



*Soós Edit egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Új szomszédságpolitikai kihívások a Nyugat-Balkán országában

2004. május 1-jén újabb tíz állammal, köztük Magyarországgal bővült az Európai Unió. A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált. Az európai integráció révén felértékelődnek Magyarország keleti és déli szomszédai, valamint az EU-val érintkező határrégiók szerepe a gazdasági, társadalmi fejlődésben és a nemzetközi stabilitás megteremtésében¹.

Az elmúlt évtized folyamán az Unió külső határaival szomszédos országok számára az Unió legsikeresebb politikai eszköze a tagság ígérete volt. Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozását követően egy időre bizonytalanra vált az Európai Unió további bővítésének időpontja.

A keleti bővítés után az EU továbbra is a csatlakozás lehetőségét ajánlja déli szomszédainknak, a Nyugat-Balkán országainak, a csatlakozás időpontjának megjelölése nélkül. A Magyarországgal határos országok közül Szlovénia 2004 óta tagja az EU-nak, Horvátországgal 2005 októberében megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság tagjelölt államként való elismerése 2005 decemberében az ország reformtörekvéseinek az elismerését jelentette.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívájával rendelkezik Szerbia, amely a többi nyugat-balkáni államhoz hasonlóan potenciális tagjelölt állam. Az uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a Nyugat-Balkán stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködésen alapuló kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló

¹ A tanulmány „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei” c. T 042 892 sz. OTKA-kutatás támogatásával készült.

szomszédsgpolitika keretét a térség országokban 1999 májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

A stabilitás, a biztonság és jólét szükségessége hívta létre az Európai Unió határai mentén található országokban az Európai Szomszédsgpolitikát, amely keretében az EU a keleti szomszédokkal és a dél-mediterrán országokkal fenntartott kapcsolatok továbbfejlesztésének stratégiai irányait határozza meg. A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban szorosabb együttműködést tesz szükségessé az Európai Unió keleti és déli határországaival.

Az Európai Bizottság által 2003. márciusában elfogadott „Tágabb Európa-Szomszédsg: új keretek a keleti és déli szomszédainkkal való kapcsolatokra” c. dokumentum² az Unóval szomszédos keleti államokra - Ukrajnára, Moldovára –, valamint a déli-mediterrán térség államaira - Egyiptomra, Algériára, Izraelre, Jordániára, Libanonra, Tunéziára Marokkóra, a Palesztín Hatóságra, ill. megfigyelőként Fehéroroszországra, Líbiára és Szíriára vonatkozik. Ezek az országok nem rendelkeznek az Uniós tagság perspektívájával. Az európai integráció lehetőségének hiányában az Unió a keleti szomszédos országok, így a Magyarországgal határos Ukrajna vonatkozásában az „elmélyült együttműködés” politikájára törekszik.

A „Tágabb Európa” koncepció szomszédsgpolitikájához képest a 2004. május 12-én elfogadott stratégiai program új eleme, hogy az Európai Szomszédsgpolitikát kiterjeszti a dél-kaukázusi országokra is, így Azerbajdzsánra, Grúziára és Örményországra az európai biztonsági stratégia és a szorosabb együttműködés keretében³.

A Európai Bizottság „A bővülő Európai Unió új határai” c. Fehér Könyvében⁴ utal arra, hogy az európai geopolitikai változások, a globalizációs kihívások s a nemzetközi rendszerben bekövetkezett változások következtében az Európai Uniónak mint a stabilitás és a prosperitás színhelyének szerepet kell vállalnia az alapvető európai értékek, mint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, a kisebbségi jogok s a piacgazdaság

² Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 11. 3. 2003. COM (2003) 104 final

³ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 12. 05. 2004. COM (2004) 373 final

⁴ White Paper. Space: a new European frontier for an expanding Union. An action plan for implementing the European Space policy. 11 November 2003. 21. o.

közvetítésében és a kontinens biztonságának és védelmének megteremtésében. A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban az Európai Unió keleti és déli határországaival szorosabb együttműködést tesz szükségessé. A közös értékekre épülő partnerségek kialakítását követően válik lehetővé fenyegetettség esetén a közös fellépés vagy bármilyen kihívásra a közös válaszadás.

Az Európai Unió célja a külső határterületek és a szomszédos országok határrégiói együttműködésének támogatásával azok gazdasági-társadalmi integrációjának elősegítése, a határrégiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése, versenyképességének a növelése. A „Tágabb Európa” koncepció szerint ennek többnek kell lennie pusztán szabadkereskedelmi övezetnél: olyan gazdasági térséget kell létrehozni, amelyben érvényesül a négy alapszabadság, és az Unió támogatásával gazdasági, politikai és szociális reformfolyamat megy végbe a térség országokban

A Nyugat-Balkán országai számára ajánlott Stabilizációs és Társulási Folyamat, valamint az Európai Szomszédságpolitika azt a célt szolgálja, hogy az EU-t vele baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. Az EU kül- és biztonságpolitikájának e célkitűzése Magyarország számára kiemelten fontos, hisz közvetlenül érinti határ menti kapcsolatainkat. Ugyanakkor illeszkedik a magyar szomszédságpolitika céljaihoz, amely jó kapcsolatrendszer kiépítésére törekszik az EU külső határain található szomszédainkkal kormányzati és szubnacionális szinten egyaránt.

Az új Szomszédságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében a párbeszéd új alapokra helyezését határozza meg, s jelentős szerepet szán az Unió külső határai két oldalán fekvő területek közösségeinek. A harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd” jelenti ugyanakkor azt is, hogy az együttműködési formák közé új, innovatív elemként bekerült a **határon átnyúló együttműködési** komponens is.

A határ menti együttműködések - amellet, hogy továbbra is a gazdasági és társadalmi kohézió meghatározó tényezői - bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében az EU külső határai mentén a demokratikus stabilitás komponensei is egyben. Erősítik a határ menti területek biztonságát, ezért ma már az Unió biztonság- és védelempolitikájának a lényeges elemei.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez. A szomszédos országokban zajló lassú decentralizáció és helyi önkormányzati reformfolyamat kihatással van a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére.

1. Magyarország déli szomszédai

Az Európai Uniónak és Magyarországnak közös érdeke, hogy a déli határai mentén található országokban is végbemenjen a demokratizálódási folyamat, s egy politikailag stabil, demokratikus és békés térség alakuljon ki, amely nem veszélyezteti az Unió stabilitását, az EU gazdaságát. A „Tágabb Európa” új keretek kialakítását teszi szükségessé Magyarország déli szomszédaival fennálló kapcsolataiban.

A magyar szomszédságpolitika az Európai Uniónak mint politikai és gazdasági egésznek az érdekeit szolgálja. Az Európai Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az EU térségbeli politikája a tartós, békés, háborúktól mentes övezet kialakítására irányul a demokratikus és jogállamisági elveket, valamint az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó államok, társadalmak létrehozása révén.

A 2011. év első felében sorra kerülő magyar uniós elnökségig tartó időszakban a Magyarország előtt álló kiemelt feladatok között szerepel többek között a polgárközele Unió megteremtése s a **bővítési folyamat** továbbvitele. Magyarország különleges misszióját nyugat-balkáni szomszédaink európai integrációjának támogatásában látja⁵. A horvát csatlakozás elősegítése mellett a Nyugat-Balkán többi országa számára az európai perspektíva biztosítása kiemelt magyar és összeurópai érdek.

⁵ 2002. decemberi Koppenhágai ülésén az Európai Tanács megerősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektíváját a 2004. májusi bővítést követően az Unióval ugyancsak határossá vált Nyugat-Balkán országai (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, valamint Szerbia és Montenegró) esetében is. Az európai uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a térség stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködő kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédságpolitika keretét a térség országaiban 1999. májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

Magyarország Európa-politikájának⁶ meghatározó eleme szomszédaink irányába belátható középtávon a **nemzetpolitikai célok érvényesítése**, a regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása. A célkitűzések megvalósításában jelentős szerep hárul a Magyarországon az elmúlt évtizedben „alulról” megszerveződött eurorégiókra. Az eurorégiók szubnacionális keretet jelentenek a nemzetpolitikai szerepvállalás céljainak megvalósításához. Magyarország mint EU-tagállam és a térséggel határos ország, aktív szerepet vállal az Európai Unió régióbeli politikájának alakításában és gyakorlati megvalósításában. Mindez a kormánypolitika szintjén szorosabb együttműködést tesz szükségessé a déli eurorégiókkal a tréning programokban, pályázati lehetőségekben és az eurorégiók tevékenységei területeinek bővítésében. Hazánk a csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalataival tud hozzájárulni déli szomszédunk, Szerbia, valamint a Nyugat-Balkán határrégiói biztonságának megszilárdításához, a demokratizálódás mélyítéséhez, széles társadalmi bázisra helyezéséhez.

Az Unió keleti bővítése a magyarországi euroregionális együttműködések számára is új feladatokat és kihívásokat jelent a határ mentén levő területeken, azok fejlesztése és menedzselése terén. A déli határok mentén megszerveződött eurorégiók a jövőben felértékelődnek az **EU szomszédságpolitikájában s Magyarország nemzetpolitikai szerepvállalásában egyaránt.**

Ugyanakkor számolni lehet azzal is, hogy - részben a schengeni határok miatt - legalábbis átmenetileg újból megerősödik a határok elválasztó szerepe, ami kihatással lesz az uniós külső határok mentén fekvő déli szomszédainkkal fennálló szomszédsági kapcsolatok alakulására.

A kontinens stabilizálása és Európa szerepének az erősítése a világban ezért szorosabb együttműködést tesz szükségessé az Európai Unió déli határországaival. Az Európai Uniónak és Magyarországnak közös érdeke, hogy déli határai mentén található országokban is végbemenjen a demokratizálódási folyamat, s egy politikailag stabil, demokratikus és békés térség alakuljon ki, amely nem veszélyezteti az Európai Unió stabilitását és gazdasági szerepét.

⁶ A magyar kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól. <http://www.kum.hu>

2. Magyarország déli eurorégióinak jövőbeni szerepe a nemzetpolitikai célok megvalósításában

A magyar kormány szomszédsági és nemzetpolitikai stratégiájának sikeréhez elengedhetetlen a szomszédos Szlovénia, Horvátország és Szerbia központi kormányának együttműködés iránti elkötelezettsége. Az együttműködésre **az állami szint** mellett ma már többféle lehetőség adott. Az eurorégiók a politikai, gazdasági és kulturális együttműködés új formáit jelentik a határok mentén. Az európai integráció szervezeti keretébe való **szubnacionális szintű integrálódás** során az eurorégiók újabb lehetőségeket kínálhatnak a szomszédsági kapcsolatok javítására a már meglévő határ menti politikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével.

Az eurorégiók azért is kerülnek napjainkban egyre inkább a figyelem középpontjába, mert a határ menti együttműködések legeredményesebb formái a földrajzilag, történelmileg, ökológiailag, etnikailag, gazdaságilag elválasztott területek közti együttműködésre a gazdaságfejlesztés, szociális ügyek, oktatás, kultúra, sport, turizmus, infrastruktúra fejlesztése terén. Emellett elősegítik a határ menti térségek politikai és társadalmi stabilitását, hozzájárulnak a közös történelmi hagyományokkal rendelkező, az anyaországtól elszakított, annak anyanyelvét, kultúráját őrző népek, nemzetiségek kapcsolattartásához, a határon átnyúló és a határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítéséhez.

A Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés (1998), a Mura-Dráva Eurorégió ((2004) a horvát határon, az Alpok-Adria Munkaközösség (1978) a horvát, ill. szlovén határszakaszon található. Minden határtérségünk közül politikailag talán a leginkább terhelt határtérség, hármashatár terület a Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió (1997), amely „Európa Kapu” szerepét tölti be Délkelet-Európa irányába.

A kormány Európa-politikai stratégiájában, a magyar szomszédságpolitikában kiemelt figyelmet kapott a közös európai alapértékek képviselője, mint a demokrácia, jogállamiság, emberi jogok, kisebbséghez tartozók jogai. Az euroregionális szervezeti keretek szubnacionális szintű lehetőséget jelentenek az európai értékek közvetítésére.

Az euroregionális együttműködések célkitűzései egyben szervesen kapcsolódnak az összeurópai együttműködési és biztonsági folyamatokhoz. Az eurorégiók hozzájárulnak a határrégiók biztonságának megszilárdításához, a demokratizálódás mélyítéséhez, széles társadalmi bázisra helyezéséhez. A magyar külpolitika szilárdabb alapokra helyezése a nem-kormányzati szervezetekkel való szorosabb partneri kapcsolatok kialakítása révén is

erősíthető. A regionális típusú (NUTS 2) eurorégiók a szomszédsági politika „mélyítésével”, az emberi, közösségi kapcsolatok, kommunikációk és együttműködések humanizálásával és kiszélesítésével, az állampolgárok civil szervezeteken keresztül történő bevonásával, a civil szervezetek határon átnyúló kapcsolatainak támogatásával és a határon túlra irányuló vállalkozásfejlesztési törekvésekkel egyúttal a határon túli magyarság gazdasági versenyképességét is fokozzák.

Magyarország szerepet vállal a középkelet-európai új tagállamok szomszédságpolitikájának formálásában többek között azzal, hogy 2004. május 6-án tevékenyen részt vett a Visegrádi Országok Eurorégióinak Konzultatív Tanácsa létrehozásában. A Tanácsot alkotó magyar, szlovák, cseh és lengyel eurorégiók a határokon átnyúló regionális összefogást ösztönzik ezzel az interregionális tapasztalatcserére lehetőséget biztosító kezdeményezés létrejöttével. A 2006. június 21-én Szarajevóban induló másik kezdeményezés, a „Nyugat-Balkán Visegrádi Alap” fórumot kínál a két régió között a határ menti együttműködés elősegítésére, a helyi demokrácia építésére, valamint a civil szervezetek és a nem kormányközi szinten jelentkező fejlesztési igények megvitatására.

A határ menti kezdeményezések fejlődését azonban nagyon sok kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus akadályozhatja. A kormányok szerepe ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a kormányzás európai modelljének megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzás megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a gazdasági tevékenység átlátható szabályozásában és a korrupció elleni küzdelemben, a politikai stabilitás biztosításában, a belföldi és külföldi befektetők jogainak védelmében, és a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén.

A schengeni határok kedvezőtlen hatásai a központi kormányok lehetséges további szerepét növelik a határ menti kapcsolatok és együttműködési gyakorlat erősítésében, a térségben működő eurorégiók szorosabb partneri kapcsolatainak kialakításában.

A határ menti együttműködések bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében a demokratikus stabilitás komponensei is egyben. A decentralizált párbeszéd keretei között a helyi és regionális partnerségek elősegíthetik a békés egymás mellett élést, a gazdasági, társadalmi fejlődést és a demokratikus átalakulás sikerét, a határ menti területek biztonságának megteremtését.

A Nyugat-Balkán országában az eurorégiók létrehozásához a megfelelő jogi és adminisztratív keretek sokszor még hiányoznak, ami nehezíti az együttműködést. Térségspecifikus probléma, hogy a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződések. A legtöbb országban az eurorégiók megalakításához és működéséhez szükséges jogi, közigazgatási feltételek kialakításához elengedhetetlen a központi kormányzati szándék. Ahhoz, hogy államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a határ menti programok, a szomszédos országoknak belső jogrendjükben egyre szélesebb feladat- és hatáskörrel kell felruházni a helyi és regionális hatóságokat.

A békéért és biztonságért felelős nemzetközi szervezetek, mint az **EBESZ**, az **ENSZ**, az **Európa Tanács** ezért bátorítják és támogatják a határ menti együttműködéseket mint a délkelet-európai országok közötti párbeszéd kialakítását és elmélyítését segítő eszközt. A határ menti népek közötti bizalomépítés és békés egymás mellett élés megerősítésével az együttműködések hozzájárulnak a határ menti térségek gazdasági, társadalmi fejlődéséhez és a demokratikus átalakulás sikeréhez, valamint a politikai stabilitás megteremtéséhez.

3. Az Európa Tanács szerepe a határ menti területek kohéziójának erősítésében

A Nyugat-Balkán országában a helyi demokrácia és a térség stabilitása közötti kapcsolat fontosságára⁷ a nemzetközi közösség számos nyilatkozatban hívta fel a figyelmet. Az Európa Tanács és a Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény által megrendezett miniszteri konferenciák hangsúlyozzák, hogy a Nyugat-Balkánon a bizalom és a stabilitás növelésének egyik módja a helyi és regionális önkormányzatok közötti határokon átnyúló aktív együttműködés.

A Nyugat-Balkán szomszédos államainak határ menti területeit **korábbi elszigetelt helyzetükből** kapcsolataik élénkítésével lehet kimoszítani. A határ menti együttműködések partnerségi stratégiai programjának célrendszere a határok mentén elősegítheti a jószomszédi

⁷ Effective democratic governance at local and regional level. Proceedings of the second South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference. Skopje, 8-9 November 2006. Prepared in co-operation with local government and public service reform initiative and policy association for an open society. Council of Europe-Stability Pact for South Eastern Europe.

kapcsolatok térségi feltételeinek a megalapozását. A szomszédos államok határ menti együttműködései „bottom-up”, azaz „alulról felfelé” épülő jellegük következtében

- segítenek a nemzeti határok által elválasztott területek multikulturális közösségei közötti harmonikus kapcsolatok fejlődésében;
- hozzájárulnak a tartós béke, az etnikai és egyéb háborúktól mentes, stabil térség megteremtéséhez, a politikai, etnikai és kulturális kapcsolatok sokszínűségéhez;
- a szektorális kapcsolatok alakításának eszközei, megerősítik a szociális kohéziót és a határ menti lakosság kölcsönös megértését;
- a területi közösségek és hatóságok a szubszidiariás elve alapján a vertikális partnerségek kialakításával közreműködnek a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplői közötti közeledéshez a határok mentén;
- elősegítik, hogy a térség országai közösen léphessenek fel az EU biztonságára is veszélyt jelentő olyan közös fenyegetések ellen, mint a szervezett bűnözés, illegális bevándorlás és csempészet különböző formái;
- erősítik a horizontális partnerségeket a kohézió megerősítésében az önkormányzatok, a nem kormányzati szervek, a civil társadalom és a gazdasági élet szereplői közötti együttműködés révén.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely a balkáni háborúk sújtotta térségben a megbékélés kapcsolódási pontjait teremti meg, s hozzájárulhat a nyugat-balkáni országokban zajló átalakulási folyamat sikeréhez. Ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez. A Nyugat-Balkán országában zajló lassú decentralizáció és helyi önkormányzati reformfolyamat kihatással van a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére.

Ugyanakkor a sikeres határ menti együttműködések előfeltétele, hogy a helyi és regionális hatóságok a határ menti együttműködésekhez megfelelő politikai (döntéshozó) kompetenciával és pénzügyi forrásokkal rendelkezzenek. A nyugat-balkáni országok jogi szabályozása lehetővé kellene, hogy tegye, hogy egyezményeket kössenek a szomszédos országok helyi hatóságaival, és jogi személyiséggel rendelkező közös testületeket hozzanak létre a „közös stratégiák kialakítására”.

Sokszor a pénzügyi decentralizáció vagy a megfelelő pénzügyi támogatások hiánya miatt azonban az együttműködések nem működőképesek, nem rendelkeznek a szociális és gazdasági fejlődéshez szükséges helyi kapacitással. A partnerségek kiépítése a helyi és a regionális hatóságok valamint a szociális és gazdasági szervezetek között ezért bizonytalan.

A strukturált határ menti együttműködések hatékonyabb megszervezése érdekében a tagállamok között fennálló, hátráltató akadályok elhárítása európai szintű intézkedést is követel. Az eurorégiók szerepének megerősödése a nemzetközi kapcsolatokban európai szintű jogszabályokban is jelentkezik. Az Európa Tanács az elmúlt években számos alkalommal nyújtott technikai segítséget a Nyugat-Balkán államainak az akadályok meghatározása (jogi, államigazgatási, pénzügyi) és a szükséges jogi, adminisztratív (képzés, tanácsadás) intézkedés megtétele során.

Az együttműködések alapját az 1980. évi Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről⁸ és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve (1995)⁹ elveinek megfelelő jogi szabályozás jelenti. Az Európai Keretegyezmény (1980) jelentőségét az adja, hogy elismeri, hogy a határ menti és régiók közti együttműködések nemcsak az államokat, de a területi közösségeket és a hatóságokat is megilletik. Olyan deklaratív jellegű dokumentumnak tekinthető, amely megerősíti és elősegíti a határ menti együttműködések, ezzel is elismerve a helyi önkormányzatok jogát, hogy más államok azonos szintű felelősséggel bíró önkormányzataival a belső jogukkal összhangban határ menti együttműködési megállapodásokat kössenek.

A helyi önkormányzatok „külszolgálati” kompetenciája a Nyugat-Balkán országainak belső jogában sokszor még nem biztosít elegendő mozgásteret az együttműködések kialakításában. A keretegyezményhez csatolt minta- és keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések segítséget nyújtanak az együttműködés megfelelő formáinak megtalálásához.

A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének a megerősítése azért lényeges a térség országaiban, mert az önkormányzatok hatalmi ellensúlyt képeznek a központi kormányzattal szemben, s a polgárokhoz való közelségük garantálja a döntések legitimitását, s ezzel növeli a helyi demokráciák stabilitását.

⁸ Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről. 35-56. o. European Treaty Series 106/159/169

⁹ 1995. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv kimondja, hogy a határ menti együttműködési megállapodások rendelkezhetnek közös határ menti együttműködési testület létrehozásáról, amely jogi személyiséggel rendelkezhet.

A részvételi demokrácia és a képviseleti demokrácia megerősítése szubnacionális szinteken a decentralizáció és a demokratizáció része, s előfeltétele a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplői közötti rendszeres együttműködésnek. A keretegyezményt ratifikáló államok elfogadják, hogy szerepet vállalnak a helyi hatóságaik együttműködését gátló körülmények elhárításában.

Az Európa Tanács tevékenysége során nyomást gyakorol a központi kormányokra ezen európai szintű jogszabályok elfogadtatására az egyes tagállamokban. Közülük is kiemelkedik a Madridi Keretegyezmény (1980), amely a helyi és regionális önkormányzatok határ menti együttműködését segíti elő a legkülönbözőbb területeken: regionális fejlesztés, infrastruktúra, kultúra, oktatás, környezetvédelem stb. terén. A határ menti együttműködés olyan formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, megnöveli a helyi és területi önkormányzatok szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában.

Az Európa Tanács szakembereknek a térségbe küldésével segíti a helyi és regionális hatóságok, önkormányzatok és testületek között a határ menti együttműködéseket. Azokat a nyugat-balkáni államokat, amelyek még nem valósították meg a Keretegyezményben és a Kiegészítő Jegyzőkönyvben megfogalmazott demokratikus alapelveket, a szükséges jogi és adminisztratív intézkedések megtételére ösztönzi.

4. A Madridi Keretegyezmény állapotáról Magyarországon és a Nyugat-Balkán országában

Aláírásra megnyílt: 1980. május 21. Madrid

Hatályba lépés: 1981. december 22.

Magyarország és a Nyugat-Balkán	Aláírás	Ratifikáció	Hatályba lépés
Magyarország	1992.04.06.	1994.03.21.	1994.06.22.
Albánia	1999.05.07.	2001.11.07.	2002.02.08.
Bosznia és Hercegovina	2004.04.30.	-	-
Horvátország	1999.05.07.	2003.09.17.	2003.12.18.
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	-	-	-
Montenegró	-	-	-

Szerbia	-	-	-
Szlovénia	1998.01.28.	2003.07.17.	2003.10.18.

Forrás: Treaty Office on <http://conventons.coe.int>

Az Európa Tanács a decentralizáció kérdésében kezdeményezett lépései eredményeképpen jelenleg 47 ország számára fogalmazza meg az önkormányzatokkal szemben támasztott alapkövetelményeket, a helyi demokráciák fejlesztésére vonatkozó önkormányzati minimumot. Ez a dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985)¹⁰. A Charta meghatározza azokat a helyi autonómiára, az irányítás elveire és a pénzügyek vitelére vonatkozó alkotmányos és jogi alapokat, amelyeket minden demokratikusan működő helyi önkormányzatnak tiszteletben kell tartania. A dokumentum a benne foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait, ezáltal megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

A helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei. Az állampolgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulás az alulról építkező demokráciák szubnacionális kormányzati rendszerének kialakulásához.

A határ menti együttműködés szempontjából kiemelkedően fontos az a cikkely, amely a helyi öngazgatási egységek egyesülési jogát definiálja, miszerint „a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre”¹¹. Majd a társulás jogát nemzetközi szintre is kiterjeszti. Kimondja, hogy „mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal”¹².

A Chartákban megfogalmazott alapelvek megvalósulásához, a szomszédos országok demokratikus kezdeményezéseinek sikeréhez az **Európa Tanács, az Európai Unió és a nemzetközi közösség támogatása** sok esetben nélkülözhetetlen.

¹⁰ Soós Edit-Fejes Zsuzsanna. Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog, 2006. november 18-28. o.

¹¹ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. cikk (1).

5. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának állapotáról Magyarországon és a Nyugat-Balkán országában

Aláírásra megnyílt: 1985. október 15. Strasbourg

Hatályba lépés: 1988. szeptember 1.

Magyarország és a Nyugat-Balkán	Aláírás	Ratifikáció	Hatályba lépés
Magyarország	1992.04.06.	1994.03.21.	1994.07.01.
Albánia	1998.05.27.	2000.04.04.	2000.08.01.
Bosznia és Hercegovina	2002.07.12.	2002.07.12..	2002.11.01.
Horvátország	1997.10.11.	1997.10.11.	1998.02.01.
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	-	-	-
Szerbia	2005. 06.24.	2007.09.06.	2008.01.01.
Szlovénia	1994.10.11.	1996.11.15.	1997.03.01.

Forrás: Treaty Office on <http://conventions.coe.int>

6. Helyi Demokrácia Ügynökségek (Local Democracy Agency)

Az Európa Tanács tevékenységében az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjainak megteremtése folyamatában fokozatosan értékelődött fel a **szubnacionális szintű együttműködések** jelentősége. Az Európai Tanács kezdeményezésére 1993-ban Szerbiában (Szabadkán) létrehozott első Helyi Demokrácia Ügynökséget (LDA) számos további alapítása követte. 1999-ben az Európa Tanács Helyi Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa és az LDA partnerek kezdeményezésére jött létre a Helyi és Regionális Közhatóságok Egyesülete (ALDA)¹³.

A Helyi Demokrácia Ügynökségek célja elismertetni a szomszédos országok együttműködéseinek decentralizált irányításában rejlő lehetőségeket. A szomszédos országok központi kormányaira való nyomásgyakorlás célja egyértelművé tenni, hogy a szubnacionális szintű együttműködések működési alapelve a horizontális partnerségre épülő autonómia.

¹² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. 10. cikk (3).

¹³ Association of Local Democracy Agencies. Az ET kezdeményezésére jött létre a helyi közösségek közötti kapcsolatok helyreállítására a balkáni háborút követően.

Az Európa Tanács¹⁴ egy évtizedes működésüket értékelve 2003-ban a Nyugat-Balkán országában a demokrácia megerősítésében és az emberi és kisebbségi jogok védelmében a legfontosabb eszközként értékelte az LDA partnerségeket (partner városok és régiók, az LDA vendégvárosok) tevékenységét.

A Helyi Demokrácia Ügynökségek Szövetsége több száz helyi önkormányzatot és NGO-t tömörít Európa-szerte, amelyek közös célja a helyi demokrácia erősítése, az emberi jogok és a kisebbségek tolerálásának elősegítése a térségben. Képzések, szemináriumok, polgármesteri találkozók, helyi önkormányzati képviselők és tisztviselők közötti tapasztalatcsere révén segíti elő a helyi demokrácia megerősítését, a határ menti közösségek közeledését.

A kezdeti célokat követően - az etnikai közösségek közötti kapcsolatok helyreállítása, a helyi közösségek újjáépítése – jelentős a szerepük a helyi demokrácia működési feltételeinek kialakítása, a döntési folyamatok széles társadalmi bázisra helyezése, valamint a kisebbségek és az emberi jogok védelme terén.

A háborús időszak humanitárius segélynyújtását követően mára a helyi önkormányzatok és a civil társadalom képviselőinek a multilaterális decentralizált nemzetközi együttműködése jelentős eredményeket mutat fel a stabilizáció, a demokratizáció és a térség fejlődésének előmozdítása folyamatában.

7. A regionális együttműködés a Nyugat-Balkán országai között

A Nyugat-Balkán térségének politikai és gazdasági fejlődéséhez a Nemzetközi Közösség támogatása sok esetben nélkülözhetetlen. Az együttműködések létrejöttéhez azonban talán mégis a legfontosabb feltétel a Jugoszlávia szétesése után létrejött **szuverén államok közötti jószomszédi kapcsolatok megteremtése** volt. Mindez a **bilaterális és regionális kapcsolatrendszer** párhuzamos fejlesztésével valósítható meg.

Tekintettel a Balkán történelmére és helyzetére, a nemzetközi közösség a Daytoni Megállapodást (1995) követően fokozott hangsúlyt helyezett a stabilizációra, a bizalomépítő intézkedésekre, a gazdasági fejlődésre és a regionális együttműködés elősegítésére.

¹⁴ 10th Anniversary of the Local Democracy Agencies Programme. Partnerships for the benefit of local democracy, intercultural dialogue and transfrontier co-operation in Greater Europe. Council of Europe. CLRAE Tenth Session. Strasbourg, 20-22 May 2003. CG (10) 8

Ugyanakkor a bizalom és a biztonság erősítése, a térség országaival a kapcsolatok és párbeszéd kialakítása akkor lehet eredményes, ha a Nyugat-Balkán országai egymással is együttműködnek.

A bizalom helyreállítására és a biztonság erősítése, a térség országai közötti kapcsolatok intenzívebbé és rendszeresebbé válása lassan kialakította a párbeszéd új formáit, a jószomszédi kapcsolatok feltételeit. Kezdeményezések sora jött létre a közös problémák kezelésére, a béke, biztonság és a stabilitás megteremtése céljával.

Az első olyan regionális együttműködés, amelyik nem valamely nemzetközi szervezet fellépésére jött létre, Bulgária kezdeményezésére alakult meg 1996-ban Szófiában.

A térségnek a béke és a stabilitás területévé alakítását célul kitűző és az euroatlanti struktúrákhoz közelebb vivő Délkelet-Európai Együttműködési Folyamat (SEECF) külügyminiszterei 1996. július 16-án elfogadták a **Kartát a Jószomszédügyi kapcsolatokról, a Stabilitásról, a Biztonságról és az Együttműködésről a Balkánon**¹⁵

A Karta prioritásai között szerepel a gazdasági kapcsolatok intenzitásának növelése, a kiterjesztett együttműködés az emberi jogok, demokrácia, jogállamiság kiépítésében és az illegális tevékenységek elleni küzdelemben. A délkelet-európai gazdasági fejlődést a liberalizáció és a privatizáció és a strukturális reformok révén, a társadalmi fejlődést a gazdasági növekedés integráns részét alkotó szociális kohézió fejlesztésével kívánja elősegíteni. Célja a térség országainak a közelebb vitele az európai gazdaság és politika fő áramlataihoz.

A közös értékeken alapuló fellépés érdekében a Nyugat-Balkán országai vállalták az államok közötti együttműködésben a Helsink-i Zárónyilatkozatban (1975) megfogalmazott demokratikus normák betartását: a határok sérthetlensége, az államok területi integritása, a konfliktusok békés rendezése, valamint az olyan kihívások, mint a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés elleni küzdelem.

A balkáni regionális együttműködések – mint a Délkelet-Európai Együttműködési Folyamat (SEECF) vagy az ugyancsak 1995-ben létrehozott Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI) – célja egyaránt a térségnek a béke, biztonság és a

¹⁵ Sofia Declaration on Good Neighbourly Relations. Stability, Security and Co-operation in the Balkans, adopted at the meeting of the Ministers for Foreign affairs of the Countries of South-Eastern Europe, held at Sofia, on 6 and 7 July 1996.

stabilitás területévé alakítása és az euroatlanti struktúrákba való integrálódáshoz szükséges tartós demokratikus berendezkedés kialakítása.

8. A Nemzetközi Közösség és a Nyugat-Balkán kapcsolatainak alakulása

Az Európai Bizottság számos programon keresztül bátorította a regionális tevékenységek és egyezmények létrehozását. Az Európai Unió olyan békés térség kialakulását kezdeményezi a Nyugat-Balkánon, amely nem veszélyezteti az Unió stabilitását, az EU gazdaságát. Ezért a Nyugat-Balkán államaival a **jószomszédi kapcsolatok erősítése, a regionális együttműködések** elmélyítése és bővítése a jövő egységes és biztonságos Európája megteremtésének is az előfeltételévé vált.

Az Unió kezdeményezésére 1999. július 29-30-án Szarajevóban rendezett stabilitási konferencia annak felismerése volt, hogy a kontinens egészének hosszú távú biztonsága elválaszthatatlan Délkelet-Európa stabilitásától.

Az 1999-es koszovói háború lezárását követően 39 állam-és kormányfő, 17 nemzetközi szervezet részvételével rendezett Balkán-konferencián a délkelet-európai térség stabilitásáról és újjáépítéséről tárgyalt. A **Délkelet-Európai Stabilitási Egyezmény**¹⁶ célja eredetileg egy átfogó, hosszú távú válságmegelőző stratégia kidolgozása volt a Délkelet-Európát érintő problémák kezelésére, a térség országaiban a béke, a stabilitás megteremtésére.

Felismerve, hogy a térség stabilitása elválaszthatatlan az európai kontinens egészének hosszú távú biztonságától, a demokrácia, az emberi jogok védelme és a gazdaság felvirágoztatása érdekében tett erőfeszítések megerősítése érdekében ösztönzik a térség államainak együttműködését s a későbbi EU-csatlakozást. Fórumot kínál a partnerségek kialakításához a célországok - Horvátország, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Szerbia és Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Moldovai Köztársaság (2001-től), Románia - között a közös cél, a térség biztonságának megteremtése érdekében.

¹⁶ A Stabilitási Paktum partnerei között megtalálhatóak a térség biztonságában érdekelt USA, Japán, Kanada, Oroszország, Norvégia, Svájc, Törökország, a nemzetközi szervezetek közül az EBESZ, a NATO, az OECD, az ENSZ és az Európa Tanács. A működéshez a szükséges pénzügyi alapokat a nemzetközi pénzügyi intézetek, a Világbank, az IMF, az EBRD stb. biztosítja.

A Stabilitási Egyezmény olyan politikai kezdeményezés, amely koordinált stratégiákat dolgoz ki a tag-, partner- és donor országok¹⁷ között a térség stabilitásának elősegítése s a tartós béke védelme érdekében.

A megvalósításhoz a Stabilitási Egyezmény legfontosabb politikai eszköze a Délkelet-Európai Regionális Asztal, amely koordinálja a demokratizálódással és az emberi jogokkal (1.sz.), a gazdasági újjáépítéssel és fejlesztéssel (2.sz.), valamint a biztonsági és védelmi kérdésekkel (3.sz.) foglalkozó munkaasztal tevékenységét. Mindhárom munkaasztal a jószomszédi kapcsolatok megjavításának és fenntartásának az eszköze.

A Regionális Munkaasztal 2000. június 8-án elfogadott Ütemtervében (Agenda)¹⁸ a célkitűzések között szerepel többek között a vonzó üzleti és befektetői környezet kialakítása, független média, az emberi és kisebbségi jogok védelme, az energia és a regionális infrastruktúra, a regionális kereskedelmi együttműködés és liberalizáció fejlesztése, a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelem, a migráció és a menekültek helyzetének rendezése, a menekültek visszatérésének támogatása, a biztonsági szektor reformja és a szubregionális együttműködések kialakításának elősegítése.

A térség további gazdasági, politikai és védelmi átalakulásához szükséges koherens megközelítés érvényesül a Stabilitási Egyezmény három dimenzióját alkotó munkaasztalok tevékenységén keresztül. A Demokratizálódással és az Emberi jogokkal foglalkozó 1. számú munkaasztal prioritásai között szerepel kisebbségek jogainak védelme, a független média, a civil társadalom megerősítése, a jogállamiság, a hatékony adminisztráció és a jobb kormányzás, a határmentséghez kapcsolódó jogszabályok kialakítása. Rávilágít azokra a hiányosságokra, amelyek a kormányzati kultúra és a közintézmények működése és kapacitása, a jogállam funkcionálása, az emberi jogok és a kisebbségek védelme, a szervezett bűnözés és a korrupció terén továbbra is megfigyelhetők.

A gazdaság újjáépítésével és fejlesztésével foglalkozó 2. számú munkaasztal prioritásai között szerepel többek között a gazdasági együttműködés kialakítása a térség államai között, valamint Európa és a világ más országaival, szabadkereskedelmi övezet

¹⁷ Constituent Document, Stability Pact for South Eastern Europe. 1999. 10 June, Cologne. 1-2- o.

A Stabilitási Egyezmény Partnerországai: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Magyarország, Moldova, Románia, Szerbia és Montenegró; Szlovénia, az EU-tagállamai és az Európai Bizottság; valamint Kanada, Japán, Norvégia, Oroszország, Svájc, USA, Törökország; nemzetközi szervezetek: ENSZ, EBESZ, Európa Tanács, NATO, OECD; nemzetközi pénzügyi intézetek mint Világbank, Nemzetközi Monetárium alap, EBRD.

¹⁸ Agenda for Stability. Regional Table. 8th June 2000, Thessaloniki. Stability Pact for South Eastern Europe.

megteremtése, a határ menti közlekedés, az energiaellátás, az infrastruktúra fejlesztése, a magán szféra üzleti kapcsolatainak javítása, a környezetvédelem.

A védelmi és biztonsági kérdésekért, valamint a bel- és igazságügyi kérdésekért felelős munkaasztal hatáskörébe többek között a migráció, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a korrupció, s a terrorizmus kérdései tartoznak.

A 2004. évben a Helyi Demokrácia és a Határ menti Együttműködések megerősítése bekerült a regionális munkaasztal prioritásai közé, támogatva ezzel a Nyugat-Balkán országokban zajló decentralizációt és a helyi önkormányzati reformfolyamatot¹⁹. A 2004-ben kiemelten támogatott eurorégiók a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Bulgária, Szerbia területén kialakított Nis-Sofia-Skopje eurorégió, amely „Eurobalkán” néven vált ismertté, valamint Albánia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Görögország határterületén a Prespa és Ohrid tavak körül létrejött euroregionális együttműködés.

A Stabilitási Egyezmény az Európa Tanács Helyi és Regionális közhatalóságok Európai Kongresszusával és a térség Helyi Demokrácia Ügynökségeivel szorosan együttműködve segít a helyi közösségek szükségleteinek meghatározásában, nagyobb felelősséget magára vállalva a helyi ügyek intézése során. **A Stabilitási Egyezmény bátorítja az euroregionális együttműködések keresztül a helyi demokráciák erősítését.** Tevékeny szerepet vállal a helyi demokratikus struktúrák megteremtésében, a decentralizáció és a belső területi reformok kialakításában, a már kialakított demokratikus intézményeik konszolidálásában, s az állampolgári részvétel megerősítésében. A helyi önkormányzati, civil és üzleti aktorok rendszeres együttműködése eredményeként a helyi demokráciák és a határ menti együttműködések a regionális együttműködések **pilléreit alkotják Délkelet-Európában.**

9. A Szegedi Folyamat (1999)

A helyi kezdeményezések sikeréhez az Európai Unió és a **nemzetközi közösség támogatása elengedhetetlen.** Az euroregionális együttműködések célkitűzései szervesen kapcsolódnak az összeurópai együttműködési és biztonsági folyamatokhoz. A Stabilitási Egyezmény donorai között megtalálhatóak a térség biztonságában szintén érdekelt USA,

¹⁹ SPC of the Stability Pact for South - Eastern Europe. Announcing the South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference on „Effective democratic governance at local and regional level”. Brussels, 10. 06. 2004.

Japán, Kanada, Oroszország, Norvégia, Svájc, Törökország, a nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács mellett az EBESZ, a NATO, az OECD és az ENSZ. A működéshez a szükséges pénzügyi alapokat a nemzetközi pénzügyi intézetek, a Világbank, az IMF, az EBRD, az ECB stb. biztosítja.

Az Egyezmény alapító dokumentumában megfogalmazott célkitűzések egy része - azaz a térség országainak az euroatlanti egyezményekhez és szervezetekhez való közelebb vitele - megvalósult. Mára a térség minden országa tagja a NATO békepartnerségi programjának, aktív tagja az EBESZ-nek, az Európa Tanácsnak, s a Stabilizációs és Társulási Folyamat révén valamennyi ország számára adott a majdani EU-tagság lehetősége.

Az Európai Unió külső határainak biztonságát 1999 óta segíti a Szegedi Folyamat, amely a Stabilitási Egyezmény célkitűzéseire - többek között a jószomszédi kapcsolatok elősegítése, a független média, a civil társadalom és a demokratikus erők megerősítése - megvalósulásához járul hozzá. Az 1999. október 7-8-i szegedi konferencia céljaiban az ex-Jugoszlávia stabilitásának megteremtését segítette, s ezzel az Stabilitási Egyezmény végrehajtását szolgáló folyamatot indított el.

2001 tavaszától bővült a kedvezményezett országok köre, a folyamatot kiterjesztették Bosznia és Hercegovinára, Macedóniára és Albániára.²⁰ A tematikájában is bővülő „Szegedi Folyamat”-ként ismert magyar regionális együttműködési politika mára a Nyugat-Balkán országában az integráció előmozdítását a demokratikus társadalmak megteremtésével, az önkormányzatok erősítésével, a regionális és határ menti kapcsolatok és együttműködések, valamint az eurorégiók támogatásával, a testvérvárosi kapcsolatok kiépítésével és a demokratikus politikai kultúra fejlesztésével segíti elő.

A helyi adminisztratív kapacitásépítés képzési programok, s a magyarországi demokratikus átalakulás során szerzett Európai Unióval kapcsolatos tapasztalatok közvetítése és a szakértelem átadása során valósul meg. A tréning tevékenység a helyi demokráciáknak az igazságügyi reformban, a környezetvédelemben, a gazdaságban betöltött feladataira, az önkormányzatiság s az önkormányzatok közötti együttműködés szerepére irányul.

²⁰ Tréning program a délkelet-európai térség stabilitásának megszilárdítása és demokratikus átmenetének elősegítésére. Szeged, 2001. május. <http://www.scsp.hu>

10. Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán

A **regionális együttműködések** stabilizáló, biztonságteremtő szerepének elismerése mellett hangsúlyoznunk kell, hogy az együttműködési képesség, a **problémáknak a szomszédokkal közösen történő megoldása, a párbeszéd különböző formái szükséges, de nem elégséges feltételei** a Nyugat-Balkán országai EU- és NATO-tagságának.

A biztonság és a stabilitás övezetének a Nyugat-Balkán és Délkelet-Európa irányába történő tartós kiterjesztésében meghatározó szerepe van az Unió intézményeinek, szabályozó és támogató intézkedéseinek. A regionális együttműködés elősegítésével a Stabilizációs és Társulási Folyamat hozzájárul a Stabilitási Egyezmény célkitűzéséhez, ugyanakkor a Thesszaloniki Ütemterv megvalósításának is fontos eszköze.

Az Európai Unió a kontinens biztonságát, s a Nyugat-Balkán stabilitásának megteremtését a Nyugat-Balkán európai perspektívája nélkül nem látta megvalósíthatónak. Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni, majd 2000. júniusi feirai csúcsertekezletén az EU-tagállamok állam- és kormányfői a demokratikus átalakulás sikerét a térség országai számára a társulás és intézményes közeledés kilátásba helyezésével ösztönözték.

A 2000. november 24-én Zágrábban tartott EU/Nyugat-Balkán csúcs az Unió kezdeményezésére megalkotta a Stabilizációs és Társulási Folyamat (STF) eszközeit, amely azóta az Európai Unió és a Nyugat-Balkán országai kapcsolatának fejlesztéséhez szolgál keretül.

A Stabilizációs és Társulási Folyamat az Európai Unió Nyugat-Balkán országaira irányuló politikai stratégiája, amely a térség országainak az európai gazdasági és politikai integrációjához nyújt támogatást. Keretet jelent a demokratikus normák kialakítására s a Nyugat-Balkán országainak az Unió tagságra való jelölésére. A térség valamennyi országára nézve közös kihívás az erős, jól működő demokratikus állam megteremtése, a közigazgatási kapacitás fejlesztése, a közösségi joganyaggal (acquis) harmonizáló törvénykezés kialakítása. Az európai értékközösséghez való tartozás emellett szükségessé teszi a korrupciómentes közigazgatás kiépítését és a bizalomépítést az állami intézményekben.²¹

A 2003. márciusi Európai Tanács ülés döntése – „...a Balkán jövője az Európai Unióban van” – mérföldkövet jelent az Unió és a Nyugat-Balkán kapcsolatában, s újabb

²¹ European Commission. The Western Balkans and the European Integration. COM (2003) 285 final Brussels, 21. 5. 2003

lökést adott a Stabilizációs és Társulási Folyamatnak. A Thesszalóniki EU/Nyugat-Balkán csúcson (2003. június 21.) elfogadott közös nyilatkozat a szorosabb és a csatlakozás felé nagyobb léptekkel haladó együttműködésről döntött az Európai Integrációs Partnerség²² bevezetésével.

11. A Stabilizációs és Társulási Megállapodások (STM)

A Stabilizációs és Társulási Folyamat a csatlakozás perspektíváját felkínáló nyugat-balkáni politika kulcsfontosságú eleme. Az egyes országokra szabott feltételek meghatározása, a stabilizációs és a társulási komponensek között a megfelelő arányok megtalálása, a bővítési folyamat irányába történő elmozdulás a Stabilizációs és Társulási Folyamatban vállalt kötelezettségek végrehajtását elősegítő mechanizmusok és eszközök révén válhat sikeressé.

A Nyugat-Balkán térségének stabilitását jelentős mértékben befolyásolja a demokratikus intézmények kiépítése, az emberi és kisebbségi jogok védelme és a sikeres gazdasági átmenet. A Megállapodások célja az Európai Unió mint gazdasági érdek- és demokratikus értékközösség elfogadása, és a térség országai esélyeinek növelése az Unióval való szorosabb integráció előkészítésében.

A Stabilizációs és Társulási Folyamat a Nyugat-Balkán országai és az Európai Unió között szerződéses megállapodások aláírására biztosít lehetőséget. Az ún. Stabilizációs és Társulási Megállapodások új, szerződéses keretet ajánlanak fel az Európai Unióval való kapcsolattartásban. A Stabilizációs és Társulási Megállapodások az egyes országok specifikus helyzetét figyelembe vevő progresszív, országokra szabott megközelítést alkalmazó mechanizmus segítségével kerülnek megvalósításra.

Az Unió és a szerződő **ország közötti bilaterális** megállapodások elősegítik az intenzívebb politikai párbeszédet, a szorosabb gazdasági, bel- és igazságügyi együttműködést.

8-o.

²² A Tanács elfogadta az EU Európai Partnerség elveit, prioritásait és feltételeit Albániával, Bosznia és Hercegovinával, Macedóniával, Szerbia és Montenegróval. Montenegró függetlenné válását követően Szerbia lett Szerbia és Montenegró államközösség utódállama. A Bizottság éves jelentései alapján a cél a cselekvési prioritások meghatározása, amelyek lehetővé teszik a Nyugat-Balkán országai számára az Unióhoz való közelebb kerülést. Az Európai Unió pénzügyi támogatása a Bizottság által a partnerségben meghatározott politikai és stratégiai prioritásokra épül, amelyek az országok Nemzeti Akcióterveiben kerülnek megvalósításra. Figyelembe veszik a koppenhágai csatlakozási kritériumokat és a Nyugat-Balkán partikuláris ügyeit.

Céljuk az egyes országok eltérő körülményeire figyelemmel a béke fenntartása és a demokratikus átalakulás elősegítése.

A társulási szerződések nagy gondot fordítanak a jogszabályok közelítésével kapcsolatos feladatok kijelölésére, a szabadkereskedelmi terület létrehozására, a **térség országai közötti bilaterális** kapcsolatok erősítésére – pl. a kereskedelem, a munkaerő, a szolgáltatások, a tőke szabad áramlása –, valamint az Unióval való együttműködésre az igazságügy, a vízum, a határok ellenőrzése, illegális bevándorlás, közlekedés, energia stb terén.

Az Európai Bizottság *A Nyugat-Balkán és az Európai Integráció*²³ c. 2003. május 21-én elfogadott Közleményében közzétett intézkedéssorozatával az STF felgyorsítását ösztönzi.

- Fokozottabb politikai együttműködés kialakítása, különösen az EU kül- és biztonságpolitikai döntéseivel, nyilatkozataival, közös pozíció kialakítása;
- Gazdasági fejlődés;
- Párbeszéd erősítése a bel- és igazságügyek területén, különösen korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén;
- Regionális együttműködési programokban a kezdeményezések bátorítása (menekültek visszatérése, kereskedelem, befektetés, energia, közlekedés, infrastruktúra);
- A csatlakozásra és az együttműködésre való felkészülés fontos eszközeként határozza meg a közösségi programokban való részvételt pl. az intézményépítést a twinning programokon keresztül.

A Stabilizációs és Társulási Megállapodáshoz vezető tárgyalások akkor kezdődhetnek el, ha az Európai Bizottság ún. **megvalósíthatósági tanulmánya** a demokratikus átalakulás terén elért eredmények alapján kedvezően ítéli meg az adott országot és az Unió tagállamai jóváhagyják a Bizottság javaslatát. Az Európai Unióval való kapcsolat szorosabbá válásának üteme attól függ, hogy az ország milyen gyorsan képes elfogadni és végrehajtani a szükséges reformokat. Az első STM aláírására Macedóniával 2001 áprilisában került sor (2004. április 1-jén lépett életbe Macedónia és az Európai Közösség között a Stabilizációs és Társulási

²³European Commission. The Western Balkans and the European Integration. COM (2003) 285 final Brussels, 21. 5. 2003 2. o.

Megállapodás), majd Horvátországgal 2001 októberében. Albánia 2006 júniusában írta alá a Stabilizációs és Társulási Megállapodást.

2003. november 18-án a Bizottság jóváhagyta Bosznia és Hercegovina megvalósíthatósági tanulmányát²⁴. Szerbia és Montenegró esetében 2005 áprilisában került sor a megvalósíthatósági tanulmány elfogadására. Szerbia és Montenegró 2005. október 10-én tárgyalásokat kezdett a STM-ről. Miután Montenegró 2006 júniusában elnyerte függetlenségét, egy külön Stabilizációs és Társulási Megállapodást kezdeményezett. A Szerbiával való stabilizációs és társulási megállapodás tárgyalási folytatásának feltételül Brüsszel a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszékkel (ICTY) való teljes körű együttműködést jelölte meg²⁵: A tárgyalások 2007. június 13-án újraindultak Olli Rehn, az Európai Unió bővítési biztosa és Bozidar Djelic szerbiai miniszterelnökhelyettes, EU-főtárgyaló között.

12. Következtetések

1. Az Európai Bizottság reményei szerint a Társulási Megállapodások a gazdasági-társadalmi és politikai reformok kiteljesítésére ösztönzik a fejlődés eltérő szintjén álló nyugat-balkáni országokat. Az Integrációs Partnerségek sikeres teljesítése lehetővé teszi a térség országai számára a működő piacgazdasághoz s a modern demokratikus társadalmak kormányzásához a szükséges jogi, intézményi keretek s az adminisztratív kapacitás megteremtését, ami felgyorsítja az uniós tagság felé való haladásukat. A Bizottság az Éves Jelentéseken keresztül folyamatosan követi az előrehaladást.

A gazdasági, politikai és társadalmi együttműködés az Európai Unió és a Nyugat-Balkán országai között az Unió politikai céljait megerősítő térségre szabott eszköz keretei

²⁴ Report from the Commission to the Council on the preparedness of the Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union. Brussels, 18.11. 2003. COM (2003) 692 final

²⁵ Európai Közösségek Bizottsága. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Bővítési stratégia és a főbb kihívások 2006-2007. Brüsszel, 08.11.2006. COM (2006) 649 végleges. 49. o.

között történik. A 2000-2006-ig tartó időszakban a CARDS program²⁶, a 2007-2013-as programozási időszakban az IPA²⁷ biztosítja a technikai és pénzügyi támogatást.

A politikai és gazdasági reformok sikeréhez, az adminisztratív kapacitás megeremtéséhez, az országok közötti együttműködéshez a Nemzetközi Közösség érdekeit össze kell hangolni a Nyugat-Balkán kormányai szándékaival, az elért eredmények így maradhatnak tartósak.

2. A közigazgatási és az önkormányzati rendszer reformja a Nyugat-Balkán országokban nemcsak uniós kihívás, hanem modernizációs kényszer is egyben. A helyi demokrácia és a térség stabilitása közötti kapcsolat, a helyi önkormányzatok megerősítése fontos hozzájárulás a demokráciához és a hatalom decentralizációján nyugvó egységes Európa kialakulásához.

3. A határterületek közötti szorosabb együttműködések a balkáni háborúk következtében a térségben a megbékélés kapcsolódási pontjait teremtik meg, amelyek hozzájárulhatnak a nyugat-balkáni országokban zajló átalakulási folyamat sikeréhez. Ösztönözhetik a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megeremtésével a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával erősíthetik, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez.

4. A decentralizált partnerségek kialakítása hozzájárul a „bottom-up” (alulról felfelé) épülő demokráciák létrejöttéhez. Nagyon fontos a kisebbségek jogainak biztosítása, a kollektív jogok és a biztonsági problémák összefüggéseinek a felismerése, garantálása (nemzetiségi intézmények, szervezetek, egyesületek), igazgatási és igazságszolgáltatási szervekben a kisebbségi nyelvek használata.

Egy országhatáron átnyúló euorégió alkalmas lehet államokon belüli és államok közötti konfliktusok kezelésére. Ezek a konfliktusok adódhatnak az államok közötti nemzeti, etnikai, vallási ellentétekből vagy országokon belüli gazdasági konfliktusokból. A

²⁶Közösségi Támogatás az Újjáépítésre, Fejlesztésre és Stabilizációra. Az Európai Tanács 2666/2000 sz. rendeletében fogadta el a nyugat-balkáni országok támogatásáról szóló szabályzatot.

Council Regulation (EC) No. 2666/2000 of 5 December 2000 L 306/1-6

²⁷ Az IPA program a rendelet értelmében az országok és alkotóelemek, vagy adott esetben országcsoportok és témák szerint létrehozott, többéves vagy éves programok útján történik. A célkitűzések kapacitás- és intézményfejlesztés finanszírozására, határokon átnyúló együttműködésekre, regionális fejlesztésre, humánerőforrás-fejlesztésre, vidékfejlesztésre fordíthatók. A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. L 210/82 2006.7.31.

konfliktuskezelésen kívül keretet biztosít a társadalmi és kulturális együttműködések koordinálására, hozzájárul a gyorsabb regionális fejlődéshez. Ennélfogva az eurorégióknak az államhatárok mentén kiegyenlítő, stabilizáló szerepük is van.