

AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE ÉS A CSATLAKOZNI VÁGYÓK SZÁNDÉKAI A NÉPSZAVAZÁSOK TÜKRÉBEN

(The EU Enlargement and the Attitude of the Pre-Accession
Countries in the Light of the Referendums)

TEPERICS KÁROLY – RÓZSA PÉTER

Kulcsszavak:

Európai Unió referendum Kelet-Közép-Európa

Az Európai Unió történetének legnagyobb léptékű bővítése zajlik napjainkban. Az eddigiektől eltérően sok ország, nagy területek, nagyszámú népesség kerül az Unió keretei közé. Közös jellemzőik határozottan eltérnek a „törzstagokétól”, általában szegényebbek, jelenkori demokráciájuk sérülékenyebb. Érdekes közös jellemvonást ismerhetünk meg a csatlakozási népszavazásaik eredményeinek áttekintésekor is. Általában hosszú „előszobázás” (10 év) után kerültek csak a szervezetbe, a végkifejlet referendumain kis részvétel mellett került sor a belépési szándék szentesítésére. Mi húzódnak a népszavazások hasonlóságai mögött, a jövőben meddig lesz a blokk egységes, a régi tagoktól eltérő?

Bevezetés

Az európai integrálódás folyamatában a nemzetállami érdekek és a szupranacionális szerveződés ellentétének lehetünk tanúi. A kialakulás pillanatától jellemző, hogy a szervezetbe belépő tagok a nemzeti önállóságuk lehető legkisebb csorbítása mellett szeretnék a lehető legnagyobb hasznot realizálni. Ambivalens a szorosabb integrációhoz való hozzáállásuk, ennek eredményeként az intézményrendszer túlbürokratizált, a szervezet reformjai lassú folyamatok eredményeként valósulnak meg. Minden stratégiai döntés háttérében bonyolult alkufolyamatok húzódnak, a lényegi döntésekhez szükséges konszenzus csak nehezen születik meg. Napjaink nehéz döntései a bővítéshez és a vele párhuzamosan zajló reformfolyamatokhoz kapcsolódnak.

Tanulmányunkban a csatlakozás folyamatát, a csatlakozni vágyó országok szavazóinak szándékait vizsgáljuk, külön hangsúlyt adva a tagsági kérelem benyújtása és a csatlakozás között eltelt időtartamnak és a belépni szándékozók népszavazási döntéseinek.

Az Unió bővítésének folyamata

Az EGK létrejöttének pillanatától adott a bővülés lehetősége. A Római Szerződés 237. pontja értelmében a Közösség bővítésének nincs jogi akadálya. Az Európai Unió Szerződés O cikkelye ennek szinte szó szerinti átvételével (az EGK helyett értelemszerűen EU-ról beszél) úgy fogalmaz, hogy „bármelyik európai állam

jelentkezhet az EU tagjának”. Problémát jelent az „európai” kifejezés értelmezése. Sem az EU Szerződés, sem más hivatalos dokumentum nem határozza meg pontosan, hogy mit takar az európai jelző. A szubjektív megközelítések mellett természetesen gyakorlatias feltételeket is megvizsgálunk a leendő tagok értékelésekor. Minden állam csatlakozhat, amelynek politikai és gazdasági felépítése megfelel az uniós elvárásoknak, és elfogadja a szervezet alapszerződésekbe foglalt értékrendjét, céljait.

A felvétel menete szabályozott. Az Európai Tanácshoz benyújtott jelentkezés után a Bizottság országvéleményt (*avis*) készít, aminek ismeretében dönt az Európai Tanács. Az Európai Parlament jóváhagyása után az egyes tagállamok és jelöltek parlamentjei ratifikálnak, és ezek után lehet a belépést véglegesnek tekinteni.

A bővítés a francia hegemoniával jellemezhető korai periódusban csak elvi lehetőségnek tűnt. 1973-ban először Nagy-Britannia, Dánia és Írország lépett be a szövetségbe. A tagok számának hatról kilencre emelkedése bizonyította, hogy a szervezet nyitott. De Gaulle elnöksége után vált mindez lehetővé, hiszen a francia elnök addig két alkalommal – 1963 januárjában és 1967 májusában – megvétózta a britek és „mezőgazdasági szállítók” közeledését. Csak lemondása után, már Pompidou elnöksége idején kerülhetett sorra a bővítés.

A diktatórikus politikai berendezkedésből demokráciává alakuló dél-európai országok esetében politikai szándékok alapján döntöttek a felvétel mellett (Görögország 1981, Spanyolország, Portugália 1986). A demokratikus politikai berendezkedés stabilizálása fontosabb szempont volt, mint az adott országok gazdasági teljesítőképessége, így kerülhettek a szervezetbe fejlesztésre szoruló perifériák. A spanyol és portugál gazdaság egy főre jutó bruttó hazai terméke az uniós átlag 70%-át érte el csupán, gazdasági integrációjuk nem volt problémamentes (Nagy 1999).

Az 1995-ös bővülés a kétpólusú világrend megszűnése utáni helyzetben a semlegesség értelmezhetetlenné válásával következett be. A gazdasági tekintetben uniós átlag felett tejesítő új tagok (Ausztria, Finnország és Svédország) szervezetbe integrálása könnyen megvalósult.

Új elem a bővülés folyamatában Kelet-Közép-Európa államainak közeledése. Az eddigi csatlakozásokhoz képest újdonság a belépni szándékozó országok nagy száma. Ezek az országok egytől-egyig az elmaradottabb gazdasággal rendelkezők közé tartoznak, egy főre jutó bruttó hazai termékük az uniós átlag 40%-a körüli értéket ér csak el. Szakadék található a belépni vágyók fejlettsége között is. Az új helyzet új reakciókat váltott ki a belső reformfolyamatokkal bajlódó Unión belül is. Az Európai Megállapodás keretei között társult státuszt adtak a jelentkezőknek, anélkül, hogy a tagságot ígérték volna, és az eddigiéktől eltérően szigorú kritérium rendszert állítottak fel a leendő tagok számára.

1993 júniusában születtek meg a „koppenhágai kritériumok”, miszerint a leendő tagoknak stabil demokratikus intézményrendszerrel, emberi és kisebbségi jogokkal rendelkező jogállamoknak kell lenni, akik működő piacgazdaságukkal bírják az Unión belüli versenyt, képesek a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére (beleértve a Monetáris Uniót, Schengeni Egyezményt stb.). Bár a leendő tagok számszerű mutatókat szerettek volna, ezek csak általánosságban kerültek megfogalmazásra. A feltételek közé bekerült egy, az Unióra vonatkozó is. Az Uniónak is képesnek

kell lennie arra, hogy az integrációs folyamat veszélyeztetése nélkül be tudja fogadni az újakat. Az intézményi reformok és a bővítési folyamat összefüggését hivatott a kitétel érzékeltetni, eszerint szó sincs arról, hogy a Római Szerződés betűje önmagában garantálná a bővítést (Csaba 1999).

1994 decemberében az Esseni Csúcstalálkozón megnevezték azokat az országokat, akik a jövőben tagok lehetnek. Az 1994 áprilisában beadott magyar, majd lengyel felvételi kérelem után úgy került a listára nyolc állam, hogy még nem is kérte a felvételét, sőt a baltiakkal és Szlovéniával még társulás szintjén sem volt kapcsolata az Uniónak. A „puha kompromisszum” tipikus esete, amikor nem az integráció-érettség, hanem az Unió maximális kiterjeszhetőségének határai kerültek megnevezésre (Balázs 1997). Minden állam belekerült, amit nem terheltek valami etnikai, politikai konfliktus a kontinens kelet-közép- és dél-európai területén.

1995-ben a Bizottság összeállította a „Fehér könyvet”, amelyben megnevezték azokat az intézkedéseket, közösségi előírásokat, amelyek meghonosítása a jelölt országokban feltétel és cél is egyszerre. 1996-ban a leendő tagok kérdőíveket kaptak, amikben a Bizottság országjelentéseihez szolgáltatott adatokat. Ennek eredményeként 1997. július 17-én került nyilvánosságra az értékelés az „Agenda 2000” programcsomagban. 1997 decemberében a Luxembourgi Csúcson az „acquis” oszthatatlanságáról döntöttek, ennek értelmében a közösségi vívmányok csak egészben vehetők át. Egyik oldalról a „másodrendű tagság”, „résztagság” rémképétől szabadulhattak meg a csatlakozni vágyók, másrészt ez a frissen érkezőknek kötelezettségeket is jelent, hiszen egyszerre az eddigieket meghaladó léptékű nyitást kell végrehajtaniuk, mint bárkinek az eddigiek közül (Csaba 1999).

A „keleti bővítés folyamata” 1998. március 12-én a londoni Európa Konferenciával indult, ahol a tagok, tagjelöltek és Törökország képviselői ültek egy asztal mellé. Ez utóbbi ország már nem került be a „csatlakozási folyamatba”, amit 1998. március 30-án indítottak a tagjelöltekkel, közülük a legjobb eredményt produkáló öt közép-európai országgal (Lengyelország, Csehország, Szlovénia, Magyarország és Észtország), valamint Ciprussal „kiscsoportos formában” kezdik meg a „tárgyalási folyamatot” 1998. március 31-én. Az 1999. december 10–11-én zajló *Helsinki Csúcstalálkozó* hozott stratégiai változást. A csatlakozási tárgyalásokba bevonták a „helsinki hatokat”, az időközben jelentkezését megújító Máltát, Lettországot, Litvániát, Szlovákiát, Bulgáriát, Romániát is. Alapvető változás ez a tárgyalások menetében, ez a „startvonalas” elképzelés megvalósulását jelenti.

2001-ben a Bizottság elemezte a csatlakozási tárgyalást folytató államok helyzetét, a tárgyalások előrehaladását, ennek alapján, a 2002. december 12–13-án Koppenhágában megtartott Európai Tanács ülésen az „Egyetlen Európa” című nyilatkozatban bejelentették, hogy tíz ország befejezte a csatlakozási tárgyalásokat. Ők (Ciprus, Málta, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) 2003. április 16-án Athénban aláírták a csatlakozási dokumentumot, és 2004. május 1-jén ténylegesen is tagok lettek. Állampolgáraik a 2004 júniusában bekövetkező Európa Parlamenti választásokon már választhattak. Két ország (Románia és Bulgária) várhatóan 2007-ben fog csatlakozni, Törökország pedig nem kapott konkrét időpontot.

1. TÁBLÁZAT
A kérelem benyújtásától a tényleges tagságig eltelt idő a csatlakozni szándékozó országok esetében
(The Elapsed Time from the Submission of the Application to Full Membership in Accession Countries)

Ország	Felvételi jelentkezés (1)	Tárgyalások kezdete (2)	Szerződés aláírása (3)	Tagság kezdete (4)	1-2 (hó)	2-3 (hó)	1-4 (hó)
Dánia	1967.05.	1970.06	1972.01	1973.01.	35	19	66
Írország	1967.05.	1970.06.	1972.01.	1973.01.	35	19	66
Nagy-Britannia	1967.05.	1969.12.	1972.01.	1973.01.	30	25	56
Görögország	1975.06.	1976.07.	1979.05.	1981.01.	12	34	66
Portugália	1977.03.	1978.10.	1985.06.	1986.01	19	80	106
Spanyolország	1977.07.	1979.02.	1985.06.	1986.01.	19	76	101
Ausztria	1989.07.	1993.02.	1994.06.	1995.01.	43	16	66
Svédország	1991.07.	1993.02.	1994.06.	1995.01	19	16	42
Finnország	1992.03.	1993.02.	1994.06.	1995.01.	11	16	34
Ciprus	1990.07.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	92	61	166
Magyarország	1994.04.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	47	61	121
Lengyelország	1994.04.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	47	61	121
Szlovénia	1996.06.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	21	61	95
Csehország	1996.01.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	26	61	100
Észtország	1995.11.	1998.03.	2003.04.	2004.05.	28	61	102
Lettország	1995.10.	2000.03.	2003.04.	2004.05.	53	37	103
Litvánia	1995.12.	2000.03.	2003.04.	2004.05.	51	37	101
Szlovákia	1995.06.	2000.03.	2003.04.	2004.05.	57	37	107
Málta	1990.07.	2000.03.	2003.04.	2004.05.	116	37	166
Románia	1995.06.	2000.03.	?	2007.	93	?	?
Bulgária	1995.12.	2000.03.	?	2007.	87	?	?
Törökország	1987.04.	?	?	?	?	?	?

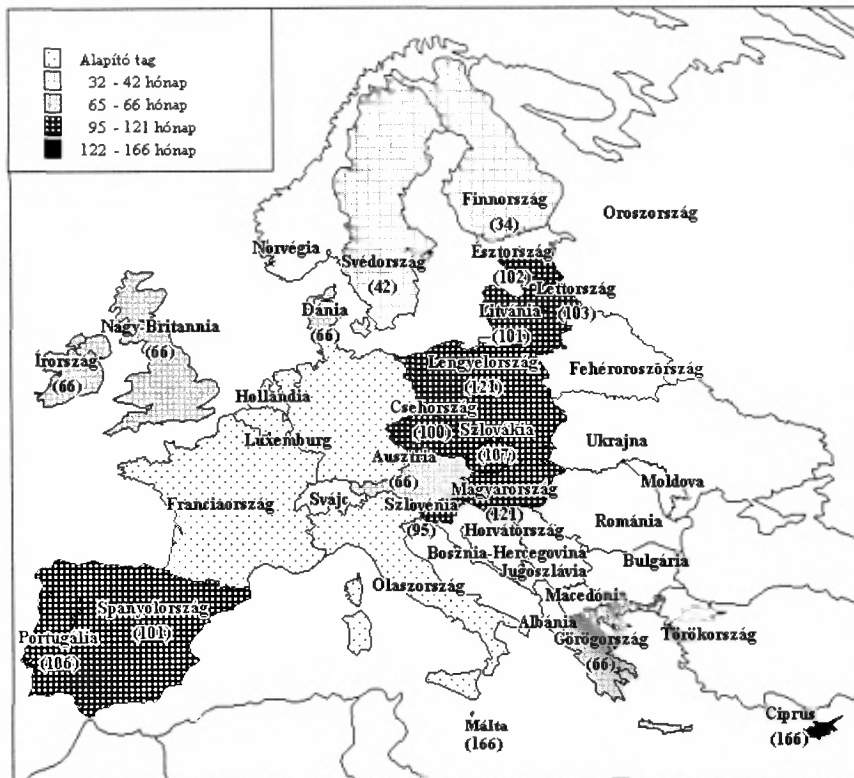
Forrás: Dezséri (1998) saját számításokkal kiegészítve.

Az egyes csatlakozások eltérő pillanatban, eltérő fogadókészséggel találkoztak. Az eltérések jól követhetők a csatlakozási kérelmek benyújtásától a belépésig eltelt időtartamokkal (1. táblázat, 1. ábra).

Ezek alapján azonos vagy közel azonos várakozási periódusokkal rendelkező csoportokat különböztethetünk meg. A Földközi-tengeri szigetországok „előszobáztak” a leghosszabb ideig. Ciprus etnikai megosztottsága eredményezett fenntartásokat, végül az aláírt csatlakozási egyezmény sem terjed ki a török közösségre, amíg a sziget megosztott marad; Málta az 1990. június 16-án benyújtott csatlakozási kérelmét 1996-ban lemondta, és csak 1998 szeptemberében jelentette be újra csatlakozási szándékát, tehát ingadozása eredményezte a hosszú periódust (1. ábra).

1. ÁBRA

A csatlakozási kérelemtől belépésig eltelt idő
(The Time from the Submission of the Application to Full Membership)



Forrás: Saját szerkesztés.

A modernizációval, gazdasági- és politikai rendszerváltással egyszerre küzdő Kelet-Közép-Európa országai alkotják a következő határozott csoportot. Az átlagnál valamivel hosszabb idő után, 100 hónap körüli felkészüléssel kerültek csak a szervezet közelébe, közben jórészt önerőből kellett megvalósítaniuk az alkalmazkodás

feladatait. Időközben az Unió reformfolyamatainak szükségszerűsége is nyilvánvalóvá vált, a szervezet számára „saját belső gondjai által lévén elfoglalva, a bővítés semmiképp sem tűnik sürgetőnek” (Csaba 1999). A csoporton belüli eltérések nem érdemi, inkább formai okoknak köszönhetők. Nincs szoros összefüggés a csatlakozási kérelem benyújtása és a gazdasági fejlettség között. A felkészültebb, korábban tagságért folyamodó országok (Lengyelország, Magyarország) hosszabb idő után kerültek be, mint a csatlakozási folyamatba később bevont országok (Szlovénia).

Sorban utánuk a gazdaságuk tekintetében fejletlenebb Dél-Európa országai következnek. Láthatóan komoly dilemma előzte meg Spanyolország és Portugália felvételét. Ebben már a meglepően rövid várakozás után körön belülré került, de gazdasági életében csak nehezen éledő Görögország kapcsán nyert tapasztalatok is szerepet játszhattak.

A másik végletet a skandináv államok Finnország, Svédország és Ausztria jelentik. Sokkal rövidebb idő alatt (átlagban negyede/ötöde a felkészülés náluk) alkalmazkodtak az elvárásokhoz (1. ábra).

Akik kívül maradnak

Az Unión kívüli országok jól alátámasztják a gazdasági jólét észak–dél vagy nyugat–kelet dichotómiáját. Az országok egyrésze önként maradt kívül az integráción, ezek főképp a gazdag észak/nyugat megjelenítői. Észak-Európa néhány országa/autonóm területe és Svájc sorolható ide. Általában a jóléti társadalmak közé tartoznak, vélhetően nem jelentene számukra előnyt a tagság. Szegényebb déli/keleti államok, bár szeretnének, de nehezen kerülnek közel a szervezethez.

Norvégia esete a „gazdagok” példázata. A „büszke periféria” (Gallai 1995) négy alkalommal került a Közösség közelébe. Az első kettő a követendő példának tekintett britek csatlakozási szándékával párhuzamosan, De Gaulle francia elnök vétőjával hiúsult meg. 1962-ben és 1967-ben elutasították felvételi kérelmüket, a következő két alkalommal pedig a politikai vezetők által benyújtott csatlakozási kérelem és a szervezet fogadó készsége ellenére az állampolgárok népszavazáson akadályozták meg a belépést. 1972. szeptember 26-án 79,2%-os részvétel mellett 53,5%-os nimmal, 1994. november 28-án magas, 89%-os részvétellel 52,2% ellenszavazattal önként maradtak kívül az Unión. A helyzet különlegessége, hogy a Britanniához fűződő hagyományosan jó kapcsolat ellenére döntöttek így. A „bármit tegyen is az Egyesült Királyság, Norvégiának is azt kell tennie” elvet nehezen rúgták fel. Már 1962-ben éles vita előzte meg a kérdést, de a francia „nem” feloldotta a belpolitikai konfliktust. 1967-ben számítható volt az ismétlődő elutasítás, nem is okozott feszültséget a kérdés, 1972-ben pedig a „nép győzött az elit felett” (Gallai 1995), a fundamentalisták (farmerek, halászok képviselői) leszavazták az „igen” mellett voksoló politikusokat, közigazgatási vezetőket és a nagy gazdasági szervezetek képviselőit. Az 1994-es szavazásig eltelt időszak lényeges változásokat is eredményezett a norvég gazdaságban. A felfutó kőolajtermelés nyújtotta extra jövedelmek, a stabilizálódó gazdaság, erős szociális háló nem tette feltétlenül szükségessé a

belépést. A norvég gazdaság nemzetközi méreteken kicsi volta a felvásárlások, a hazainál enyhébb európai emissziós környezeti normák pedig a környezetrombolás veszélyét jelenthette volna a csatlakozás esetén. A nemzetközi együttműködések kiterjesztésére törekvő kormány benyújtotta a csatlakozási kérelmet, de a népszavazás leállította a folyamatot.

Izland be sem adta a jelentkezését, hozzá hasonlóan Dánia néhány autonóm területe sem kér az integrációból. Az 1949 óta jelentős önállósággal bíró, 48 000 lakossal rendelkező Feröer szigetek a dán belépés pillanatától kimaradt, az önállóságát 1979-től megnövelő 55 000 fős Grönland pedig 12 év tagság után, 1985-ben egyenesen kilépett az integrációból. Az 1982 márciusában 74,91%-os részvétel mellett csak 45,9%-os „igen” aránnyal lefolytatott népszavazás ellenére az eltelt 18 év tapasztalatai erősítik az Unióhoz való újabb közeledést.

Svájc helyzete figyelemre méltó. A nemzetközi szervezetektől tartózkodó ország 1992. május 20-án felvételét kérte, de decemberben népszavazáson elutasították állampolgárai a belépést. A kapcsolatok ennek ellenére szorosak, öt éves tárgyalás után hét szerződést írt alá az Unióval 1999. június 21-én. A személyek szabad mozgását, a légi és földi közlekedést, a kutatási és műszaki együttműködést, a piacszabályozást, a mezőgazdaságot és a szabványok és termékbizonylatok kölcsönös elfogadását érintő, a gazdaság szinte teljes egészét átfogó megállapodás ellenére a polgárok 2001 márciusában népszavazáson 55%-os részvétel mellett (77% nem) utasították el a csatlakozási tárgyalások megkezdésére vonatkozó kormány általi kezdeményezést.

Akik önszántukon kívül rekedtek kint

Jugoszlávia utódállamai közül egyedül Szlovénia került rövid időn belül a szervezet közelébe. Albánia elzárkózása, kései nyitása, a jugoszláv utódállamok polgárháborús helyzetük, Törökország alapvetően emberjogi viszonyai miatt nem került be a csatlakozó államok közé. Az integrációs folyamatból nincsenek véglegesen kizárva, de csatlakozásuk jelenleg nem időszerű. Az Unió ezzel is igyekszik bizonyítani a csatlakozás folyamat jellegét, azt, hogy a csatlakozás nem csak a legfejlettebb kelet- és közép-európai országok felvételét jelenti, hanem folytatódik mindaddig, amíg akad az előfeltételeknek megfelelni tudó és akaró állam a kontinens területén. Az uniós közjogban a tágan értelmezett „bővítési folyamat” részesei ezek az államok is, az Unió 1999 májusában teljes jogú tagságot helyezett kilátásba Macedóniának, Albániának, Bosznia-Hercegovinának, Horvátországnak és a demokratikus Jugoszláviának is. A délkelet-európai „Stabilizációs és Társulási Folyamat” (SAP) országonként eltérő, „testre szabott” szerződéses kapcsolatokat jelent, amelyekkel fokozatosan bevonják az EU struktúrába a részt vevő országokat. A lehetséges tagjelöltek közül Macedónia és Horvátország áll legközelebb ehhez a státuszhoz. Horvátország 2003 februárjában be is nyújtotta felvételi kérelmét. Ivan Racan kormányfő szavaival „szeretnék elérni az utolsó vonatot”, 2004-es tárgyalás kezdéssel a 2007-ben csatlakozók közé kerülve. 2003 júniusában az erről nyilatkozó soros görög elnök, Kosztasz Szimitisz 2008 vagy 2009 évet látta alkalmasnak a csatlakozásra.

Egyedi Törökország helyzete. 1964-ben szerezte meg a társult státuszt, de a tagság még napjainkban is távolinak tűnik. 1989 decemberében a felvételi kérelme is az Európai Tanács elé került. Az emberi jogok rendezetlen helyzete miatt az ország nem felel meg az uniós tagság politikai feltételeinek. A csatlakozás érdekében a legfontosabb feladatként a kínzások gyakorlatának felszámolását, a hadsereg politikai befolyásának csökkentését és a törökországi kurd kisebbség jogainak bővítését várják el tőlük. Gazdasága is okozhat problémát, bár aligha többet, mint Románia (Szigetvári 2002). A negatív országjelentések után nem meglepő, hogy a csatlakozási folyamatba legutóbb bekerült „helsinki hatok” közé sem tudott felzárkózni. Sikerként könyvelhette el, hogy ezen az Európai Tanács ülésen (Helsinki, 1999. december 10–11.) megerősítették az Európa Parlament 1999. október 6-i határozatát, miszerint Törökországnak joga van kérni a csatlakozást, hivatalosan tagjelöltnek minősítik. 2002. október 24–25-én a brüsszeli csúcstalálkozón, amikor a csatlakozási folyamat ütemtervét fogadták el, a résztvevők Törökországnak nem ajánlottak időpontot, 2004 decemberére halasztották az erre vonatkozó döntést. „Időszerűsített” csatlakozási partnerségi programot dolgoztak ki számukra, a pénzügyi támogatások összegét 2004 és 2006 közötti periódusban 1,05 milliárd euróra emelték, ugyanakkor felhívták a törökök figyelmét arra, hogy az iraki konfliktus kapcsán kül- és biztonságpolitikai lépéseikkor maximálisan tartsák szem előtt az Unió és tagországainak érdekeit. Günter Verheugen bővítési biztos bocsátkozott becslésbe 2003 áprilisában a török külügyminiszterrel folytatott megbeszélésen. Eszerint, ha Ankara teljesíti a politikai feltételeket, és a ciprusi kérdésben is meg egyezésre jutnak, akkor 2005-ben elkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások és 2011–2012-re Törökország is bekerülhet a tagok közé.

Nem egyszerű feladat az Unió számára sem a 60 milliós iszlám ország felvétele. Szembe kell nézni azonban a veszéllyel, hogy a halogatást egyértelmű elutasításként kezelő fundamentalisták helyzetét erősíti a „keresztény klub” távolságtartása. Radikalizálódásuk nemcsak gazdasági, hanem katonapolitikai tekintetben is veszélyezteti a stratégiai szerepet betöltő országgal való kapcsolatot.

A Szovjetunió utódállamai külön kategóriát képeznek. Oroszország esete tisztázódni látszik, nem szándékoznak rövid távon belépni az Unióba. A Közös Európai Gazdasági Tér (CEES) jelentheti a megoldást, ahol a négy szabadság elvét valószínűleg meg 15–20 év távlatában. Egyik fél sem vállalt teljesíthetetlen kötelezettséget vagy irreális időhatárokat. Az utódállamok egyébként a Partnerségi és Együttműködési Szerződés (PCA) 10 éves időtartamára a gazdasági és politikai együttműködés kereteit rögzítették, és megteremtették a politikai dialógus fórumait. Gazdasági tekintetben számukra a WTO tagság is nehezen teljesíthető feltételeket teremt, az Unió társulás távoli lehetőségnek sem tűnik. Bonyolultabb a helyzet Moldova és Ukrajna esetében. Európai államként a tagság elérését tűzték célul, ennek érdekében az *acquis communautaire* egyoldalú átvételét is vállalták. Az Unió „üdvözlí az Európa melletti döntést”, de tagságot vagy társult tagsági státust véletlenül sem helyez kilátásba. A „posztsovjet” helyett választott „európai modell” legnagyobb problémája, hogy a dialógus szinte csak gazdaságon kívüli területeken folyik.

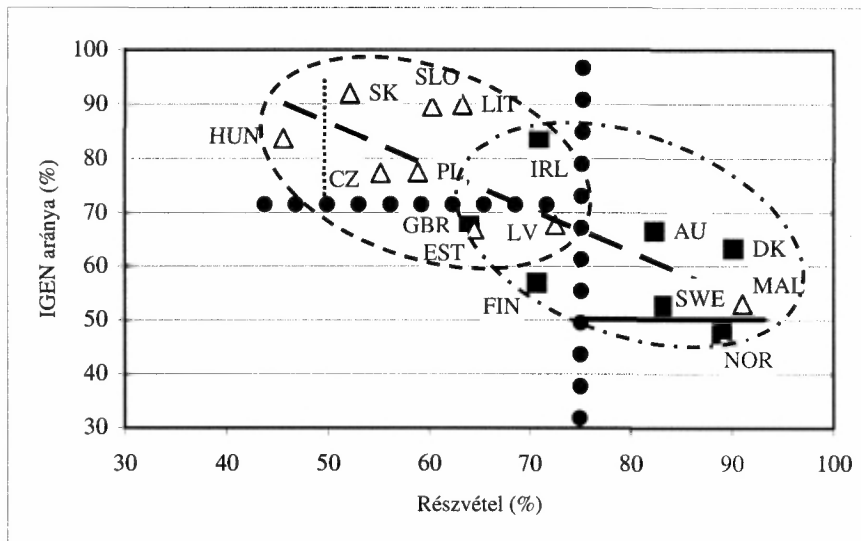
A csatlakozási népszavazások

A bővítések történetében általában jellemző, hogy népszavazás szentesítette a tárgyalások végeredményeként létrejött csatlakozási szerződést, azaz a közösség tagjává válást. Kivételt csupán az 1981 és 1986 közötti második szakasz országai, Görögország, Portugália és Spanyolország képviselnek. A 2. ábrán a két legfontosabb adat, a részvételi arány és az „igen” szavazatoknak az összes érvényes voksokon belüli aránya összefüggéseit próbáljuk bemutatni. (Az egyes referendumok végeredményeit lásd például a www.valasztas.hu honlapon.)

2. ÁBRA

A csatlakozásról népszavazó országok eredményei a részvétel és az igen szavazatok tükrében

(The Results of the Referendums in Countries by Participation and Supporting Votes)



Forrás: Saját szerkesztés.

Az ábrán jól látszik a 2003. évi népszavazásokat megelőző referendumoknak az a közismert tapasztalata, hogy a részvételi arány és az „igen” aránya között határozott összefüggés állapítható meg, amennyiben a nagyobb szavazási hajlandóság az „igen” szavazatok arányának csökkenésével jár együtt. Az is megfigyelhető, hogy a meghúzható trendvonalat az adott országok pontjai két párhuzamos vonulatban követik: Írország, Ausztria és Dánia határozottan a trendvonal fölött, míg Nagy-Britannia, Finnország, Svédország és Norvégia markánsan az alatt helyezkedik el. A 2003. évi referendumok eredményei az általános trendet követik, sőt a trendvonnallal párhuzamos kétosztatúság is megmarad. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a kelet-közép-európai egykori „szocialista” országok külön halmazba tömörülnek,

mely a korábbi népszavazások pontjai alkotta halmazzal csupán csekély átfedésben van. E nyolc országtól markánsan elkülönül *Málta*.

Úgy véljük, hogy a részvételi arányban és a csatlakozást támogató „igen” szavazatok arányában megmutatkozó különbségek, illetve az egyes államok referendumaikat jellemző pontok sűrűsödése alapján lehetőség nyílik ezen országok csoportosítására. A kategorizálással az általános jellemzőket igyekeztünk megragadni, ezért a részvételi arány és az „igen” szavazatok aránya alapján is csupán két-két (*aktív és passzív*, illetve *lelkes és szkeptikus*), összesen tehát négy (*aktív, de szkeptikus; aktív és lelkes; passzív és szkeptikus; passzív, de lelkes*) csoportot állítottunk föl. A határok megvonásánál nem a parlamenti választások esetében elterjedt határokat követünk. Az 50%-os részvételi és „igen” arány természetesen alapvető fontosságú az érvényesség, illetve a csatlakozás szempontjából, de ezen értékek valamelyikét csupán a magyarországi és a norvégiai referendumok nem érték el. A minősített többség (66%), mint határvonal figyelembe vétele logikusnak tetszhet, de az ábrán jól látható, hogy – különösen az „igen” szavazatok arányánál – sok ország értékei igen közel kerülnének e vonalhoz, s egyik vagy másik kategóriába való kerülésük akár 1–2%-on múlna. Ezzel szemben mind a részvételi arány, mind az „igen” szavazatok esetében megfigyelhető egy 10%-nyi üres sáv, előbbinél nagyjából 72 és 82, utóbbinál 65 és 75% között. Ezért az egyes kategóriákat e sávok mentén választottuk el egymástól. A 2. ábra diagramján alkalmazott hármassorral is azt kívántuk kifejezni, hogy az egyes csoportok között nem határvonal, hanem elválasztó zóna jelölhető ki. Mindemellett föltüntettük az 50%-os határvonalat is. A részvételi arány 50%-os értékénél meghúzott vastag egyenes éles elválasztást jelöl, hisz a vonal alatti Norvégiában a szavazók nem mondtak a csatlakozásra. A részvételi arány esetében vékony pontsort alkalmaztunk, mivel az csupán lélektani határt jelöl, hisz *Magyarország* esetében a referendum érvényességének nem feltétele, hogy a választók legalább fele szavazzon.

A fentiek alapján a következő csoportokat alakíthattuk ki:

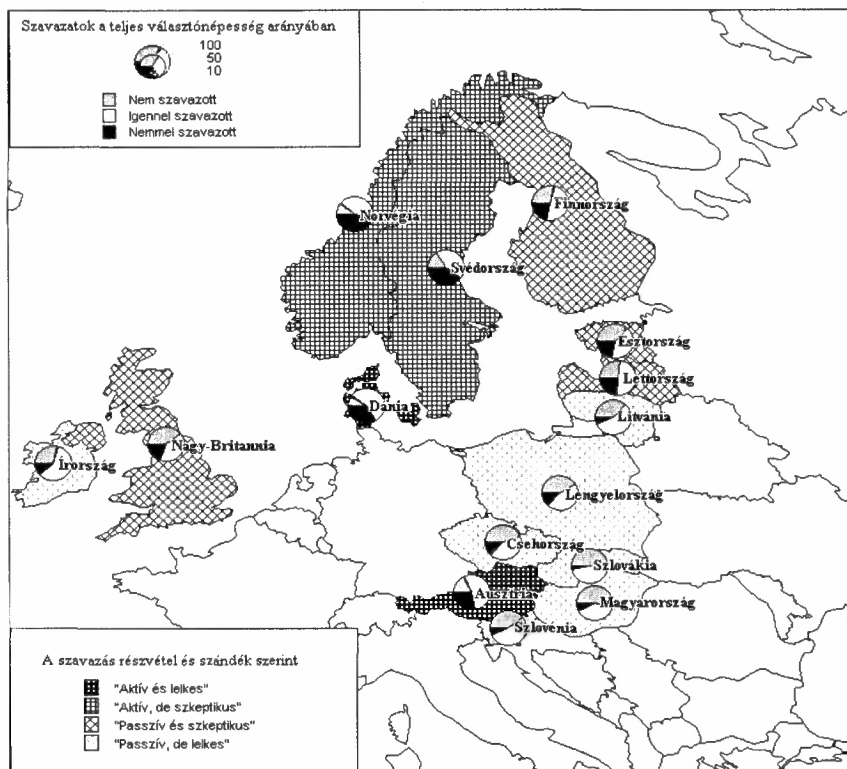
1. *Aktív, de az integráció ügyében szkeptikus* országnak (80% fölötti részvétel, de 55% alatti „igen” arány) bizonyult *Málta és Svédország*, valamint (extrém EU-szkeptikusként) a csatlakozást kétszer is elvető Norvégia.
2. *Aktív és az integráció ügyében lelkes* országnak (80% fölötti részvétel és 60% fölötti „igen” arány) tekinthető *Ausztria és Dánia*.
3. *Passzív és az integráció ügyében szkeptikus* országok (75% alatti részvétel és 70% alatti „igen” arány) közé sorolható Nagy-Britannia, Észtország, Lettország és Finnország.
4. *Passzív, az integráció ügyében lelkes* országok (75% alatti részvétel, de 75% fölötti „igen” arány) csoportjába tartozik Írország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Litvánia és (extrém passzívként) Magyarország.

A kelet-közép-európai országok csoportja

A népszavazások jellemző adatainak a 3. ábrán belüli elhelyezkedésénél szembe-tűnő az, hogy a nyolc egykori kelet-közép-európai volt „szocialista ország” mind-egyike „passzív”-nak, ráadásul hat „passzív, de lelkes” országnak bizonyult. A konkrét értékeket természetesen az adott ország konkrét belpolitikai helyzete is lényegesen befolyásolta, ám úgy véljük, hogy a hasonló választói magatartást több, a napi politikán túlmutató közös tényezővel magyarázhatjuk.

3. ÁBRA

*A népszavazások arányai és a segítségével megalkotható csoportok
(The Shares of Referendums and the Groups That Can be Created with Them)*



Forrás: Saját szerkesztés.

1. Nem hagyható figyelmen kívül e kelet-közép-európai államok történelmi „nyomorúsága” (Bibó 1946), vagyis az önálló állami lét (ha volt egyáltalán) több évszázadig tartó elvesztése. Különösen fontos lehet a sok tekintetben közös vonásokat mutató 20. századi történelem: az I. világháború után az önállóság teljes (vagy egy államszövetségben belüli részleges) meg-, illetve visszaszerzése; a második világháborút követően a „szocializmus építése” az önállóság teljes vagy jelentős

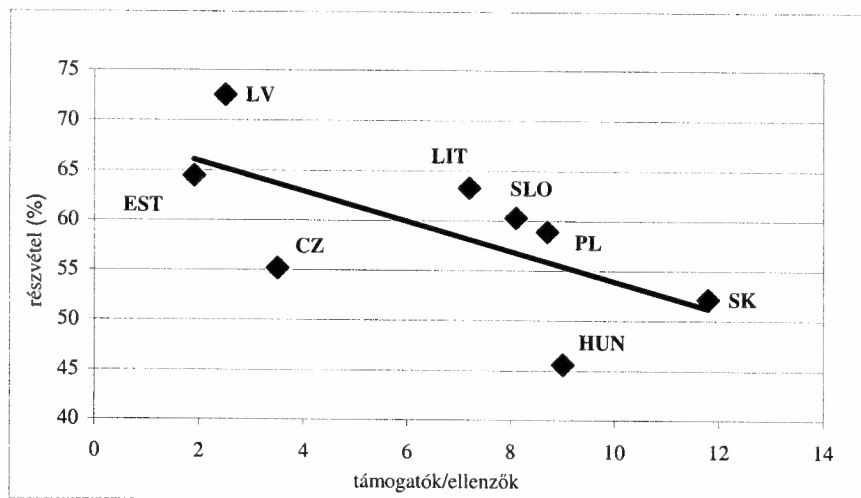
elvesztésével; a nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején az önállóság visszaszerzése, egyes esetekben megteremtése. Mindezek miatt az állami szuverenitás részleges föлдásával szemben ezen országok választóinak komoly fönn-tartásai lehetnek. Ugyanakkor ezen országok közvéleményében erős az a hit, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem más, mint „jóvátétel” a közel- (vagy távolabbi) múltban elszenvedett sérelmekért (pl. a jaltai „cserbenhagyás”), azaz valami, ami „jár”. Mindkét attitűd a választói passzivitást növeli, a támogatók és az ellenzők körében egyaránt.

2. Ezzel együtt az Európai Unióhoz való csatlakozás szükségességének elfogadásában a volt keleti blokk országaiban széleskörű konszenzus volt tapasztalható. Ez jelentette egyrészt azt, hogy ebben a kérdésben (Észtország és Lettország kivételével) a mértékadó politikai pártok (legyenek ellenzékben vagy kormányon) egyetértettek, másrészt azt, hogy – a közvélemény-kutatások szerint – az illető országok polgárainak meghatározó többsége is pártolta a csatlakozás gondolatát. Ez azzal járhatott, hogy a választók jó része a csatlakozást lényegében eldöntött tényként kezelte. Ennek fontosságára utal a 4. ábra, ahol a referendumok részvételi arányát a támogatók/ellenzők arányának függvényében ábrázoltuk.

4. ÁBRA

A volt szocialista országok referendumainak részvételi aránya a csatlakozást támogatók/ellenzők függvényében

(The Participation Shares in the Post Socialist Countries by Supporters/Opposers)



Forrás: Saját szerkesztés.

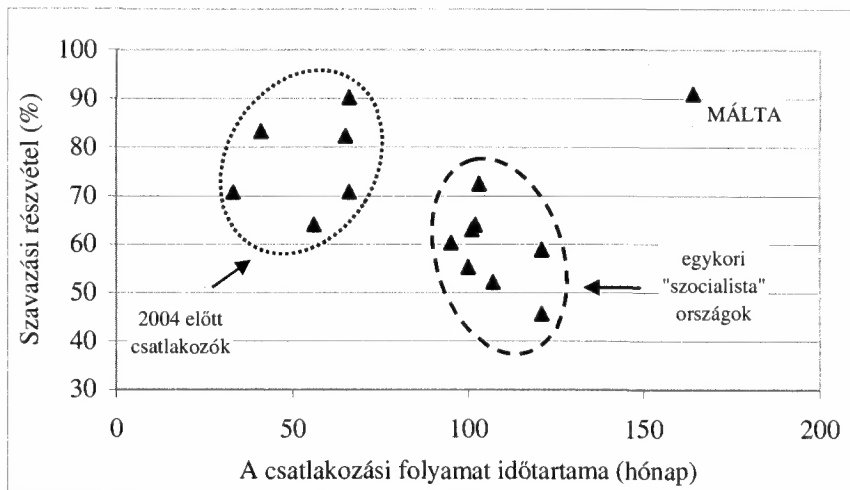
A támogatók/ellenzők arányt a népszavazási periódust közvetlenül megelőző 2003 első félévében végzett közvélemény-kutatási adatok alapján (Becsky 2003; Gallup Organisation Hungary 2003) számoltuk ki. Jól látható, hogy a támogatottság növekedése és a részvételi arány csökkenése között határozott összefüggés mutatkozik. Föltételezhető, hogy a csatlakozást támogatók egy része nem tartotta

szükségesnek, hogy a biztosra vehető „igen”-t a népszavazáson való megjelenésével is megerősítse, az ellenzők egy része pedig eleve feleslegesnek ítélhette az egész referendumot.

3. A passzivitás oka lehet az is, hogy a csatlakozási folyamat rendkívül hosszú ideig tartott, 95 (Szlovénia) és 121 (Magyarország és Lengyelország) hónap közötti várakozást jelentett. Ennek, valamint a csatlakozás lehetséges időpontjának megadása körüli bizonytalanságok (újabb és újabb, s természetesen egyre későbbi dátumok) következtében a közvéleményben egyfajta fásultság, érdektelenség alakulhatott ki. E következtetést támasztja alá az 5. ábra, melyen a csatlakozási referendumon mutatott választói aktivitásokat a csatlakozási folyamatok időtartamának függvényében ábrázoltuk. E diagramon az egykori keleti blokkba tartozó országok teljes mértékben és egyértelműen elkülönülnek a korábban csatlakozók csoportjától.

5. ÁBRA

*A népszavazási aktivitás a csatlakozási folyamat időtartamának függvényében
(The Participation Interest by the Duration of the Accession Process)*



Forrás: Saját szerkesztés.

4. Az elmondottakból következik, hogy az a lelkesedés, amit az „igen” szavazatok magas aránya jelez, csupán látszólagos, s nem elhanyagolható mértékben a nagyfokú választói passzivitás eredménye. Ugyanakkor az is jellemző, hogy ezen országok közvéleményében még mindig erősek a csatlakozás utáni gyors fölzárkózásra és gazdasági föllendülésre vonatkozó (nem egyszer illuzórikus) elképzelések. Aligha véletlen, hogy a korábban csatlakozó országok közül az akkor ugyan csak a perifériához tartozó Írország népszavazási adatai esnek a hat volt szocialista országgal közös csoportba.

Külön kell szólnunk Észtországról és Lettországról. E két balti állam a többi kelet-közép-európai országtól határozottan elkülönülő helyzetét, a „passzív és

szkeptikus” kategóriába kerülését alapvetően sajátos etnikai viszonyaik, a nemzeti (döntően orosz) kisebbség jelentős, egyes becslések szerint a népesség harmadát is kitevő arányával magyarázhatjuk. Igaz ugyan, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozás az *Oroszországtól* való nagyobb mértékű eltávolodást jelentheti számukra, ám azzal is jár, hogy a nemzeti kisebbségekkel szembeni eddigi diszkrimináció (pl. az állampolgárság megadásának, és ezáltal a választójognak a korlátozása) a továbbiakban aligha lesz fenntartható. A „nem” szavazatok meglepően magas (kb. 30%-os) arányához az is hozzájárulhatott, hogy e két országban parlamenti pártok is programjuk részévé tették az unió-ellenes kiállást, így a csatlakozást ellenző álláspont a mindennapi politikai közbeszéd része lehetett.

Befejezésül hangsúlyozni szeretnénk, hogy a fentiekben ismertetett kategorizálás az adott országok választóinak csupán egy adott, ráadásul nem is azonos időpontban kifejezett viszonyulása alapján történt, azaz a „lelkes” és „szkeptikus” jelzők (csakúgy, mint a „passzív” és „aktív” kifejezések) alapvetően az e népszavazásokon megnyilvánuló hozzáállásra vonatkoznak. Arra is föl kell hívnunk a figyelmet, hogy a választói viszonyulás nem, vagy nem föltétlenül esik egybe az adott ország általános uniós politikájával, pl. a „szkeptikus” Finnország bevezette az eurót, míg a „lelkes” Dánia továbbra is megtartotta saját pénzét.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a referendumokon megnyilvánuló aktivitás hosszútávon ható tényezőkre is visszavezethető. Az elkövetkező évek európai uniós referendumaik eredményei alapján érdemes lesz megvizsgálni, hogy a volt keleti blokk országai megőrzik-e különállásukat vagy változnak-e, s ha igen, hogyan és miért.

Irodalom

- Balázs P. (1997) Integrációs csapdák az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában. – *Közgazdasági Szemle*. 11. 970–986. o.
- Becsky R. (2003) Uniós közvélemény. – *Külgazdaság*. 7. 66–72. o.
- Bibó I. (1946) A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. – Vida I.–Nagy E. (szerk.) *Bibó István válogatott tanulmányok II. kötet*. Magvető Kiadó, Budapest. 185–265. o.
- Csaba L. (1999) Stratégiai kérdések az Európai Unió keleti kibővülésével kapcsolatban. – *Külgazdaság*. 7–8. 4–36. o.
- Gallai S. (1995) Felszított európarázs. – *Társadalmi Szemle*. 3. 43–52. o.
- Gallup Organisation Hungary (2003) *EUROBAROMETER EB59 – CC-EB*. 2. Comparative Highlights.
- Nagy A. (1999) A dél-európai országok európai integrációja és annak tanulságai I. – *Közgazdasági Szemle*. 2. 176–193. o.
- Szigetvári T. (2002) *Törökország – milyen hosszú a mézesmadzag?* VKI, Budapest.