbia integrációja mellett.

Macedónia

Macedónia 2005 óta tagjelölt. A csatlakozási tárgyalások megindításáról az Európai Bizottság pozitív véleményt tett közzé. Az azóta eltelt időszakban Macedónia számos reformot hajtott végre és sokat tett az ország modernizációja érdekében. Többek között jól érzékelhető a következetes fejlődés a korrupció elleni küzdelemben – a térségben ez kivételesnek számít. Az ország uniós integrációja tekintetében ennek ellenére sem történt előrelépés. A folyamatot Görögország blokkolja, minthogy nem ismeri el a Macedón Köztársaság alkotmányban rögzített nevét.

A macedón–görög konfliktus megoldásának korábbi kísérletei – például az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt – mind kudarcot vallottak.

* A szerb hatóságok 2011 júliusában Goran Hadžićot is elfogták. (A Ford.)

Ebben az esetben a lengyel elnökségnek nincsenek meg az eszközei ahhoz, hogy a vitát megpróbálja megoldani. Erre vezethető vissza, hogy Macedónia integrációja tekintetében 2011 második felében nem várható előrelépés.

Albánia

Albánia 2009 áprilisában folyamodott EU-tagságért. Annak ellenére, hogy két hónappal később parlamenti választásokra került sor, az ország mély politikai válságon megy át. Az állami intézmények nem működnek hatékonyan – nem kivétel ez alól a törvényhozás sem. A parlamenti helyek közel felét birtokló ellenzéki Szocialista Párt nem vesz részt a szavazásokon, és mindaddig nem is fog részt venni, amíg a kormányzó Demokrata Párttal szemben megfogalmazott választási szabálytalanságokkal kapcsolatos vádjait megfelelően ki nem vizsgálják. Számos reform végrehajtásához, köztük az igazságszolgáltatás rendszerének megújításához, mindeközben minősített többségre lenne szükség az albán parlamentben. Ezek a tényezők eredményezték, hogy 2010 novemberében az Európai Bizottság nem javasolta a tagjelölti státusz megadását Albániának. A Bizottság emellett rámutatott a parlamenti választások hiányosságaira, a közigazgatás gyengeségére és átpolitizáltságára, valamint az igazságszolgáltatás reformját célzó stratégia hiányára is.

2011. január közepén Albánia két meghatározó politikai pártja közötti konfliktus továbbmélyült azt követően, hogy egy kormányzati körökben elhangzó korrupciós ajánlat hangfelvétele kiszivárgott. Nem sokkal ezután kormányellenes tüntetésekre került sor, melyek során négy tüntetőt megölték. Mindemellett a 2011. júniusi önkormányzati választásokat megelőző kampány, illetve a kampány visszásságai, és legfőképpen a szavazatszámolás tisztázatlan szabályai még egyértelműbbé tették, hogy az országban nem tisztelik a demokrácia elveit.

Bár az utóbbi hónapokban az EU világosan jelezte, hogy érdekében áll Albánia demokratikus átalakulásának elősegítése, a politikai kultúra alacsony színvonala és a politikai elit reformok melletti elkötelezettségének hiánya lehetetlenné teszik, hogy az EU-elnökség a többi tagállamot Albánia európai integrációjának felgyorsítására ösztönözze. Ez egyébként is nehézkes lenne, mivel a Bizottság soron következő jelentése valószínűleg újra arra fogja ráirányítani a figyelmet, hogy a demokrácia alapelvei nem érvényesülnek az országban.

Amennyiben Albánia nem kezd azonnali radikális reformokba az ország demokratizálása érdekében, esélye sem lesz arra, hogy az év második felében a csatlakozási tárgyalások tekintetében előrelépjen. A lengyel elnökség azonban egyértelművé teheti, hogy a hatóságoknak az ország demokratizálása melletti elkötelezettsége nemcsak dinamikusabb gazdasági fejlődést, a lakosság számára pedig jobb életszínvonalat eredményezhet, hanem az EU-integrációt is előmozdíthatja. Az albániai politikai dialógus elősegítése érdekében

tett csekély erőfeszítés önmagában elégséges lehet annak demonstrálására, hogy a lengyel külpolitika egyik prioritása az EU közvetlen szomszédainak demokratizálása. Nagyon kevésbé valószínű ugyanakkor, hogy a lengyel elnökség egyedül hasonló fellépésre szánná magát.

Bosznia-Hercegovina

Bosznia-Hercegovina még nem adta be tagfelvételi kérelmét. Az EU 2008-ban írt alá stabilizációs és társulási megállapodást Boszniával. Annak ellenére, hogy a megállapodást valamennyi tagállam ratifikálta, az mégsem léphetett még hatályba, mivel az alkotmányreform hiányában az EU azt nem hagyta jóvá. Az unió már korábban jelezte, hogy Bosznia mindaddig nem folyamodhat tagságért, amíg a Főképviselő Hivatalát (Office of the High Representative, OHR) be nem zárják. Az OHR mandátumának megszüntetéséről szóló döntés azonban továbbra is az EU kezében van. Az Európai Bizottság legutóbbi jelentése pedig nem egyértelmű a tekintetben, hogy vajon Bosznia-Hercegovina beadhatja-e tagfelvételi kérelmét az OHR mandátumának lejárta előtt.

A kérelem beadása azonban mind ez ideig egyébként is lehetetlen lett volna, hiszen a 2010. októberi parlamenti választásokat követően Bosznia-Hercegovinában még nem jött létre központi kormány. Az unió eközben a reformok szükségességét hangsúlyozza, köztük a központi intézményrendszer megújítását és az alkotmány rendelkezéseinek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez igazítását. A reformok irányát illetően ugyanakkor az EU gyakran a bosnyákok (boszniai muszlimok) államának elképzeléseit részesíti előnyben. A Republika Srpska hatóságainak egyetértése nélkül azonban a reformokat lehetetlen megvalósítani.

Az ország unióhoz közeledésének előmozdítása érdekében arra van szükség, hogy a Bosznia-Hercegovinai Föderáció és a Republika Srpska között megállapodás jöjjön létre a reformok köréről, illetve felálljon a reformokat végrehajtó központi kormány. A közeledésre egyébként az év második felében aligha van esély. Ha Szarajevóban hamarosan megalakul a kormány, a lengyel elnökség mindössze Bosznia-Hercegovina európai integrációs előrehaladásának lehetőségét hangsúlyozhatja, amennyiben az ország lépéseket tesz az állam modernizációja terén és javítja a hatóságok működését. A jelenlegi boszniai helyzetet figyelembe véve előrelépést elérni önmagában is nehéz lesz.

Koszovó

Koszovó európai integrációs kilátásai viszont jelenleg egyszerűen nem léteznek, abból következően, hogy több EU-tagállam nem is ismerte el független államként. Mind ez ideig stabilizációs és társulási megállapodást sem írtak alá Koszovóval, ami a térségben kivételnek számít. Más nyugat-balkáni

országokkal ellentétben az EU vízummentességi szabályai sem érvényesek Koszovóra. A Belgrád és Pristina közötti párbeszéd fogja meghatározni Koszovó közeledését az unióhoz. Ebben az évben ugyanakkor nem várhatóak olyan döntések, melyek lehetővé tennék a Szerbia és Koszovó közötti kapcsolatok létrejöttét.

Bár Lengyelország elismeri Koszovó függetlenségét, nemzetközi kapcsolataik nem mondhatóak sokrétűnek. Ettől függetlenül a lengyel elnökségnek mindaddig nincsenek eszközei az EU és Koszovó közötti kapcsolatok megváltoztatására, amíg a terület függetlenségének kérdésében nem alakul ki konszenzus a tagállamok között. Koszovó EU-hoz közeledésének valószínűsége 2011 második felében tehát igen csekély.

Utóirat

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége az EU bővítési politikájával kapcsolatban néhány fontos jogosítványt megtartott. Az alapvető fontosságú kérdések továbbra is az unió főbb intézményeiben dőlnek el, melyek azonban a tagállamokból állnak, s ezért a tagságra aspiráló valamennyi ország esetében az európai integrációs folyamat minden egyes lépésénél ők hozzák a döntéseket.

Lengyelország évek óta következetes támogatója az EU további bővítésének. Az elnökségi időszak nyújtotta lehetőségek hatékony felhasználása az ország imázsát is javíthatja Európában. Lengyelország feltehetően számos alkalmat meg fog ragadni, hogy a „nyitott kapuk” politikája melletti elkötelezettségét kinyilvánítsa, illetve hogy a többi tagállamot az unió bővítésével szembeni nagyobb megértésre ösztökélje.

A nyugat-balkáni bővítési folyamatban a leglátványosabb előrehaladás Horvátországban lesz tapasztalható, feltéve persze, hogy a csatlakozási szerződés aláírását semmi sem fogja hátráltatni. Mladić tábornok Hágába küldését követően immár nem lehet további akadálya Szerbia tagjelölti státuszának sem. A montenegrói csatlakozási tárgyalások megkezdésére viszont csak a Bizottság által jelzett feltételek teljesítését követően kerülhet sor.

A lengyel elnökségnek az EU-bővítés balkáni dimenziójára vonatkozó napirendjében célként e három országgal kapcsolatos előrelépés szerepel.⁷ Ez egyfelől nem megy túl a realisztikusan várható fejleményeken, ami az elnökség részéről különösebb erőfeszítést nem is igényel. Másfelől azonban, ha mindhárom cél teljesül, az unió nyugat-balkáni bővítési folyamatát tekintve ez lesz az elmúlt évek egyik legsikeresebb elnöksége.

(Fordította Böszörményi Jenő)

Jegyzetek

- ¹ *Standard Eurobarometer 74*, 2010. ősz.
- ² Wstępne priorytet polskiej prezydencji zaakceptowane, 2010. július 22., <www.prezydencja.gov.pl> (a lengyel elnökség honlapja: pl2011.eu – a Ford.).
- ³ Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE, 2011. május 31., <http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/program_6_miesieczny_polskiej_6684/> (letöltve: 2011. 08. 15.).
- ⁴ Wizyta premiera w Chorwacji, 2011. május 7., <http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wizyta_premiera_w_chorwacji,6509/> (letöltve: 2011. 08. 15.).
- ⁵ Wizyta Ministra Spraw Zagranicznych RP w Albanii oraz Bośni i Hercegowinie, 2011. május 12., <<http://www.msz.gov.pl/index.php?document=43101>> (letöltve: 2011. 08. 15.).
- ⁶ *Eurobaromètre Standard 73*, Rapport volume 1, 2010. november. L. még: *Eurobaromètre Standard 72*, 2009. ősz, és *Standard Eurobarometer 71*, 2009. június-július.
- ⁷ Erre a következtetésre juthatunk Mikołaj Dowgiewicznak, a lengyel külügyminisztérium államtitkárának abból a megjegyzéséből, melyet 2011. június 29-én, a natolini College of Europe konferenciáján elhangzott beszédében tett.