

EUROPÉER | *nemzetközi
kapcsolatok*

Magyarország egyetlen egyetemisták által szerkesztett külügyi magazinja

RÁCZ PÉTER

**Az új tagállamok mozgástere és érdekviszonyai
a megújuló Unióban**

2003

Tartalom

Előszó	3
1. A megújulás szüksége	4
2. Egy más bővítés	
2.1 A bővítés érdekviszonyai	6
2.2 Létezik-e csoportos csatlakozás?	8
2.3. A csatlakozási tárgyalások hatása	10
3. Az alkotmányozó viszonyok	
3.1 Alkotmányozó folyamat	14
3.2 Hívószavak: föderalizmus, regionalizmus, szubszidiaritás	17
3.3 Az Alkotmányos Szerződés és az új tagállamok	19
4. A kibővített Unió	22
Összegzés	25
Irodalomjegyzék	26

*Az Unió nem zöldséges bolt,
hanem a kis és közepes nemzetek érdek-megjelenítésének
és nemzetközi szerepvállalásának terepe és eszköze.*

Antonio Guterres, volt portugál miniszterelnök

Előszó

Az Európai Unió szövevényes érdekviszonyait a mostani bővítés alaposan felülírja. Habár első ránézésre megállná helyét a gondolat, miszerint a tíz ország egymás szövetségeseként küzdhetne a jobb lehetőségekért, a jelek szerint a gazdasági és politikai szempontok mégis egymás ellen fordíthatják a csatlakozó országokat. Ezért a dolgozat alapvető kérdése szempontjából -vagyis hogy miként változnak meg az érdekviszonyok a csatlakozást követően- nem vehető egy csoportba a tíz ország. A csatlakozási tárgyalásokon sem volt már meg az egység, hiszen Koppenhágában az EU tagállamok viszonylag könnyedén alkalmazták a diplomáciában oly jól ismert „szalámitaktikát”.

A jelenleg futó összeurópai vitákban az országok egyenként, témák szerint keresik partnerüket. Szinte naponta változnak a szövetségek és velük együtt az érdekek is. Ilyen a felgyorsult Európa. Nem kérdéses, hogy valamennyi új tagország megtalálja majd a helyét az azonosan gondolkodó országokkal az Európai Unióban. Azt azonban rendkívül nehéz most megjósolni, hogy miként alakul maga az Unió jövője. Mennyire lehet egységes az a térség, amiben egyre több különbözőség jelenik meg? A 2004-ben csatlakozó országok mozgásterének kialakulásakor így fokozottan nagy hangsúlyt kap az EU Alkotmányos Szerződésének milyensége, illetve az annak kialakításakor tapasztalt érdekháló.

Tanulmányomban így a bővítés és az alkotmányozás nem egyszer ellentmondó, ámde összefüggő érdekrendszerének vizsgálatát kívánom megkísérelni.

1. A megújulás szüksége

A bővítés és a jelenleg zajló reformfolyamatok egymás kiegészítői. A bővítés kényszerítette ki a reformokat, viszont a reformok majdani várható eredménye miatt az Európai Unió egy aprólékos csatlakozási folyamatot kényszerített a tagjelöltekre. A mostani bővítés ugyanakkor az EU eddigi legnagyobb projektje, amit alaposan előkészítettek, ám senki sem tagadhatja a bukás lehetőségét.

Érdemi változtatások nélkül a lassú vegetálás időszaka köszönne az Európai Unióra. Az EU ugyanis folyamatos harcban áll a világgazdaságban elfoglalt helyének megtartásáért. Egyik oldalon adva volt egy gazdaságilag erős és politikailag büszke Európai Unió, valamint a körülötte lévő „maradék Európa”, amit ha akart, ha nem, be kellett integrálnia magába. Különböző új piaca a fejlődéshez. Ezt az objektív szükségszerűséget aztán sikeresen átfordították a kelet-európaiaknak, miszerint ha akarnak és teljesítenek, részesévé válhatnak az Európai Uniónak. És ezen a ponton még nincs megállás. Gazdasági és biztonsági okok miatt szintén megszólították Oroszországot, Törökországot, és segélyekkel vonják be újra Európa életébe a Balkánt. Habár a végső lehetséges kibővülésnek határai vannak, azt elkönnyelhetjük, hogy az EU jövőjét nem a huszonöt-huszonhét tagállam jelenti majd. A terveknek -függetlenül az Unió tagországainak számától- egy egész kontinensre kell vonatkoznuk.

A tizenöt-nél több ország egyre nagyobb területet, több tízmillió újabb európolgári érdeket, egyre különbözőbb történelmi múltat, kultúrát és fejlettségi szintet jelent. „A kibővülő Európában a döntéshozatali mechanizmus, az intézményi keretek betartása, a közös költségvetés pénzeinek elosztása jelenti a megoldhatatlannak tűnő, ám szélsébeben közeledő problémát. Pedig ezek a kérdések minden korábbi bővülés alkalmával is előtérbe kerültek. Nem véletlenül alakították ki azokat a kohéziós politikákat, amelyek az összefogást, az „önzetlen” segítséget voltak hivatottak elmélyíteni. Ugyanakkor párhuzamosan az összefogás magasztos tervének hangoztatása közben az együttélési szabályok egyre rugalmasabbá váltak, sőt egyes politikák esetén a többsebességes Európa megszületéséről beszélhetünk. Ez lenne tehát a valódi Európa napjainkban, és a jelek szerint a bővülő EU fejlődése is erre vezet.

Az Európai Unió stratégiai érdekei a nemzetközi stabilitás, a társadalmi konszolidáció, a külkereskedelmi hatalomként való működéshez köthetők. A 2004-es bővítés következtében az Európai Unió 400 millió lakost tudhat majd magáénak, miközben a GDP-je az USA-hoz

hasonló nagyságot érhet el. A tagország egymás közötti külkereskedelme a világkereskedelem egyötödét teszi majd ki, miközben a kívülálló országokkal folytatott kereskedelme annak egynegyedére rúg. Ez kétszerese az USA ez irányú teljesítményének. A gazdasági elemeken túl, az Európai Unió jelenti jövő évtől kezdve a világ legnagyobb egységes jogalkotási és szabályozási térségét (Pitti, 2003:2).

A fejlődéstörténeti örökség okán a mostani bővítés pedig biztosítja ezen stratégiai célok elérését. Ugyanakkor a bővülési körülmények a megszokottól eltérő körülményei a világgazdasági folyamatokkal, illetve az EU pozícióinak romlásával magyarázhatók. Az EU legnagyobb exportpiacát jelentő Amerikai Egyesült Államok növekedési üteme lelassult. Ugyanez igaz arra a Németországra, amely az Unió gazdasági súlyát adja. Németország a bővítés szempontjából kulcspozíciót mondhat magáénak. „Hiszen a kelet-közép-európai országok vezető gazdasági partnere Németország. Latin-Európa és az erőforrás szempontjából is aggályosnak látszik a szűkös európai erőforrások keletiirányú felhasználása, részben a számukra kulcsfontosságú Dél-mediterrán térség fejlesztésének, stabilizálásának rovására. Korábbi fejlesztési koncepciók Európa növekedési tengelyét a Hamburg-Sevilla vonal mentén kívánták felvázolni. Az Unió és a NATO súlypontjának bizonyos keleti eltolódása, a Párizs-Berlin-Varsó, vagy éppenséggel a München-Budapest, illetve a Milánó-Riga típusú mozgások jelentős üzleti érdekeket érintenek kedvezőtlenül. Az Unió keleti határainak eltolódása az eddigi végvidéki, határ menti pozíciókból közvetítői hasznot merítő országokban is aggályokat váltott ki” (Kádár, 2003:7).

„Változtatások kellenek a munkanélküliség és a szociális kirekesztettség leküzdéséhez és ahhoz, hogy az Európai Unió nagyobb súlyt kapjon mind saját régiójában, mind globális értelemben. Ennek párosulnia kell a biztonság érzésével is. Az Európa határain kívüli események is hatással vannak a biztonságra, míg a belső biztonság a bűnözés leküzdésével lenne elérhető, beleértve a szervezett bűnözés elleni küzdelem növekvő fontosságát. A biztonság ezen kívül biztonságos környezetet és biztonságos fogyasztási cikkeket is jelent. Európának értelmes célokra is szüksége van. Biztosítani kell a szabadsághoz, kommunikációhoz, kulturális és lelki élethez való jogokat. Egy új, nyitott világban, a „konzervatív Európának” egy humanisztikus perspektívára van szüksége, ahol a szociális rendszer elsőszámú eleme az emberi méltóság. Európának talán érdemes kivetítenie társadalmi modelljét a tágabb világra. Vagyis annak tapasztalatát, hogy miként lehet a népet megszabadítani a szegénységtől, a háborútól, az elnyomástól és az intoleranciától. A demokrácia, a szabadság és a szolidaritás elveire építve kialakult a fejlődés és a kontinentális

integráció modellje, amely működik is a jelek szerint.” -sorolja Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke Európa új feladatait (Prodi, 2002:17).

Arról, hogy tíz-húsz év múlva milyen modellt lesz képes felmutatni Európa, milyen mértékben változik meg az említett feladatok miatt a modell önmaga, már több elképzelés van. Éppen ezért 2000. decemberében egy reformkonferencia összehívásáról hoztak elvi döntést a tagországok állam és kormányfői, az akkor szentesített Nizzai Szerződést kiegészítő állásfoglalásukban. A nizzai csúcstalálkozón alapvetően csak olyan kérdésekkel foglalkoztak, amelyek a tagországok egymáshoz való viszonyát, hatalmi, érdekérvényesítési képességüket (mint például a szavazatok súlya, vagy a bizottsági tagság) érintették (Fóris, 2002:20). Az EU és a tagállamok közötti viszonyt, illetve az EU-intézményeken belüli erőegyensúlyt lényegében érintetlenül hagyták, ezért döntöttek a reformkonferencia összehívásáról a tagországok állam és kormányfői. A Nizzai Szerződés az EU egyik legemlékezetesebb huzavonája után jöhetett létre, ám már akkor is tudni lehetett, hogy hosszabb távon a szerződésből kimaradt kérdések sem lesznek megkerülhetőek. Húsz-huszonöt taggal nem csak a szavazatokban megtestesülő népszerűségi arányok torzulnak, de az addigi érzékeny egyensúlyon is módosítani kell a tagállamok és Brüsszel között.

2. Egy más bővítés

2.1 A bővítés érdekviszonyai

Az EU-hoz való csatlakozás lehetősége komoly vonzerő a rendszerváltó országok számára. A „keleti bővítés” (ahogy az angol nyelvű szakirodalom nevezi a bővítést) az integráció korábbi terjeszkedéséhez képest nehezebben áttekinthető és kezelhető érdekviszonyok alapján történik. Ennek történelmi és aktuálpolitikai okai mellett –ügymond-matematikai és integráció-elméleti okai is vannak. A végső befutó országok három csoportra oszthatók:

1. közép-kelet-európai országok: Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia
2. balti országok: Észtország, Lettország, Litvánia
3. mediterrán országok: Ciprus, Málta

Elmondható, hogy a földrajzi helyzet és a gazdasági teljesítmény, valamint nemzetközi kapcsolati rendszerük miatt a közép-kelet-európai országok mozgástere és érdekviszonyai érdemelnek figyelmet jelentőségük miatt. (Téves lehet ugyanakkor az a nézet, hogy a mostani bővítés kizárólag Lengyelországról szólna, sokkal valószínűbb, hogy mindegyik keleti ország felé egyfajta politikai adósságtörlesztés is a bővítés.)

Az 1990-es évek közepén, amikor már tudni lehetett, hogy tárgyalások indulhatnak a kelet-közép-európai országok EU tagságáról, a politikai elemzők a bővítés biztonságpolitikai vonzatát különösen kiemelték. Ekkor még nem lehetett tudni, hogy a kelet-európai országok csatlakozása több évvel az ezredforduló után következik be, amikor legtöbbjük már a NATO tagja is lesz. Habár a bővítés biztonságpolitikai vonzata valamelyest csökkent, az tény, hogy a 2004-es bővítés alkalmával az EU átlép egy biztonságpolitikai határt, amire eddigi története során nem volt példa. Ennél veszélyesebb, hogy az integráció gazdasági rendszerbeli különbségekkel, illetve azok továbbélő maradványaival kerül szembe. A kibővüléssel korábban ismeretlen (bel)politikai kockázatot kell vállalnia, amelyek egy precedens nélküli átalakulási folyamattal kapcsolatosak (Balázs, 1995:49-50). A korábbi bővítések során az újonnan csatlakozók átlagjellemzői még soha nem különböztek olyan mértékben egymástól, illetve a közösségi átlagoktól, mint ahogy ez a jelenleg csatlakozó országok körében tapasztalható.

Az Európai Unió mindeddig oly módon bővült, hogy vele határos országokat vett fel (leszámítva Görögország komplex esetét). Balázs Péter (2001) szerint nem volt okunk azt feltételezni, hogy ennek a gyakorlatnak az elvét kiiktatná az EU. Éppen ezért érdekes, hogy a 13 tagjelölt ország közül 7-nek a FÁK tagországokkal van közös határa. „Vagyis a német-osztrák érdekszférában elhelyezkedő visegrádi tömb kivételével az Európai Unió potenciális tagjainak övezete geopolitikailag közelebb fekszik Moszkvához, mint Brüsszelhez. Peter Gowan (2002) tanulmányában a csatlakozó országok besorolásakor ezért a „határövezet országaiként” sorolja be azon államokat, amelyek Németországgal és/vagy Ausztriával határosak (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia).

Az EU külső félperifériájáról a belső peremvidékre beépülő új tagországok közötti kapcsolatrendszer maga is periférikus lehet az EU szemszögéből nézve. Ennek részben geopolitikai okai is vannak, hiszen egy hosszanti sáv mentén helyezkednek el új tagországok. A balti államok, vagy a két mediterrán ország a legtöbb csatlakozó ország számára elhanyagolható gazdasági és politikai jelentőséggel bír. Peter Gowan 2000-es tanulmányában ismerteti a dilemmát, miszerint az EU-tagállamoknak azt kell eldöntenie a „határövezet”

országai kapcsán, hogy ezeket az országokat a függő periféria feltételei között óhajtják-e tartani, vagy ezeknek a társadalmaknak a teljes integrálódását óhajtják-e.

A keleti bővülés következtében jelentősen megnő az úgynevezett integrációs aktorok száma. Ez nem megegyező a tagállamok számával. Az újabb integrációs funkciók és a bővülések nyomán a tagországok gazdasági és politikai életének egyre több szereplője kapcsolódik be az érdekérvényesítésbe. A jelenlegi és a leendő tagországok között szövődő tárgyalási érdekviszonyok az Európai Unió újabb bővítése során eddig nem látott mértékben, nyolcszorosukra nőnek (Balázs, 2001:163.) „A háromszáz kétoldalú számla” mindenekelőtt azt jelzi, hogy megélnékül a kétoldalú diplomáciai kijáró-tevékenység. Ez már a csatlakozási folyamat során is érzékelhető volt, hiszen mind a tizenöt tagországra rázúdult tíz-tizenkét tagjelölt lobbizása a legkülönbözőbb témákban. Ugyanakkor egyik tagországnak sem volt lehetősége felelőtlenül ígéretetni, ebből kifolyólag folyamatos egyeztetésre volt szükség a tagállamok között is, gyakran szintén kétoldalú találkozók keretében. Ez a tény szintén azt erősíti, hogy az új tagállamoknak belépésük után fenn kell tartaniuk kétoldalú kapcsolataikat. A megújuló Európában ugyanis könnyen meglehet, sokkal egyszerűbb lesz kétoldalú kapcsolatok keretében meggyőzni a tagállamok egy részét, mintsem csoportos tárgyalások során.

Összegezve elmondható, hogy a résztvevő országok (és más integrációs aktorok) számának növekedése miatt az integráció táguló terében az EU centrumának meghatározó szerepe növekszik, a csatlakozók alkuerije pedig fokozatosan csökken. Ez az alkuerő a nagyszámú és sokféle viszony közepette könnyen szétforgácsolódhat.

2.2 Létezik-e csoportos csatlakozás?

Minden bővítési szakaszban felmerültek a szubregionális érdekek közös képviseletének, azok artikulálásának vagy szerződéses rögzítésének igénye. Egyértelműen érezhető volt az Egyesült Királyság, Írország és Dánia között létrejövő érdekközösség, ami tulajdonképpen beemelte a szkepticizmust (divatos nevén: eurorealizmus) a Közösség életébe. Hasonló csoportként jelentkezett aztán Görögország, Spanyolország, Portugália. Ugyan nem egyszerre csatlakozott a három ország, az azonban bizonyos, hogy a mediterrán sajátosságok megváltoztatták a Közösséget, hiszen a rendszerbe egy több probléma került be, amit aztán már közösségi szinten is alakítani kellett. Az utolsó bővítés 1995-ös bővítés során is feltűnő a földrajzi és politikai egység.

Most, hogy már az összes imént említett ország részese az Uniónak, megváltoztak a viszonyok köztük. Az EU keretén belül szabályozott területeken ugyanis nehéz olyat találni, amiért a régi csoportok keretében kellene „harcolni”. Ehelyett az egyes országok között konkrét kérdésekben nyilvánulnak meg az érdekkülönbségek és konfliktusok. A szövetségek a mostani EU-n belül nem földrajzi vagy történelmi érdekalapon keletkeznek. Vagyis fölösleges lenne elvárni a most csatlakozó tíz országtól ugyanezt. Az már más kérdés, hogy a csatlakozási tárgyalások sikeressége miatt a megfogalmazott kritikák szerint elvárható lett volna egy szélesebb együttműködés.

Ebben a régióban meghatározó politikai súlya a közvetlen szomszédságnak van, amit a legtöbb esetben a múltban gyökeredző kisebbségi és határproblémák is színeznék. Különösen kényes kérdés a szomszédos államok egymással való kapcsolata, ami hatással lehet azok érdekérvényesítésére is az Unión belül. A szomszédsági viszonyok elemzése a nem egyidejű román és bolgár csatlakozás miatt az EU számára is fontossá válik, például a közös határvédelem vagy a közlekedési beruházások miatt.

A sikerebb válaszok a globalizációs kihívásra érdekes módon a kevésbé fejlett és kisebb EU-tagállamokban, mindenekelőtt az európai integráció félperifériájának tartott országokban fogalmazódtak meg (lásd az ír növekedést, a portugál vagy holland munkaerőpiac rugalmasságát, a finn és svéd információs technológia fejlődését.) A most csatlakozó országok is ide sorolódhatnak a tagságot követően. Az évszázados történelmi tapasztalatból származó sajátosan innovatív viselkedés, a magas műveltségi-oktatási színvonal könnyen jelentheti Magyarország számára is egy új korszak kezdetét az Európai Unióban.

A csatlakozás előtt álló országok fejlődési dinamikája kedvezőbb, összességében kétszerese az EU-15 országok átlagának. Ez azonban még nem ad alapot a gyors felzárkózáshoz. A csatlakozási tárgyalásokon kialakított feltételek csak elvi lehetőséget jelentenek. Vagyis csak akkor alakulhat ki mozgástér, ha a gazdasági szereplők (vállalatok és önkormányzatok) életképes ötletekkel, kidolgozott projektekkal és saját erőforrásokkal biztosítani tudják a támogatási keretek lehívhatóságát (Pitti, 2003:10).

A kelet-közép-európai térséget, ezt a sajátos szubrégiót olyan kis államok alkotják, amelyek csekély természeti erőforrásokkal és termelési területtel rendelkeznek. A csatlakozó országok közötti verseny tovább éleződik a hasonló exportstruktúra és a hasonló gazdaságpolitikai irányvonalak alapján a jövőben is. Az Economist Intelligence Unit (EIU) tanulmánya szerint a legjobb esetben átlagosan 56 évnek kell eltelnie ahhoz, hogy az Európai

Unió jövőbeli közép- és kelet-európai tagországai elérjék a közösség jelenlegi 15 tagállamának átlagos jövedelmi szintjét. Régóta foglalkoztatja a kelet-közép-európai országokat, hogy a csatlakozást követően melyik főváros lesz a régió gazdasági központja. Érhető, hogy minden fővárosnak érdeke ez a pozíció, azonban a csatlakozók gyakran nem számolnak Béccsel például. Valószínűsíthető, hogy Prága jobb esélyekkel indul a régió központjának szerepére, mint a földrajzilag távolabb eső (és éppen Bécs által lehatárolt) Budapest. Ezen a helyzeten változtathat egy jó viszony kialakítása a később csatlakozó Romániával. Az integrációs tér kiterjeszkedésével szükségképpen együtt járó, kétoldalú politikai feszültségek enyhíthetők, ha az Európai Unió új külső határain nem keletkeznek, illetve nem tartósulnak diszpreferenciális kereskedelmi viszonyok.

A tagjelöltek közötti csoportszellem hiánya nem egyszer érezhető volt a csatlakozási tárgyalások során is.

2.3. A csatlakozási tárgyalások hatása

Jelen tanulmánynak nem célja a csatlakozási tárgyalások értékelése, illetve az ott elért eredmények fejezetenkénti elemzése. A csatlakozási tárgyalásoknak és az azt követő átmeneti időszaknak azonban vannak tanulságai az új tagállamok mozgásterére vonatkozóan. Amikor az Európai Unió először ígért egyidejű csatlakozási tárgyalásokat mind a tíz társult közép- és kelet európai országnak (az 1995.decemberi madridi csúcson), akkor nyilatkozatok és politikai üzenetek formájában azt is értésükre adta, hogy a közös kezdés egyáltalán nem jelent egyidejű belépést, sőt még az sem egészen biztos, hogy a csatlakozási szerződés tartalma valamennyiük esetében azonos értékű lesz (Balázs, 2001).

Az uniós tagság akkor lehet eredményes, ha a tagság úgynevezett pozitív externáliát eredményez a tagországnak. Ez elviekben azt jelenti, hogy a kapott eredmény meghaladja a ráfordítást. A ráfordítás tágabb értelemben a saját érdekek érvényesítésének terén tett integrációs engedményének összessége, az eredmény pedig az az integrációs hozadék, amely hozzájárul a belgazdasági és belpolitikai problémák megoldásához. Eszerint az Európai Unió költségvetésébe történő befizetések és az onnan érkező támogatások az integrációs ráfordításoknak és az eredménynek csak egy részét képviselik. Mivel a tagországok nem az Unióval vannak viszonyban, hanem egymással is, így az integrációs ráfordításoknál és eredményeknél a tagországok egymás felé (kétoldalúan) vezetik a számláikat kapcsolataikról.

Éppen ezek mérlege adja meg a későbbi alkupozíciókat, és ezek alapján mérhető az integráció eredménye az egyes tagországokra lebontva (Balázs, 2001: 158).

Az Unió számára az volt előnyös, ha a nagy forrásigénnyel és jelentős mezőgazdasági szubvenciók elképzelésekkel belépő, átalakuló gazdaságú országok egyelőre nem részesednek a strukturális alapok vagy a mezőgazdasági támogatások hagyományos előnyeiből. Ha ráadásul azzal is számolunk, hogy a relatíve olcsó kelet-európai munkaerőnek az unión belüli szabad mozgása hosszabb ideig korlátozva lett, akkor hivatalos jogintézmény nélkül ugyan, de körvonalazódik egy átmenetileg csökkentett értékű EU-tagsági viszony. Az erre való uniós törekedés különösen jól jött azokban az időkben, amikor meg kellett határozni az első körben csatlakozók számát, hiszen a kimaradóknak kevésbé okoz „irigységet”, mintha egy hagyományos, mindenre kiterjedő, teljes tagságot értek volna el a sikeresebbek. Románia és Bulgária szempontjából –mint ahogy az a feléjük irányuló kommunikációból érződik– könnyedén értékelhető a helyzet úgy, hogy a 2004-ben csatlakozók is csak 2013 körül lesznek teljesen benn, és ily módon behozhatatlan veszteség nem éri őket egy 2007-es csatlakozással. Az Európai Unió tehát tudatosan szedte szét (Luxemburgi Hatok) majd rakta össze a csatlakozni kívánó országok csoportjait (Koppenhágában 10 ország). Egyrészt nem lett volna előnyös egy stabilan egyhangú csoport a tárgyalások során sem, másrészt érthető módon el kívánta kerülni a nagyobb leszakadásokat is.

A csatlakozási tárgyalások érdekviszonyait elemezve fontos szempont a tagjelöltek közösen alkalmazott érdekérvényesítésének vizsgálata. A csatlakozási tárgyalások során az EU külön tárgyalt a tagjelöltekkel. A legfontosabb pénzügyi kérdéseknél azonban előszeretettel kezelték globálisan a kérdést, többnyire azt a „a bővítés költségeként” megfogalmazva. A tárgyalások végén tapasztalható csekély mozgástér valószínűleg még hosszú évekre behatárolja az újak viselkedését és lehetőségeit az Unióban.

Az 1999 márciusában Berlinben elfogadott Agenda 2000 csomag rendelkezett arról, hogy ismét hétéves (2000-től 2006-ig tartó) időszakban kell költségvetést készíteni, valamint arról, hogy elvben 2002-től sor kerülhet az első újabb tagország felvételére. Ezért külön "rubrikát" hoztak létre kizárólag a csatlakozásra felkészítő alapok és egy másikat a majdani csatlakozók számára. Az elfogadott berlini pénzügyi csomag fejlődéstörténetének legfontosabb állomásai Koppenhágáig a 10 tagú bővítés finanszírozására vonatkozó 2002 januári bizottsági javaslat, az Európai Unió vezetőinek október végi brüsszeli alkuja és az ezen módosító dán kompromisszumos javaslat voltak. A berlini hipotézis nem számolt azzal, hogy a bővítés több mint 2 évvel késik (2004. május 1.) és 6 helyett 10 ország csatlakozik

első körben az Unióhoz. A Bizottság januári javaslata már ezeket a változásokat igyekezett tükrözni, úgy, hogy közben megmaradt a berlini plafon alatt. Brüsszel tehát globálisan 10 új tagnak sem szánt több pénzt annál, amit eredetileg csak 6 országra kiterjedő bővítésre terveztek. A berlini sarokszámok azonban két évvel hosszabb (a 2002 és 2006 közötti) időszakra szóltak, mint ami a reális bővítés során felmerül (2004-2006). Az EU soha nem hozott döntést arról, hogy mi történjen a 2002-2003-ról visszamaradó pénzekkel, illetve arról, hogy 2004-2006 között a Berlinben eredetileg erre a három éves periódusra, vagy inkább az első 3 évre (2002-2004) szánt összegeket a négyvel több országhoz igazítva fordítsák az új konstrukcióban a bővítésre. A pénzügyi csomag esetén tehát lehetőség volt alkupozíciók kialakítására a tagjelöltek részéről, hiszen az Unió (illetve a tagországok kormányai) maga is bizonytalan volt (BruxInfo, 2002).

A „széthúzás” jelei azonban a csatlakozási tárgyalásokat záró koppenhágai csúcstalálkozón is megmutatkoztak, és ennek áldozatául esett a támogatási pénzek feltornászása. EU-bennfentesek már napokkal a csúcs előtt úgy vélték, hogy Koppenhágában a tagjelöltek csak akkor számíthatnak a dán fél éves elnökség által összeállított csomag további javítására, ha kellően egységesen és eltökélten képviselnek egy közös vonalat. Az egységes fellépés esetén a tagjelöltek joggal várhatták el, hogy arra a dán elnökség is közös, horizontális ellenjavaslattal válaszol. Ekkor ugyanis tudni lehetett, hogy rendelkezésre áll még 2,2 milliárd eurónyi fel nem használt pénz a berlini keretből, de az addigi állásfoglalásokból az is világos volt, hogy ezt - vagy akár csak ennek egy részét - az EU-országok maguktól nem fogják felkínálni, csakis eredményes politikai nyomásra lehetne ehhez is hozzáférni. A csúcs tényleges tétje tehát az lett, vajon a tagjelöltek készek és képesek lesznek-e erre a közös nyomásgyakorlásra. Mint utóbb bebizonyosodott, nem voltak azok. A tagjelöltek közötti hangsúlykülönbségek, részint a dán "szalámitaktika" végül sikeresen fel tudta morzsolni a gyenge „visegrádi” próbálkozásokat. Magyar megítélés szerint mindenesetre egy kicsit is "aktívabb" lengyel lobbizás a magasabb agrárszázalékért sikerre vezethetett volna. (Való igaz, hogy az érintett országok diplomatái körében a nap végeztével akadtak olyan hangok is, hogy az aznap történtek jelentethették akár "Visegrád halálát" is.) (BruxInfo,2002)

A csatlakozási tárgyalások során eltérő módon tárgyaltak több fontos kérdésben is csatlakozó országok. A költségvetési kompenzáció szűkmarkú uniós ajánlatát nehéz volt higgadtan kezelni, hiszen az komoly belpolitikai tényezővé vált. Csehország és Lengyelország engedélyt kért a költségvetési tételek átrendezésére. A lehetőség Magyarország előtt is nyitva állt uniós tisztségviselők szerint, de a magyar tárgyalódelegáció szerint ennek igénybevétele

nem állt az ország érdekében. Juhász Endre főtárgyaló szerint „ez nyilvánvaló beismerése lett volna annak, hogy nekünk [Magyarország] erőteljes kételyeink vannak a strukturális és kohéziós alapokból származó támogatások fogadásának képességét illetően, ez egyfajta bizonyítvány lett volna arról, hogy mi ezeket a pénzeket nem tudjuk majd felhasználni. [...] Az Unióban is létezik az a szó, hogy bázis-elmélet. Meggyőződésem, hogy amikor nekiállunk a 2007. január 1-vel kezdődő 7 éves költségvetési perspektíva megvitatásának, meg fogják nézni, hogy addig strukturális és kohéziós célokra mennyit kaptunk, és azt milyen mértékben kívánjuk emelni. Ez akkor is így lesz, ha ez jogilag nem szükségszerű. Ezeken a tárgyalásokon nem jogi helyzetben, hanem politikai-szociológiai helyzetben leszünk. A strukturális és kohéziós források csökkentésével tehát károsítottuk volna e későbbi tárgyalási helyzetben képviselendő pozíciónkat (Juhász, 2003:20.).

A bővítés folyamatként értelmezhető, hiszen sok területen fázisok során zárkoznak fel a keleti országok a nyugati országokhoz. Tehát egy folyamat során érnek el egy magas fokú integrációt, akkor is csak azok az országok, amelyek alkalmasak a lépésről-lépésre való haladáshoz. Viszonylag könnyedén elfogadottá vált a nézet, miszerint az EU-csatlakozás dátuma önmagában keveset jelent, csupán szimbolikus jelentősége van. Ami ennél sokkal fontosabb, hogy a csatlakozás napján már egy sikeres felzárkózási folyamat –mondjuk-félidejénél legyenek az említett országok. Hivatalos EU-tisztségviselők többször kifejtették, hogy az EU strukturális alapjainak teljes megnyitása nem kizárólag azért volt lehetetlen, mert azt a pénzmennyiséget az EU költségvetése nem bírta volna. Hanem éppen azért, mert ez olyan mértékű transzfereket okozott volna, amelyeket az illető országok gazdasági és társadalmi nem lennének képesek rögtön felszívni.

A 2002-es koppenhágai csúcstalálkozó után jelentősen változott a csatlakozó tagállamok mozgástera az EU működésében. Ezt a közel másfél –jogi értelemben egy- éves átmeneti időszakot az újak „aktív megfigyelői státusz” birtokában vészelik át. Habár a közvélemény számára kevésbé érzékelhető a változás, a közigazgatás számára egy fontos egy évet jelent az időszak. Györkös Péter, a Külügyminisztérium főosztályvezetője így értékeli az aktív státuszt: „A csatlakozási tárgyalások négy és fél éve alatt azt vártuk, hogy mi esik ki a cső végén, milyen közösségi jogszabály születik, s ha az megjelent a Hivatalos Lapban, akkor eldönthettük, hogy azt át tudjuk-e venni, vagy átmeneti mentességet kérünk. Koppenhága után a helyzet annyiban változott, hogy a döntés előtti fázisban a jogszabály tervezeteket megkaptuk és rendkívül indokolt esetben kérhettük az Interim Bizottság összehívását. Április 17. óta [a csatlakozási szerződések aláírása] azonban néhány kivételtől eltekintve ott ülünk a

Tanács intézményeiben, napi 10-40 közötti ülésre kapunk meghívót. Ez mennyiségében is sokkoló következményekkel jár, de a magyar közigazgatás fokozatosan, különösen az Állandó Képviselőtestület őszi teljes felállítását követően képes lesz megfelelni a mennyiségi kívánalmaknak (Györkös, 2003)”.

A tapasztalatok szerint nem nevezhető zökkenőmentesnek az aktív megfigyelői státusz időszaka. Különösen a végéhez közeledő jogalkotási folyamatok során –ellentétben az aktív státusszal- a csatlakozó országok képviselőinek nem volt (nincs) lehetősége érdemben beleszólni annak menetébe. A újak szakértői ugyanis nem ismerik az előzményeket olyan szinten, hogy annak minden részletébe, lábjegyzetébe belelássanak. Nem igazodnak el a félszavak között, amikből néha a megállapodások születnek. Szintén Györkös Péter beszámolója szerint „kedvezőbb képet mutat a felső szintű aktív megfigyelői státusz az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsában, valamint az Európai Tanácsban a magyar felszólalások a „tour de table” integráns részét képezik. Ez természetesen feltételezi, hogy fokozatosan kialakul és tökéletesedik az előkészítői munka, amely biztosítja, hogy a magyar hozzájárulás minden esetben a legcélzottabb és érdekeinek, valamint a valós vitakörnyezetének a legmegfelelőbb legyen.”

Kérdéses, hogy a csatlakozást követően mennyi idő múlva jutnak el az új delegációk arra a szintre, hogy ismerjék a háttérben meghúzódó viszonyokat. Felelőtlenség lenne azt gondolni, hogy erre elég az aktív státusz egy éve, és hogy 2004. májusában az efféle hiány már nem lesz érzékelhető. Felmerül kérdésként, hogy be lehet-e pótolni több évtized ismeretanyagát? Vagy miként kezelhetők azok a kérdések, amelyekkel az új országok eddig kevésbé foglalkozhattak más lemaradásaik miatt, de az Unióban napi kérdések. Az biztos, hogy a siker érdekében rövid távon rendeznie kell az adott országok humán erőforrását, beleértve a részterületek szakember-képzését. Ehhez jelentős átalakításokra van szükség az „otthoni” intézményekben is, hiszen a csatlakozást követően már nem elégséges egy-két nagy nevű szakember alkalmazása az egyes részterületeken, ugyanis napi szinten is jól képzett szakembergárdával kell rendelkezni a hatékony érdekképviselő érdekében.

3. Az alkotmányos viszonyok

3.1. Az alkotmányozó folyamat

Miközben a tagjelöltek a csatlakozási tárgyalásokkal, illetve vállalásaik teljesítésével voltak elfoglalva, gőzerővel haladt az EU jövőjének tervezése és alakítása. A csatlakozási tárgyalások során valódi akadályként nem jelentkeztek az intézményi és strukturális reformok. Pedig sokan, sokhelyütt nyilatkozták azt, hogy a reformokon elbukhat a bővítés maga. De mivel a bővítés nem akadályként jelentkezett, hanem összetevőként, így egyértelmű volt, hogy az újonnan csatlakozó országokat a hétköznapi feladatok elvégzésén túl be kell kapcsolni a jövőépítésbe. Az európai alkotmányozó folyamat során az EU keleti bővítésének főpróbáját is megtartották egyben. Az újak ugyanis első ízben és leglátványosabban az Európai Konvent ülésein és annak folytatásán, a Kormányközi Konferencián „tesztelhették” azt, hogy mekkora mozgásterük lesz, vagy lehet a megújuló Európában. Az alkotmányozó folyamat egyes témái során pedig az is kiderült, milyen ellentétes érdekek mutatkoznak a csatlakozó országok csoportján belül.

A 2001. decemberében stratégiai iránymutatásként kiadott Laekeni Nyilatkozat egyfajta kiindulópontként szolgál az EU jövőjéről szóló vitában. A Laekeni Nyilatkozat három főbb részből áll. Az első "Európa választás előtt" címet viseli, és egy általános képet kínál az EU-ban mostanra kialakult állapotokról, számba véve annak "erősségeit és gyengéit". A második a kihívásokkal és reformokkal foglalkozik, tehát rész mindazokat a főbb témaköröket igyekszik felmérni, amelyekre a Konventnek összpontosítania kell majd, 2002-es megalakulása után. A harmadik rész pedig magának a Konventnek az összehívását, összetételének és működési rendjének leírását tartalmazza (Council, 2001).

Az első rész jelentős változásokon ment át csúcspont megelőző egyeztetései során. A helyenként rendkívül drámai hangot megütő dokumentum kiindulópontja az volt, hogy az "EU egy sikertörténet", amelynek nyomán az Unió az Egyesült Államok és Japán mellett a világ legprosperálóbb részévé válhatott. A korábbi megfogalmazásban azonban helyet kaptak olyan megállapítások is, mint hogy "ötven év után az európai építmény gyengéi mindinkább láthatóvá váltak", "egyesek még igazi identitásválságról is beszélnek", vagy hogy a negatív dán és ír népszavazási eredmények, az európai választásokon való csekély részvétel, mind "az

európai projekttel szembeni értetlenségre", egyesek szerint az EU-val szembeni ellenérzésére utalnak. Az első szövegvariáns kimondta azt is, hogy a távolság növekszik az állampolgárok és az európai intézmények között, és hogy ma már az egyszerű polgár nem képes a hivatalos célokkal azonosulni, sőt a kapcsolatot sem képes felismerni az Unió napi tevékenységei és a kitűzött célok között. Ezért az állampolgár szemében a bürokrácia riasztó képe marad meg az EU-ról. Ezek a kemény szavak aztán végül mind kikerültek a szövegből, illetve "kihívásokká" lettek átfogalmazva.

Az eredetileg legtöbb támadást kiváltó "Kihívások és reformok" című második dokumentum szintén részletesen szólt azokról a területekről, amelyekre az EU jövőjéről 2002-től esedékes vitáknak összpontosítaniuk kellene. Az ennek nyomán ajánlott főbb témakörök egyes vélemények szerint túlzottan is tendenciózus kérdéseket vetettek fel.

Ilyen volt például a hatalommegosztás új formájának kérdése az Európai Unióban. A nyilatkozat megerősítette annak már sokat hangoztatott szükségességét, hogy célszerű újradefiniálni az EU-szintre és a tagországokra tartozó kérdések körét, illetve azt, hogy ezek kapcsán mi legyen a befolyásolási, hatalomgyakorlási jogosítványok megosztása az EU-szint és a tagállami szint között. Célként határozták meg az egyértelműséget és egyszerűséget az EU és a tagországok közötti hatáskörök megoszlásában (Röben, 2003:12).

Mindez egyúttal már átvezetett a következő témakörhöz is, nevezetesen, hogy mi módon lehet az EU-intézmények működőképességét hatékonyabbá és legitimebbé tenni, különös tekintettel a taglétszám várható radikális megugrására. Egyértelművé vált, hogy javítani kell az Európai Bizottság hatékonyságán, de ennek módjáról már megoszlottak a vélemények, ahogy az is, hogy a testület elnökét miként jelöljék (az Európai Tanács, az Európai Parlament, vagy közvetlenül a polgárok választhassák?).

Hosszú idők óta a demokratikus deficit legfőbb jele az Európai Parlament relatív kis súlya a döntéshozásban. Megállapodás született arról, hogy szükség van az Európai Parlament súlyának és szerepének növelésére. Ezt legtöbben az együttes döntéshozás kiterjesztésével képzelték el, vagyis a miniszterek tanácsa és a parlament közös döntéshozási folyamatának létrehozásával. Külön kérdéscsoport foglalkozott a nemzeti parlamentek jövőbeni szerepével, vagyis arról, hogy hogyan lehet őket jobban bevonni a döntéshozatalba?

A "Kihívások és reformok" című második dokumentum végül külön tárgyalta az EU-állampolgárok alkotmányának lehetőségét. A fő kérdés az volt, hogy tegyenek-e különbséget az EU alapszerződés és azt kiegészítő szerződések között, illetve, hogy beemeljék-e az alapszerződés anyagába a nizzai csúcson politikai nyilatkozatként elfogadott "Alapvető Jogok

Európai Chartáját". Kimaradt viszont az a korábbi kérdés, amelyik azt firtatta, vajon fenntartsák-e a mai megkülönböztetést a "Közösségek" és az "Unió" között? Zárásként felvetődött annak kérdése, hogy a készülődő EU-alapokmány már mennyire lenne hasonlatos egy alkotmányhoz.

Az Európai Konvent tájékoztató szakaszában a testület tagjainak a laekeni nyilatkozatban felvetett kérdésekre kellett válaszokat adniuk. Ezek hat nagy csoportra oszthatók: Európa szerepéről szóló alapkérdések, a hatáskörök kijelölése az EU-ban, az unió rendelkezésére álló eszközök egyszerűbbé, áttekinthetőbbé tétele, az intézmények működése és demokratikus legitimitásuk, Európa egy nyelven beszéljen a nemzetközi porondon, és végül az európai alkotmányhoz történő hozzáállás.

Az említett témakörök vitái kapcsán megfigyelhetővé váltak egy idő után bizonyos érdekelhatárolódások a tagok mentén. Egyes témákban a kis tagállamok küldöttei szembe kerültek a nagyok delegáltjaival. Éles ellentét bontakozott ki azok között, akik egy föderális Európában, és azok között, akik a nemzetállamok Európájában látnák a sikeres jövő zálogát. Ezen vélemények jelentős eltérése miatt nem várható, hogy a Konvent állást foglalna egy föderális vagy nemzetállami Európa alapkérdésében. A Konvent és az azt záró kormányközi konferencia során az dönt el, hogy az Európai Unió a bővítés által csak fokozódó diverzitást nagyobb rugalmassággal kezelő, a konkrét integrációs együttműködésre többféle, akár párhuzamos, többsebességű lehetőséget kínáló (és akár a föderalista berendezkedéshez is utat nyitó) integrációs modellt kíván a jövőben folytatni.

Fontos újítás volt a tagjelöltek meghívása az Alkotmányozó Konventben, habár arra semmi nem kötelezte az EU-t. Kétséges ugyanakkor, hogy a Konvent munkája mennyire tekinthető sikeresnek. Az összeurópai véleménynyilvánítás jelei alig érzékelhetőek, csak egy-egy internetes honlapon találni utalást a civil részvételre. Ennél is feltűnőbb volt a tagjelöltek csendessége. „A tagjelöltek –helyzetük bizonytalanságát érzékelve- óvakodtak attól, hogy bárkit is megsértsenek, így általánosságok hangoztatására szorítkoztak. (Csaba, 2003).”

Részben a Konvent munkája kapcsán, részben a Kormányközi Konferencia idején felvetődhetett a keleti országok együttműködésének igénye. Ennek egyszerű technikai indokai is vannak, hiszen lévén legtöbbjük kis- vagy közepes tagállam lesz, így azonos érdekei vannak az intézményi reformok kapcsán. az Európai Bizottság tagjainak számáról, vagy a szavazati arányok meghatározásáról.

Lengyelország kivételével valamennyi leendő uniós tag, köztük Magyarország is egyetértett a jelenlegi kis tagállamokkal az intézményi reformok kapcsán. Vagyis a kis és nagy tagállamok közötti ellentét a jelenlegi Unióban is meghatározó szereppel bír. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kisebb országoknak érdekében állna bebetonozniuk magukat egy állandó csoportba.

3.2 Hívószavak: föderalizmus, regionalizmus, szubszidiaritás

Az egyre több szereplő által is elfogadható együttélési mechanizmus legjobb formájának keresésekor jutunk el a föderális Európa gondolatához, amely néha burkoltan ugyan, de meghatározó szerepet játszik a jövőről szóló vitában. Az Európai Unió működésének szerkezete egyértelműen a föderalizmus felé halad, akkor is, ha ezt a legtöbben határozottan ellenzik.

Altiero Spinelli és Jean Monnet két fontos irányvonalat képviseltek egykoron, a föderalistát és a funkcionalistát. Mindkettő az európai integráció megvalósítását tűzte ki célul. A föderalista megközelítés lényege, hogy a helyi, regionális, nemzeti és európai hatóságoknak együtt kell működniük, és ki kell egymást egészíteniük. A funkcionalista megközelítés ezzel szemben a szuverenitásnak a nemzetitől a közösségi szintre való fokozatos átadását támogatja. Mára a két irányvonal egy meggyőződéssé vált (a Konvent formájában testet is öltöt), mely szerint a nemzeti és a regionális hatóságok mellett szükség van független, demokratikus, európai intézményekre azokon a területeken, ahol a közös fellépések hatékonyabbak, mint az egyes államok lépései. A föderalizmus Európája tehát a résztvevők között a szuverenitás egy már kritikusabb mértékű megosztását követeli meg, amelyben közös megegyezés alapján közös entitásra ruházzák át érdekeiket. A föderális Európa felépítése semmiképpen sem jelenti egy mindenható, EU-szintű nemzetállam megteremtését, azaz a nemzetállamok feloldódását valamifajta európai szuperállamban. A föderalizmus lehetővé teszi a különböző döntési szintek egymástól történő elkülönítését, összhangban a szubszidiaritás elvének szigorú betartásával és alkalmazásával.

Monnet a Montánunióban a „nemzeti szuverenitás falának megbontását” látta, mára azonban el kell fogadnunk, hogy a tagországok és tagjelöltek sem igazán tudják magukénak az alapgondolatot, annak ellenére, hogy többnyire készek és képesek a szuverenitás fokozottabb mértékű átruházására. Csak éppen megszűnt a külső fenyegetettség, a belső

német fenyegetettség, megfakultak a háborús emlékképek. A később csatlakozók pedig már nem valaminek a kivédésére, elkerülésére szavaztak igennel, hanem tették azt egy jóléti társadalom kiépítésére, a jól szervezett piac megnyílására, a jelentős döntés-befolyásolási szándék megszerzése miatt.

„A szuverenitásról való lemondás csökkenő hajlama szembekerül tehát a bővítésből adódó szükséges kohéziós elemek erősödésével. A jelek szerint a két folyamat pedig egymás mellett is képes létezni, ami egyre bonyolultabb együttműködési formákat eredményez. Lesznek ezentúl is a kohéziót erősítő tényezők, hiszen a gazdasági és biztonsági fejlődés minden tagállamnak érdeke. Az euró, a Schengen-övezet, a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés, valamint a környezetvédelem terén a létező legmagasabb együttműködési fokozat elérése a cél. Ugyanakkor ezzel egy időben jelen vannak a különállást hangsúlyozó, identitást erősítő tényezők: szubszidiaritás a döntéshozásban, a regionális és agrárpolitikák újra-nacionalizálása” (Rácz, 2002).

A csatlakozó országok jövőbeli szerepének vizsgálatakor nem szabad elmenni az Uniót jelenleg egyre jobban befolyásoló regionalizmus elve mellett. A már említett világkereskedelmi „harc” mellett az elkövetkező évek nagy kérdése, hogy mennyire sikerül az EU-nak kialakítania egy hatásos regionális politikát, a Régiók Európáját. Lévai Imre tanulmányában rámutat, hogy a két folyamat között kimutatható a párhuzam. „A globalizáció, azaz a tőke világméretű expanziója tekinthető úgy is, mint a társadalmi aktorok növekvő egymásrautaltsága és a társadalmi interakció ezzel fokozódó egyidejűsége. A globalizáció az önszerveződő világrendszer komplexitásának növekedése. Ebben az összefüggésben a világrend regionalizációja felfogható aszimmetrikus globalizációként”. (Lévai, 2002:8). Vagyis az évszázados vita ma is él. Lehet-e egy régiónak tekinteni a mostani csatlakozó államok többségét (leszámítva Ciprust és Máltát)? Ha az említett országokat nem földrajzi, hanem kulturális és történelmi egységként kezeljük, akkor a térség régióként működik. Az EU-csatlakozást követően természetesen kisebb területeket jelentenek a régiók, de korántsem mellékes, hogy az újonnan csatlakozó régiókat milyen nagyobb egység tagjaként kezelik. Ha a csatlakozó országok megtanulnak az EU rendszerében élni, akkor nem egyszer a kérdés nem is az lesz, hogy milyen érdekviszonyok vannak az egyes államok között, hanem milyen érdekek mentén politizálnak az adott térség régiói. És habár a jelen dolgozat hipotézise éppen az, hogy az említett országok csoportos érdekérvényesítésre alkalmatlanok, meggyőződésem, hogy ugyanennek a kérdésnek „régiókra lebontott változata már” kedvezőbb képet mutathat a jövőben.

3.3 Az Alkotmányos Szerződés és az új tagállamok

Az EU minden olyan európai állam számára nyitott, amely osztja az Alkotmányos Szerződésben feltüntetett alapértékeket. Ezek a következők: az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a demokrácia, a törvények és az emberi jogok tisztelete. Az Unió célkitűzéseiként a béke, az Unió értékeinek védelme és a népek jólétének mozdítása mellett továbbra is alapvető a versenytorzulástól mentes, egységes piac elérése, mely mellett a szabadság, biztonság és igazságosság térsége kap hangsúlyt. Fontosnak tartják továbbá az államok közti szolidaritást, a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a szociális piacgazdaságot, a fenntartható fejlődést, a teljes foglalkoztatottságot és a környezet védelmét. Ezek a feltételek az új tagországok számára nem ismeretlenek, hiszen a koppenhágai kritériumok is hasonló elvárásokat fogalmaztak meg. Az új tagállamok érdekeinek megfelelő, hogy az Unió alapvető céljainak meghatározásakor az EU eltolódott egy szociális dimenzió felé, egyensúlyt teremtve ezzel a gazdasági és szociális értékek között.

Az Unió csak olyan területeken illetékes, amelyekben a tagállamok kifejezetten ráruházták a hatalmat. A területek kinevezésénél az Unió nevezetes elvét, a szubszidiaritást tiszteletben kell tartani. Ezek szerint az EU olyan ügyekben léphet fel, amelyeket ilyen vagy olyan okoknál fogva csak közösségi szinten lehet szabályozni, mert a tagállami, regionális vagy helyi fellépés nem elégséges. Ennek felügyeletére a nemzeti parlamentek ügyelnek, amelyeknek joguk van "riasztani", ha úgy vélik, az EU átlépte hatáskörét. A nemzeti parlamentek ilyen irányú feladatvállalását üdvözlötték az új tagországok is, mert így megnő a tagállamok ellenőrző funkciója, tehát a mozgásterük is ezzel.

Az unió új meghatározása –polgárok és tagállamok Uniója- beemeli az uniós polgár „intézményét”, ami a polgárok erősödő politikai legitimációját eredményezheti. Ez az Európai Parlament hatáskörének kiszélesítésével valósul meg. Új kezdeményezés, és remélhetőleg a most csatlakozó országok lakóihoz is eljut a híre, hogy ezentúl 1 millió uniós polgár együttesen hivatalos kezdeményezőként léphet fel. A már említett tagállami egyenrangúsághiány kiigazítása valósul meg a polgárok egyenlőségében.

A hagyományos alkotmányokhoz hasonlóan pár sor utal a tagállamok területi integritására. Az Alkotmányos Szerződés (tervezete) kimondja az államok (régiek és újak), a népek, az államok és a valóság egyensúlyát. Az Unió és a tagállamok közötti viszonyt taglalva az alapszerződés a „status quo” elvét rögzíti, hiszen kimondja az államok területi

integritásának és több területen való szuverenitásának az Unió általi tiszteletben tartását. Az Unió itt nem egységes, csupán tiszteletben tartja a tagállamok belső struktúráját és az alapvető, csak rájuk tartozó funkcióikat: a területi integritás biztosítását, a belbiztonság és a jogrend fenntartását.

Az alapszerződés leszögezi, hogy a közösségi törvények elsőbbséget élveznek az állami törvényekkel szemben, vagyis konfliktus esetén az előbbi az irányadó. Az EU eddigi életében erre már voltak utalások, például a bírósági értelmezések során. Az alkotmány az egyértelműség miatt megkülönböztet kizárólagos és közös hatásköröket. Egyes területeken így csak az Uniónak van joga a törvénykezéshez, más területeken pedig mind a közösség, mind az államok intézhetnek.

A 2004-ben csatlakozó országoknak tehát a megfelelő érdekérvényesítéshez tudniuk kell, hogy melyek a kompetenciák az Unión belül. Kevés mozgástér várható az úgynevezett kizárólagos hatáskörökkel rendelkező politikák irányításában, vagyis a pénzügyi politika (az euróállamok számára), a külkereskedelem, a vámunió, a tengermegőrzés, vagy az olyan nemzetközi szerződések megkötése terén, amelyek valamilyen belső uniós politikából fakadnak. Értelemszerűen a fenti esetekben a nemzeti érdekérvényesítés csak a megfelelő partnerek megtalálása után lehet sikeres.

A közös hatáskörök esetén (a belső piac, bel- és igazságügy, mezőgazdaság és halászat, szállítás, energia, a szociálpolitika egyes részei, gazdasági, szociális és területi kohézió, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, uniós közegészségügy, kutatás, úrkutatás, humanitárius segítségnyújtás (Gordos-Ódor, 2003)) egy "rugalmassági klauzula" lehetővé teszi, hogy a tagállamok egyöntetű hozzájárulással újabb hatalmat ruházzanak át az Unióra, amennyiben az "szükséges az alkotmányban foglalt célok elérésére, de amelyekhez az alkotmány nem biztosította a szükséges jogköröket.

A döntéshozatalban megszűnik a kisebb tagállamokat (köztük már Magyarország, Csehország, Szlovénia is) előnyben részesítő pozitív asszimetria. A reformok a tagállamok közötti, az Unió és a tagállamok közötti, valamint az Unió intézményei közötti viszonyrendszerekre épülnek fel, miközben lényegében megmarad a tagállamok közötti egyensúlytalanság. (Elméleti szemszögből az államok egyenjogúság az intézményesített integrációban eleve lehetetlen.) Ugyanakkor az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása világos és áttekinthető. Ezzel egyidőben felértékelődik a tagállamok népességnagyság iránti érdekeltsége, amit részben nemzeti hatáskörben maradó eszközökkel külön irányítanak majd a tagországok.

Az Alkotmányozó folyamat legnagyobb problémája végül éppen a népességszám alapján történő szavazat-felosztása lett, mivel Spanyolország és Lengyelország nem fogadta el a számukra kedvezőbb nizzai rendszer megszüntetését. (A dolgozat leadásának időpontjában épp ezen téma miatt bukott meg az alkotmány elfogadása).

A nizzai szerződés még 27 szavazatot irányoz elő Lengyelországnak – ugyanannyit, mint Spanyolországnak –, ami csak kettővel kevesebb, mint amennyi a népességében több mint kétszeres Németországé lesz a szerződés életbelépése után. A mostani bővítés legnagyobb csatlakozó országa hamar rájött mekkora erő rejlik szavazatai mögött. Ebből a szempontból nézve Lengyelország hamar az Unió egyik jól ismert érdekérvényesítőjévé vált. Főleg, ha mindezt azzal a Spanyolországgal teszi, amely az elmúlt években egyre több kísérletet tett az „nagyok”-hoz való felzárkózásra.

Megkérdőjelezhető ugyanakkor, hogy a végén sikerrel jön-e ki Lengyelország ebből a harcból. Többen figyelmeztettek, hogy a lengyelek még nem tanulták meg az uniós nyelvet, nem ismerik az európai érdek fogalmát. A jövőbeli alkupozícióját pedig jelentős mértékben rontja a mostani ellenkezés. Ez komoly veszteséget is jelenthet a költségvetés 2004 őszi elkezddő vitáján. Pedig a jelenlegi számítások szerint Lengyelország 2007-től eddig példa nélküli nagyságú pénzeket kap majd a közösből (FigyelőNet, 2003).

Az Unión belüli, a közös jogok gyakorlásával összefüggő jelenlegi tagállami viszonyokat az új alkotmány a nagyobb tagállamokra nézve kedvezően befolyásolná. Az indoklás szerint ezzel állna helyre a „demokratikus” rend. Kevésbé egyértelmű viszont az úgynevezett megerősített együttműködések esete, amilyen például a közös védelmi rendszer felállítása lehet. A megerősített együttműködések esetén az egyhangú döntéshozatali rend teljes működésképtelenséget okozna. A megerősített együttműködések esetén a részvétel a képesség és a korlátozott készség a meghatározó. Ennek függvényében kialakítások mindig rugalmasan történik. Az erőviszonyok és így a képességek időbeli változása joggal veti fel a keretek kiszélesítésének szükségét, illetve a befogadó jelleg egyértelmű megmutatását. Mindez feltételezi az Unió olyan alapvető elveinek korrekt alkalmazását, mint a szolidaritás (Gordos-Ódor, 2003).

Az új tagállamok integrációjának legnagyobb veszélye lehet, ha a jövő Európai Uniója fokozott mértékben válik többkörössé, többsebességessé. Tényleges másodrendű tagság keletkezhet akkor, ha az új tagországok minden megerősített együttműködésre

alkalmatlannak bizonyulnak. Nem véletlen, hogy a Kormányközi Konferencia során véglegesülni látszó közös európai védelmi együttműködést csupán elfogadják az újak, ám nem támogatják lelkesen. Természetesen ebben szerepe lehet az USA-val való jó kapcsolattartásnak is, de minden bizonnyal az aggodalom is, hogy nem lesznek képesek részt venni a védelmi együttműködésben. Idővel pedig az efféle kimaradások száma kritikussá válhat. A 2004-ben csatlakozó tagok még legalább három évig nem lesznek teljes jogú tagjai a Schengen-rendszernek, ennél is később lesz meg az lehetőségük az euróövezethez való csatlakozáshoz.

4. A kibővített Unió

Amikor 2003. áprilisában a csatlakozási szerződésekre felkerültek az aláírások, egy új fejlődési szakasz vette kezdetét az EU-ban. Az integráció elmélet azon filozófiája győzedelmeskedett ugyanis ezúttal, ami az „előbb elmélyíteni, aztán szélesíteni” helyett az „előbb szélesíteni, aztán elmélyíteni” folyamatot jelöli. Az elmélet megléte egyet jelent eleve azon lehetőséggel, hogy az uniós országok bármikor találhattak volna még olyan hiányosságokat, amik alapján elhalasztják a bővítést. Az a tény, hogy a hiányosságokkal együtt engedik be az új tagországokat, magával hozza azt, hogy az elmélyítés folyamata során az újak politikai és gazdasági mozgástere csökkentett értékű lehet – a támogatási pénzek mintájához hasonlóan.

„A nagyfokú és egyoldalú kül gazdasági orientációról szólva az EU több mint 75 százalékos részaránya érdemel figyelmet az egyes kelet-európai államok külkereskedelmében, ami önmagában érhető lenne, hiszen például Belgiumban, Hollandiában és más hasonló méretű országokban is hasonló a helyzet. Az azonban nem a dinamikus komparatív előnyök ésszerű kiaknázására utal, ha ezen belül egy-egy tagállam (például Németország vagy éppen Finnország) egymagában közel 50 százalékot képvisel (Magyarország és Észtország esetén) (Lévai,2002:26)”. Persze mindezek nem jelentik, hogy a politikai függetlenség szempontjából le kellene építeni ezeket a kapcsolatokat. Azt azonban jól mutatja, hogy a csatlakozó országok leépítették egymással való kapcsolataikat, és legtöbbjük egy szűkebb EU régióval tart.

A Közép-Európai Szabadkereskedelmi Társulás éppen ezért nyújtott gyenge teljesítményt. Az objektív versenykényszereken túl egy erősen átpolitizált, szubjektív túlzásoktól sem mentes érdekütközéseknek lehettünk szemtanúi. Lévai Imre (2002) szerint álvitának tűnik, hogy alulról, belső gazdasági erők hatására, vagy felülről, politikai döntés

eredményeképpen jön-e létre életképes regionális együttműködés. „Nyilvánvaló, hogy a két oldal egymást feltételezi. Hiábavaló ugyanis a politikai szándék, ha nincs kölcsönös relatív előnyöket biztosító együttműködésre lehetőség, [...] s hiába adottak a gazdasági feltételek, ha nincs vagy nem lehetséges a közös politikai akarat.”

Az Európai Unió keleti kibővítésére végül úgy kerül sor, hogy –az új alkotmányt eltekintve- a kívánt reformok többsége nem történt meg. Ugyan az EU új alkotmánya életbe lépésekor többé-kevésbé rendezné az intézményi kérdéseket, ám a másik nagy problémakör, az elosztó-rendszer a bővítés napjára is megreformálatlanul maradt. „Ez a fordulat annál meglepőbb, mert az EU 1994. júliusi korfui csúcstalálkozásán már megfogalmazódott az a felismerés, mely szerint az a 15 tagúvá bővülő Unió a működőképessége határához érkezett. (Csaba, 2003:12.)

Minden fölmérés arra utal, hogy a fejlettségi szakadék miatt a keleti bővítés a nyugati államok belpolitikájának egyik legnépszerűtlenebb feladatává vált. Az újakkal szembeni fogadókészséget rontja, hogy a csaknem egy évtizedes felzárkóztatási program „sikerei” ellenére az unió regionális térségeinek fejlettségbeli különbségei továbbra is jelentősek. A tíz állam bevételétől az Unió átlagos egy főre jutó jövedelmi szintje mintegy 16 százalékkal mérséklődik, így pedig a strukturális alapokból támogatható területek közül számos korábbi haszonélvező kiesik. Ha az effajta „érdekvédelmi” szempontok uralkodnak, akkor csekély esélye marad az intézményi célszerűség és a jövőbeli működőképesség szempontjait erősíteni hivatott valódi reformoknak. 2002. decemberében a koppenhágai tárgyalások során már kialakult az a marakodó hangulat, ami előrevetíti az uniós döntéshozatal további bénultságát. Az új tagjelöltek hamar rákaptak a déliek által meghonosított követelőző hangnemre (magánbeszélgetésekben a diplomataik már emlegetik a „coalition of the nasty” fordulatot is). (Csaba, 2003:14.)

Az érdekviszonyok megfelelő kezeléséhez, illetve a mozgásterek objektív feltérképezéséhez szükséges lehet, ha az EU jelenlegi belső ellentmondásait is figyelembe veszik az újak. A csatlakozási tárgyalások során is megfogalmazódtak azok a kritikák, miszerint az EU nem egyszer többet várt el a tagjelöltektől, mint a teljes jogú tagországoktól. Sőt, a 2003-as év végén a Stabilitási Paktum kapcsán is beigazolódtott: nem minden esetben tartják be a tagok a játékszabályokat.

Az Európai Unióban napjainkban egy kettőség figyelhető meg. Egyrészt az európai országok egy közösségben képzelik a jövőt, amelynek jele az Alkotmány maga. Másrészt ugyanakkor jól láthatók annak jelei, hogy a közösség tagországai egyre markánsabban

jelenítik meg sajátos nemzeti különérdekeiket. Ezt tehát a most csatlakozó országoknak figyelniük kell, mivel különösen nehéz lehet annak a határvonalnak a megtalálása, ami elválasztja a közösségi és a nemzeti érdekeket egymástól (vagy ezek halmazát). Az új tagországoknak rendszerezniük kell, hogy melyek az EU által elvárt követelmények, és melyek a nemzeti önmegvalósulást szolgáló tennivalók. Foglalkozni kell azokkal a területekkel, amelyek nem kapcsolódnak szervesen az EU tagsághoz, de az az ország és a nemzet szempontjából fontos. Az újak csatlakozását semmilyen körülmények között nem lehet úgy értelmezni, hogy bezárták maguk mögött az ajtót. A csatlakozás sokkal inkább egy tágabb térbe való kijutást eredményez számukra.

Összegzés

Az Alkotmányos Szerződés a regionális integrációk történetében precedenst teremt, hiszen az első olyan szerződés, amely alkotmányos jelleggel bír. A stratégia szempontok alapján megfogalmazott szerződés megerősíti a sokszínű Unió értékközösségét, lényegi változtatásokat javasol az érdekviszonyban. Az érdekviszony-módosítás eszköze a szerződésben jelentős hangsúllyal szereplő intézményi, döntéshozatali rend megváltoztatása, mely föderális irányú félfordulatként jellemezhető.

Az Unió hatékony működése nem építhető a tagállamok abszolút egyenjogúságára. Az új tagországok még jó ideig az Unió belső perifériáján helyezkednek majd el, miközben többségük a felkészületlenség miatt könnyen kimaradhat majd a megerősített együttműködésekben.

Az Alkotmány megfelelő eszköz azonban az érdekérvényesítés szabályokba foglalására, így eszköz arra is, hogy a különbségek ne törjék meg a közösség egységét.

Irodalomjegyzék:

Balázs Péter (2001): *Európai egyesülés és modernizáció* (Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 353 oldal)

Balázs Péter (1995): „Integrációelméleti adalékok az Európai Unió közelgő keleti bővítéséhez.” In: Balázs-Maresceau, 27-71.o.

BruxInfo (2002): A költségvetési vita kiindulópontja: a berlini Agenda 2000-csomag, <http://www.bruinfo.hu/cgi-bin/bruinfo/write.cgi?filename=/bruinfo/archivum/cikkek/021213fejlodes2.html>

Csaba László (2003): A kibővített krízis. *Európai Tükör*. 2003/4-5. Budapest, MEH Stratégiai Elemző Központ.

Európai Alkotmány. Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról. In: Európai Füzetek. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati stratégiai Elemző Központ. Budapest, 2003.

European Council (2001): *The Future of the European Union (Laeken Declaration)*, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

Europe enlarged: Understanding the impact. - A kibővített Európa: Tények és remények. - London; New York; Hong Kong: Economist Intelligence Unit, 2003.

Európai Konvent Magyar Titkársága (2002) *Háttéranyag az Európai Konventről.* Munkadokumentum, Veszprém.

Gowan, Peter (2002): „The EU and Eastern Europe: Diversity without Unity?” In: Farrell-Fella-Newman, 29-49.o.

Györkös Péter (2003): Az első hónapok az Unión belül. *Európai Tükör*. 2003/4-5. Budapest, MEH Stratégiai Elemző Központ.

Gordos Árpád-Ódor Bálint (2003): A konvent után... Kormányközi Konferencia. *Európai Tükör*. 2003/6. Budapest, MEH Stratégiai Elemző Központ.

FigyelőNet (2003): Lengyelország lenne a következő EU-büdzs fő kedvezményezettje, <http://www.fn.hu/cikk.php?id=3&cid=69728>

Fóris György (2002): Átmenet Nizza és az újabb reformok között. In: *Milyen EU-ba érkezünk?* (Engem is érint sorozat) Külügyminisztérium, Budapest, 2002.

Juhász Endre (2003): Magyarország és az Európai Unió – Eredmények és feladatok. *Európa 2002.* különszám, 2003. március. Budapest, Európai Tanulmányok Alapítvány.

Kádár Béla (2003): Miért Európa? *Európai Tükör*. 2003/2. Budapest, MEH Stratégiai Elemző Központ.

Lévai Imre (2002): Az EU integráció hatása Magyarország Kelet-és Közép-Európai kapcsolatrendszerére. In: *Integration Studies.* Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.

Pitti Zoltán (2003): Versenytársakból Útitársak – A teljes jogú EU-tagságig vezető út. *Európai Tükör*. 2003/3. Budapest, MEH Stratégiai Elemző Központ.

Prodi, Romano (2002): *2000-2005 időszaka, az Új Európa kialakítása.* In: *Az Európai Unió évkönyve 2001.* Osiris, Budapest, 2002. 17.o.

Rác Péter (2002): Európa Jövője: Ismeretlen államforma. *Figyelő*. 2002. június 16.

Volker Röben (2003): *Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of the European Union.*, Jean Monnet Working Paper 8/03, NYU School of Law, New York.