

DOI: 10.18427/iri-2016-0017

Szerbia EU-s csatlakozásának kérdései

Pintér Tibor, Hardi Tamás
Szegedi Tudományegyetem
pintert@sze.hu, hardit@rkk.hu

Bevezetés

Horvátország 2013-ban történt csatlakozását követően az Európai Unió külgazdasági politikájának irányítói nyíltan deklarálták, hogy elhúzódó tárgyalási folyamat vár a belépni szándékozó, uniós terminológiával élve, nyugat-balkáni államokra és ezzel egyidőben kulcsfontosságú országnak ítélték meg Szerbiát mérete, stratégiai elhelyezkedése és geo-kulturális adottságai miatt.

Mindmostanáig igaz, hogy a legutóbbi délszláv háborúban elkövetett háborús bűnök valamint Koszovó rendezetlen helyzete jelentette, jelenti a legfontosabb politikai akadályokat déli szomszédunk EU-hoz való csatlakozása előtt.

A tárgyalási folyamat szakmai egyeztetések és politikai alkuk eredményeként halad előre, a hivatalosan meghatározott 35 tárgyalási fejezet végleges lezárása jelentheti majd a folyamat jogi befejezését.

Szerbia és az eu kapcsolatrendszere

Szerbia 2012. március elsején vált az EU tagjelölt országává, ez a státusz azt jelenti, hogy az ország az Európai Bizottság értékelése alapján olyan állapotban van, hogy meg lehet kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat, a mélyebb szintű jogharmonizációs tevékenységet. Szerbia és az EU kapcsolatrendszere azonban nem ehhez az egy dátumhoz kötődik csak, ez egy korábbi fázis lezárásaként és egy új szakasz megnyitásaként értelmezhető.

Ahogy igaz ez a 2004-ben és 2007-ben belépett országok csatlakozási folyamataira, ugyanúgy jellemző Szerbiára és a nyugat-balkáni államokra is az, hogy az Unió az Európai Tanács meghatározó csúcsértekezletein rakta le a bővítés mérföldköveit. Az intézményesített kapcsolatok az EU, valamint akkor még Jugoszlávia között az Európai Tanács feirai csúcsértekezletéig nyúlnak vissza, amelyet 2000 nyarán tartottak. Ezt követően a szintén 2000-ben tartott zágrábi, valamint a 2003-ban tartott thesszalóniki csúcsértekezlet jelentette azokat a politikai vezetői konferenciákat, melyek során az EU egyértelmű csatlakozási jövőképet, és amelyek alapján előcsatlakozási támogatásokat nyújtott a térség országai, így Szerbia számára is (Losoncz, 2011). Mindezt a legutóbbi délszláv háború befejezése és Jugoszlávia szétesése utáni történelmi helyzetben (Juhász, 1999).

Szerbia és az EU intézményes kapcsolatrendszerének ezt követő mérföldköveit több forrásra alapozva is bemutatathatjuk. A részletesebb ismertetések a szerb fél uniós integrációval foglalkozó intézményeinek dokumentumai, honlapjai segítségével érhetők el. Az Európai Unió szerbiai delegációjának honlapja alapján¹ a következőkben ismertetem röviden a meghatározó lépcsőfokokat. Ezt követően

¹ A delegáció pontos internetes elérhetősége: <http://europa.rs/eng/serbia-and-the-european-union/>

azonban egy hosszú összegző táblázatban döntően a szerb kormány európai integrációs hivatalának² – Government of the Republic of Serbia European Integration Office, az egyszerűbb hivatkozhatóság miatt a későbbiekben SEIO – és a szerb külügyminisztérium hivatalos oldalának³ információira támaszkodva mutatjuk be a két fél intézményesített kapcsolatrendszerének mérföldköveit, kronológiai sorrendben.

Az előzőekben említett három EiT csúcserkezetet követően Szerbiának is végig kellett és végig kell járnia azokat a lépcsőfokokat, melyek elvezetnek ahhoz, hogy egy adott ország megkezdhesse a csatlakozási tárgyalásokat az Unióval (Sinka, 2013). A csatlakozási tárgyalások konvencionális, dokumentációs előfeltétele az, hogy egy ország rendelkezzen aláírt és a tagállamok által ratifikált stabilizációs és társulási megállapodással, tagjelölti státusza legyen (azaz a potenciális tagjelölti státusból, melyet a feirai csúcs automatikusan garantált minden nyugat-balkáni államnak, lépjen eggyel följebb-közelebb az EU-hoz), és tegyen eleget olyan – kifejezetten a régió országaival szemben megfogalmazott politikai – előfeltételeknek, melyeket megszabtak az országgal szemben. Szerbia esetében az ICTY-vel (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, magyarul: A volt Jugoszláviával foglalkozó Nemzetközi Büntető Törvényszék) való teljes együttműködés volt az egyik évekig nem teljesített előfeltétel (Illés, 2010), valamint Koszovó rendezetlen helyzete jelentette, jelenti a legfontosabb politikai akadályokat ma is.

2008 áprilisában sikerült Luxembourgban aláírni a stabilizációs és társulási megállapodást Szerbia és az EU között. 2009 decemberében nyújtotta be déli szomszédunk tagfelvételi kérelmét az EU-hoz. 2012 márciusában döntött úgy az Európai Bizottság, hogy megkaphatja Szerbia a tagjelölti minőséget. Miután 2010 júniusában megkezdődött a STM ratifikációs folyamata, 2013. szeptember elsején lépett hatályba a megállapodás. 2014 januárjában jelent meg a bizottsági közlemény, amelyben hivatalosan is kijelentik, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdődtek a két érintett fél között. Innentől kezdve az évenként megjelenő, a Bizottság által publikált előrehaladási jelentések, a szintén Bizottság által publikált bővítési stratégiai dokumentumok, az adott tárgyalási fejezetekhez kapcsolódó különböző jelentések tartalmazzák a csatlakozási tárgyalások helyzetértékelését az Unió szemszögéből. A tárgyalási folyamat szakmai egyeztetések és politikai alkuk eredményeként halad előre, a hivatalosan meghatározott 35 tárgyalási fejezet végleges lezárása jelentheti majd a folyamat befejezését (Lőrinczné, 2013).

A csatlakozási folyamat bonyolultságát a bővítési politika jogi elemeit ismertetve is be lehet mutatni, de mindezen túlmenően a kronológiai kapcsolatok is meghatározóak. Ebből az következik, hogy az STM elfogadtatása, ratifikációs folyamata mellett természetesen egyéb lépések is történtek Szerbia, annak jogelődei, azaz a JSZK, Jugoszlávia, Szerbia és Montenegró viszonylatában a 1999-től fennálló kapcsolatrendszerben. A következő, 1. táblázat tartalmazza a legfontosabb lépcsőfokokat időrendi sorrendben.

² A hivatal pontos internetes elérhetősége: <http://www.seio.gov.rs/home.50.html>

³ A külügyminisztérium pontos internetes elérhetősége: <http://www.mfa.gov.rs/en>

1. táblázat. A Szerbia és EU közötti kapcsolatok legfontosabb eseményei, mérföldkövei

<i>Időpont, időintervallum</i>	<i>Fontosabb mérföldkő, esemény</i>
1999. június	A Stabilizációs és társulási folyamat elindul, a JSZK nem vesz benne ekkor részt.
1999. december	A feira-i csúcs uniós perspektívát kínálja a folyamatban részt vevő államoknak
2000. október 5.	Nyugati értelemben vett demokratikus fordulat Szerbiában
2000. november	Zágrábi EU-csúcs - a JSZK hivatalosan is résztvevő.
2000. december	Az EU kiterjeszti az autonóm kereskedelmi intézkedések körét a JSZK-ra
2002. február	A Belgrádi egyezmény értelmében a JSZK átalakul Szerbia és Montenegró államközösségévé, innentől kezdve a JSZK nem részese az STF-nek.
2003. február	Megalakul Szerbia és Montenegró uniója, ezen kívül elhatározzák, hogy egységes piacot alakítanak Szerbia és Montenegró között.
2003. június	A Thesszalóniki EiT csúcstalálkozója megerősítette a Nyugat-Balkán EU-s perspektíváját, ezen kívül elfogadták a regatta-elveket, melynek értelmében az egyéni teljesítmények dominálnak a csatlakozási tárgyalásokon.
2004. közepe	Szerbia és Montenegró között nem jön létre a tervezett egységes piac, ebből fakadóan nem tudják közösen kidolgozni az STF gazdasági részét.
2005. október 10.	Tárgyalások kezdődnek Szerbia és Montenegró, valamint az EU között az STF lezárásáról.
2006. május 3.	A tárgyalásokat felfüggesztik Szerbia és Montenegró államalakulattal, ennek oka a nem megfelelő együttműködés a Hágai Törvényszékkel.
2006. május és június fordulója	Montenegró sikeres népszavazást követően kikiáltja függetlenségét.
2006. december 19.	A CEFTA 2006 nevű egyezménnyel létrejön a nyugat-balkáni és a Balkán-félsziget egyéb országaival, valamint Moldovával kialakított új CEFTA.
2007. június 13.	A tárgyalások újrakezdpdnek Szerbia és az EU között, miután új kormány alakul Szerbiában.
2008. február 17.	Koszovó - akkori megnevezés szerint Koszovó az ENSZ BT. 1244-es határozata alapján - egyoldalúan kikiáltja függetlenségét, amelyet a legtöbb EU-tag azóta elismert.
2008. április 29.	Aláírják az STF-et Szerbia és az EU között, de az ideiglenes kereskedelmi megállapodást nem hajtják végre.
2009. december 22.	Szerbia benyújtja EU-tagság iránti kérelmét.
2010. június 14.	Az EU határozatban döntött a Szerbia és EU közötti STF ratifikációs folyamatának megindításáról.
2011. október	Az Európai Bizottság közzétette éves bővítési csomagját, amelyben javasolta Szerbia tagjelöltként való kezelését. A Bizottság egyben azt is javasolta, hogy kezdjék el a tárgyalásokat Szerbiával, amint sikerül rendezni a viszonyt Belgrád és Pristina között.

2012. március 1.	Az Európai Tanács megadta Szerbiának a tagjelölti státuszt.
2013. április 22.	A Bizottság ajánlása alapján megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások Szerbia és az EU között.
2013. június 28.	Az európai vezetők a brüsszeli ülésen úgy döntöttek, hogy a csatlakozási tárgyalásokat Szerbiával 2014. januárban megkezdik.
2013. július 22.	Az STF hatályba lépett.
2013. szeptember 1.	Az EU befejezte az STF ratifikációs folyamatát.
2013. november	Elkészül a csatlakozási tárgyalások 32. fejezetének - pénzügyi ellenőrzés - átvilágítási jelentése, mindez a hivatalos tárgyaláskezdés előtt.
2014. január 21.	Brüsszelben került sor az első kormányközi konferenciára, amely a hivatalos kezdetét jelentette Szerbia csatlakozási tárgyalásainak.
2015. december 14.	Az első két csatlakozási fejezet megnyitásakor (32-es számú és 35-ös számú) elsődlegesen Koszovó és Szerbia viszonyáról esett szó.
2011. márciusától napjainkig	Politikai dialógus Koszovó és Szerbia között politikai, kisebbségvédelmi, gazdasági, politikai státuszt érintő kérdésekben.

Forrás: Saját szerkesztés a SEIO és a Szerb Külügyminisztérium hivatalos oldalai alapján

A fenti táblázat jelentős mennyiségű eseményt és lépcsőfokot nevez meg a két fél kapcsolatában. Az mindenképpen meghatározó vonása volt ennek a kapcsolatnak, hogy kétszer is olyan átalakuláson ment keresztül az adott időszakban az ország, amely érintette területét és államformáját. Montenegró kiválása az STF végleges formájának elfogadását késleltette, Koszovó kiválása pedig a tárgyalások megkezdését nehezítette és azok lefolytatását nehezíti, hiszen a Szerbia és Koszovó közötti párbeszéd az előrelépések ellenére nem tekinthető befejezettnek (Pámer, 2012).

2008. február 17-én Koszovó egyoldalúan kikiáltja függetlenségét. Ez a kiválás érzékenyebben érintette Szerbiát, mint Montenegróé. Szerbia mind a mai napig nem ismeri el önálló országgént Koszovót, a NUTS-2-es rendszerében is régióként van feltüntetve – adatok nélkül. Az EU öt tagállama – Szlovákia, Románia, Ciprus, Spanyolország, Görögország – sem ismeri el Koszovót független országgént.

Az Európai Unió által 2011 tavaszától támogatott és keretbe foglalt párbeszéd célja az volt és mind a mai napig az, hogy a két fél, Belgrád és Pristina, másképpen Szerbia és Koszovó békés úton rendezzék vitás kérdéseiket. 2013. április 19-én kötötte meg a két fél az úgynevezett brüsszeli megállapodást, amely 15 pontban rendezte elviekben Észak-Koszovó szerb többségű területeinek státuszát. A megállapodás címéből – First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations, tehát Az első megállapodás a kapcsolatok normalizálásának elveiről – és az azt követő további tárgyalásokból arra a következtetésre juthatunk, hogy évekig tartó tárgyalásokra lehet számítani. A kezdeti hurráoptimizmust követően Szerbia geopolitikai felértékelődése, a gazdaságpolitikai és privatizációs kérdések eltérő megítélése csak tovább erősíti a tényleges megállapodás elhúzódásának valószínűségét (Orosz, 2015).

Mindezen túl arra is rá kell mutatni, hogy a fent említett akadályok elhárítását követően a szerb belpolitikai fejlemények, az elhúzódó ratifikációs folyamatok, valamint az elnyúló kérdőíves felmérés is hátráltatatta az előrelépést, nem beszélve arról, hogy a 2013-ig érvényben levő forrástranszfer-szisztéma erőteljesen differenciált a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országok között, Szerbia pedig pontosan az időszak végén kapta csak meg a tagjelölti státuszt. Ez megnehezítette a finanszírozási háttér átláthatóbbá tételét.

A 2014 januárjában megtartott kormányközi konferenciát követően hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Szerbia és az Európai Unió között. Ez azonban nem jelentette azt, hogy nagy lendülettel vetették volna bele magukat az érdekelt felek a fejezetek megnyitásába. 2015 nyaráig mindösszesen három fejezet átvilágítási jelentése mutatja, hogy ténylegesen megkezdődtek a tárgyalások az igen szigorúan meghatározott keretfeltételek szerint, a konkrétan definiált 35 tárgyalási fejezet által kijelölt területeken. Az Európai Bizottság Szomszédságpolitikával és a bővítési tárgyalásokkal foglalkozó főigazgatósága részletesen kifejti az egyes fejezetek pontos megnevezését, tartalmát és érintkezési felületeit.

A szerb csatlakozási folyamat szempontjából tehát ezek a fejezetek jelentik a leginkább meghatározó kérdéseket. Megjegyezhetjük még, ahogyan azt már korábban kifejtettük, az Európai Bizottság illetékesei folyamatosan ellenőrzik a történéseket és összegzik a monitoring eredményeit különböző dokumentumokban. A dokumentumok általában a tárgyalási fejezetekhez közvetlenül kapcsolódva tárgyalják az adott tagjelölt vagy potenciális tagjelölt ország erőfeszítéseit. Ez alól a 2008-ban aláírt és 2013-ban hatályba lépett stabilizációs és társulási megállapodás szerkezeti felépítése sem kivétel. A mellékletekkel együtt 834 oldalas dokumentum (Stabilization and Association, 2008) 10 főcímre és azokon belül cikkekre lebontva ismerteti a társulás fontosabb részleteit, a felvételi kritériumokat és a tárgyalási fejezeteket. Igen részletesen kifejti az EU tagállamok által már elfogadott statisztikai kódok, forgalomban lévő termékek és szolgáltatások pontos kódjait, paramétereit, a piaci szabályozás operatív elemeit.

Az évenként ősszel publikált előrehaladási jelentések címe 2006 óta csak Szerbiára vonatkozik, előtte természetesen Szerbia és Montenegró értékelését tűzték ki célként a Bizottság szakemberei. Ezek a jelentések részletesen kifejtik Szerbia megtett lépéseit, reformjait, bár inkább verbális kifejtés jellemzi azokat. A 2014-es dokumentum felépítése, szerkezete teljes mértékben megegyezik a korábban publikált változatokkal, a tartalmi megállapításokban természetesen történtek változások. Az előrehaladási jelentős, első nagyobb részében emlékeztetnek Szerbia és az Európai Unió közötti kapcsolatok felvételének meghatározó momentumaira, ezt követően pedig a legvitatottabb kérdéstről, a Szerbia és Koszovó közötti viszonyról értekeznek (European Commission, 2014b).

Ezután a koppenhágai kritériumoknak megfelelően elemzik a szerb helyzetet; a politikai kritériumok között a joguralom elvének és a demokratikus értékeknek az érvényesülését, az emberi jogok és kisebbségi jogok helyzetét, valamint a regionális kérdéseket és a nemzetközi kötelezettségeket vizsgálják. A regionális kérdések alatt ebben az összefüggésben a balkáni régió országaival ápoló kapcsolatokat kell értenünk.

A jelentés következő részében a gazdasági szerkezetváltás kritériumait vizsgálják. A működő piaccgazdaság kritériumainak elemzésekor a költségvetési politika hatékonyságát, a kibocsátási szerkezet vizsgálatát, a tulajdonosi szerkezeteket, a külföldi működő tőke áramlását és munkaerő-piaci helyzetet tárják föl. A szerb gazdaság versenyképességének vizsgálatakor pedig az EU-s piacokba való

integráltságot, valamint az állami támogatások gazdaságban betöltött szerepét ellenőrzik.

A Szerbiának a jövőbeni tagságával járó kötelezettségeinek teljesítési képességét mérő részben pedig egyenként vizsgálják a tárgyalási fejezeteknek való megfelelést. Az elemzést segítő statisztikai mellékletek pedig a kulcsfontosságú makroökonómiai mutatókat (GDP, GNI adatok, munkaerőpiaci adatok, fiskális politikai indikátorok, monetáris politikai mutatók, külpiaci kitettség), valamint az egyéb, társadalompolitikailag fontos mutatókat (demográfia, környezeti tényezők, infrastrukturális fejlettség, energiapolitika, K + F adatok) tartalmazzák.

A 2. táblázat mutatja a Szerbiának közvetlenül szánt fejlesztési összegeket és felhasználási területeket (European Commission, 2014a). Ezek az összegek természetesen a 2014 és 2020 közötti uniós költségvetési időszakban érvényes IPA II-es rendszerben kerültek meghirdetésre.

A már érvényben levő IPA II-es rendszer lényegi vonása Szerbia tekintetében az, hogy egyrészt a politikai intézményrendszer reformját szolgáló források jelentik a legjelentősebb tételt. A B jelű prioritási terület, amely a társadalmi-gazdasági és regionális fejlődés címet viseli, több nagy politikai területet érint, a közlekedési hálózatok fejlesztése, valamint a környezetvédelem, klímavédelem és az energiahálózatok fejlesztése kiemelkedő közösségi támogatást élvez az új költségvetési időszakban, a régiók gazdasági szereplőinek versenyképességét, a belső emberi erőforrásokon nyugvó fejlődési pályát lehetővé tevő tényezőket viszont kevésbé részesíti előnyben a tervezet.

2. táblázat. Az IPA II-es rendszer Szerbiára vonatkozó indikatív pénzügyi keretszámai milliő euróban 2014 és 2020 között

Szerbia évenkénti részesedése az IPA II területeiből	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Összesen 2014-2020
A Az uniós tagságra való felkészülést szolgáló reformok	95,1	61,4	77,9	78,4	230,2	543
Demokrácia és kormányzás		177,8			100,2	278
Jogállamiság és alapvető jogok		135			130	265
B Társadalmi-gazdasági és regionális fejlődés	85	75	85	80	240	565
Környezet és klímaváltozás		85			75	160
Közlekedés		90			85	175
Energia		80			45	125
Versenyképesség és innováció		70			35	105
C Foglalkoztatottság, társadalompolitikák, oktatás, nemi egyenlőség és humán erőforrás-fejlesztés	15	40	20	27	88	190
D Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	0	25	25	30	130	210
Összesen	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1508

Forrás: European Commission 2014a:40.

A C és D jelű prioritási területekről egyelőre részletesebb információkkal nem rendelkezünk, a szerb vidéki térségek előreláthatólag növekvő támogatási keretösszegekben részesülhetnek.

A pénzügyi támogatások összetételét és a csatlakozási folyamat lépcsőit szemlélve arra a következtetésre juthatunk, hogy nem veszik kellő mértékben figyelembe az Unió részéről a térség országainak, jelen esetben Szerbiának fejlődéstörténeti örökségét, kulturális és intézményes adottságait, geopolitikai helyzetét (Héber, 2007).

Összegzés

Szerbia csatlakozási folyamata elhúzódó lehet, amennyiben nem történik jelentős változás a nyugat-balkáni térség geopolitikai értékének megítélésében. Amennyiben ilyen változás nem áll be, akkor az ebben a tanulmányban bemutatott értékelési eljárások és dokumentumok, valamint jogszabályi háttér fogja az alapját jelenteni déli szomszédunk integrálódásának.

Egyértelműen kiemelkedő konfliktusforrásként nevezhetjük meg Koszovó nemzetközi és szerb megítélésének kérdését, az álláspontoknak ebben az ügyben mindenképpen közelíteniük kell egymáshoz.

A főképpen a keleti bővítés során és azt követően kialakult, Szerbiával összefüggésben is alkalmazott bővítési keretrendszer az, amely a csatlakozási folyamat alapját képezi. Ez egy kiforrott, egzakt, de rendkívül komplex keretrendszer, amely időben elnyújthatja a csatlakozási tárgyalásokat, mert az uniós normáktól egyre inkább eltérő államok kerülnek az EU-tagság közelébe. Ezt az ellentmondást egy gyorsan meghozott politikai döntés – akár negatív, akár pozitív – feloldhatja, az ilyen döntések azonban a térség egészére hatást gyakorolhatnak.

Irodalomjegyzék

European Commission (2014a). *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II.) Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020)*.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf
[2015.03.12.]

European Commission (2014b). *Serbia 2014 Progress Report*.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf [2015.04.12.]

Héber G. (2007): *Szerbia a nemzetközi erőterben*. Szombathely-Kőszeg: ISES
Társadalomtudományok és Európa-tanulmányok Intézete.

Illés I. (2010). A Nyugat-Balkán és az európai uniós csatlakozás. – In: Horváth Gy.–Hajdú Z. (szerk.), *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országaiban*. (pp. 100-116)
Pécs: MTA RKK.

Juhász J. (1999). *Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története*. Budapest: Aula.

Losoncz M. (2011). *Az Európai Unió külkapcsolatai és külkapcsolati politikája*. Tatabánya: Tri-Mester.

Lőrinczné Bencze E. (2013). *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest: Aposztróf.

Orosz A. (2015). *A Belgrád-Pristina dialógus elmúlt fél évének mérlege*. Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet.

Pámer Z. (2012). A Nyugat-Balkán és az európai integráció. *Magyar tudomány*, 173 (4), 432-441.

Sinka L. (2013). Az EU bővítéspolitikájának kihívásai. *Európai Tükör*, 18 (1), 5-10.

Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one Part, and the Republic of Serbia, of the other Part (2008).
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf [2015. 05.13.]

További online források

Európai Unió szerbiai delegációja: <http://europa.rs/eng/>

Szerbia Kormányának európai integrációs hivatala: <http://www.seio.gov.rs/home.50.html>

Szerbia Külügyminisztériuma: <http://www.mfa.gov.rs/en/>