

Ciprus rendhagyó csatlakozása az Európai Unióhoz

DOI: 10.17047/HADTUD.2015.25.E.129

Rezümé:

Egy az Annan-terv szerinti Ciprusi Államszövetség 2004. május 1-jén föderatív államként csatlakozhatott volna a konföderatív jellegű Európai Unióhoz. A terv megbukott. Ezzel ellentétben a Ciprusi Köztársaság csatlakozott, de ténylegesen a megszállt északi területrészt nélkül.

Kulcsszavak:

Ciprus, Törökország, Európai Unió, integráció, fegyveres konfliktus

Sáska, Zoltán Attila

Cyprus' irregular accession to the European Union

Abstract:

According to the Annan-plan a „Cypriot State Alliance” could join on 1st May 2004 as a federal state the confederation-like European Union. The plan failed. In contrary, the Republic of Cyprus joined the EU, but de facto without the occupied northern territories.

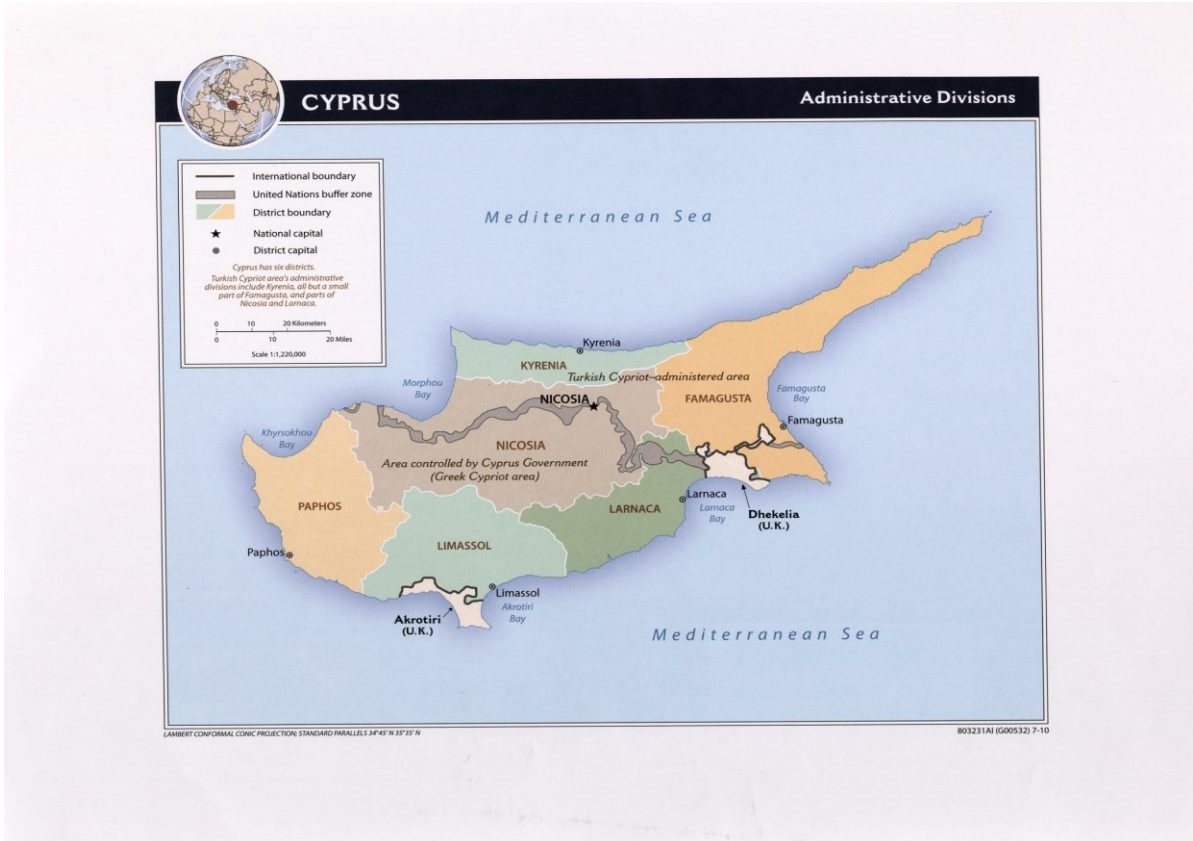
Keywords:

Cyprus, Turkey, European Union, integration, armed conflict

Az Európai Uniót konföderatív államként tarthatjuk számon, attól függetlenül, hogy hivatalosan még aligha egyeztek meg a tagállamok valamely, eddig ismert államformáció nevének használatában. Többször és többen is állították örökigazsággként, hogy az Európai Unió egy új törvényes rendet, rendszert jelent és a haszon érdekében a tagállamok képesek saját szuverenitásukat korlátozni. Elmondható, hogy az Európai Unió jelen korunk konföderatív állama és a bővítések után még él, létezik.

Egy, az Annan-terv szerinti Ciprusi Államszövetség 2004. május 1-jén föderatív államként csatlakozhatott volna a konföderatív jellegű Európai Unióhoz, de aligha született érdemi előrelépés ez ügyben. Ezzel ellentétben a Ciprusi Köztársaság csatlakozott, de a ténylegesen megszállt északi területrészt nélkül. Pedig a csatlakozást megelőző egyeztetések során a tárgyaló felek előtt világosan körvonalazódott az örökigazságok egyike: *egy egységes Európában minden seb begyógyul.*

2004 februárjában *Simón Peresz* korábbi izraeli kormányfő, külügyminiszter (később államfő) kijelentette, hogy Izrael és Palesztina között a békét egy (a ciprusi rendezésre szánt tervhez hasonló módon) egységesülő Európai Unióban lehetne a legjobban biztosítani. Nem sikerült. Mindezekon felül sokan nem tudják valójában, hogy miért volt olyan vonzó egyeseknek, esetleg miért olyan taszító másoknak az Európai Unió, de kétségtelen: az elmúlt évtizedekben nem dúlt háború az Európai Uniót alkotó tagállamok között. Hangsúlyozom: az Európai Uniót alkotó tagállamok között!



1. térkép

Ciprus adminisztratív felosztása

(Forrás: The University of Texas at Austin / PCL Map Collection

http://www.lib.utexas.edu/maps/europe/txu-pclmaps-oclc-664083139-cyprus_admin-2010.jpg

[2015. 06. 21.]

Az előzmények

A ciprusi konfliktus megoldásában nagy jelentősége van az egyetlen és egységes ciprusi állam előzetes létezésének. Legyen ez a kiindulópont! A Ciprusi Köztársaság 1962-ben már jelezte csatlakozási szándékát az Európai Gazdasági Közösséghez, de érdemben csak 1972 első felére sikerült úgy felgyorsítani a tárgyalásokat, hogy 1972. december 19-én megszülethetett a Társulási Megállapodás.

A ratifikációs dokumentumok cseréjére 1973. május 23-án került sor, az Európai Parlament konszenzusát követően. A társulási megállapodás nem gazdasági, hanem politikai okból jött létre, amely magában hordozta a ciprusiak identitásának nyilvánítását is.¹

¹ Chrysostomides Kypros, The Republic of Cyprus. A Study in International Law. The Hague–Boston–London, 2000. 444. o.

1974-ben pedig megtörtént a legrosszabb, ami történhetett. Törökország megszállta a sziget északi felét, kezdetét vette azon vesszőfutás az idővel, ami – a rendezés reményvesztettségével együtt – bizonytalan pályára állította a csatlakozást. A köztes idő a bizonytalanság jegyében telt, kisebb-nagyobb biztató jelekkel, amelyek mind-mind ébren tartották a csatlakozás szándékát, annak reális esélyét erősítették.

Ciprus az EU-hoz való csatlakozását hivatalosan 1990. július 4-én kérte, amit a Közösség elfogadott. A csatlakozási kérelemről véleményt alkotott a Bizottság, amit 1993. június 30-án hirdettek ki.² A Bizottság véleménye végeredményben nem volt más, mint egy politikai nyilatkozat, amiben megfogalmazták Ciprus európai elhivatottságát, hogy csatlakozása kívánatos; ugyanakkor a Bizottság nem tartotta még eléggé felkészültnek a szigetet a csatlakozásra.

A Ciprusi Köztársaság státusza a nemzetközi jogban nem változott, hiszen a társulási megállapodásban (de a csatlakozási kérelemben is) egy egységes Ciprusról tesznek említést. Ezen szerződések – de minden addigi szerződés is az Európai Unióval – nem a sziget egy bizonyos részét érinti, hanem Ciprus szigetének egészét. Így elmondható, hogy az Európai Unió magatartása világosan meghatározza a Ciprusi Köztársaság nemzetközi jogi helyzetét.

Ciprus nemzetközi jogalanyisága változatlanul áll fenn (kiterjed a sziget egész területére), hiszen maga az Európai Unió sem ismeri el az 1983-ban létrehozott Észak-Ciprusi Török Köztársaságot. Az Európai Unió a Ciprusi Köztársaságot a sziget egészén elterülő szuverén államként kezeli, megfelelően az 1974-es török okkupációt megelőző státuszának.³

A Ciprusi Köztársaság folytatólagos egzisztenciájának tükrében az EU-intézmények nem tesznek említést a megosztottságról egyetlen protokollban sem, ami esetlegesen a sziget megosztottságának elismeréséül szolgálhatna. Az Európai Unió és Ciprus között létrejött megállapodás (vagy szerződés)⁴ Ciprust egységes államként említi, amely állam az EU szerződéses partnere.⁵

Nemzetközi és önös megítélés

Mindattól függetlenül, hogy Ciprus a jelen helyzetben képtelen gyakorolni szuverenitását a Törökország által elfoglalt területeken is, nem befolyásolta az állam Európai Unióhoz való csatlakozását. Mivel Ciprus csatlakozott a megszállt területek nélkül, következésképpen a nemzetközi jog szerint – mivel a nemzetközi közösség egy, a sziget egészére kiterjedő szuverenitással rendelkező Ciprusi Köztársaságot ismer el – Törökország könnyen az Európai

² Archive of European Integration / „Commission Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for Membership” - <http://aei.pitt.edu/5760/1/5760.pdf> (2015. 06. 21.)

³ Chrysostomides Kypros, 445. o.

⁴ Társulási Megállapodás, az 1977-es és az 1987-es Protokoll a Vámunióról.

⁵ Chrysostomides Kypros, 445. o..

Unió egy részének megszálló hatalmává vált. Ciprus csatlakozásával az Európai Unió határa végeredményben kiterjedt a szigeten túlra is és beékelte magát a Földközi-tengerbe, a független európai Ciprusi Köztársaság és Törökország közé.

Törökország EU-tagság iránti minden reménye ebben az esetben még inkább az „álom” világába tartozik, ezért is volt elképzelhetetlen, hogy Törökország mindenáron megakadályozza a sziget csatlakozását. A két ország közötti feszültség enyhítésére született meg az Annan-féle terv, amely egy föderatív jelleggel felruházott Ciprusi Szövetségi Államot hozott volna létre. A terv megbukott.⁶

Ciprus csatlakozása ki kellett volna, hogy terjedjen a sziget egészére, hiszen ez lett volna a legtermészetesebb módja a konfliktus rendezésének. Külön akadályokba sem ütközne az „Acquis Communautaire” kiterjesztése, hiszen az eddigi szerződések sem tesznek említést egy különálló északi államról, a föderáció létrehozása esetén pedig – amennyiben a konfliktust megoldotta volna az Annan-féle terv – az automatikusan kiterjedhetne a sziget teljes egészére. Ebben az esetben az Európai Unió tagországainak konszenzusára, vagy erre irányuló döntésére sem lenne szükség. Egy ilyen kiterjesztés megakadályozását az EU-tagországok nem kezdeményezhetik,⁷ hiszen a csatlakozási megállapodásban nem szerepel egy második állam, hanem egy, a nemzetközi közösség által elismert és szuverén Ciprusi Köztársaság. Jó precedens erre Németország egyesülése, amikor a volt NDK-s területekre (mint a Német Szövetségi Köztársasághoz csatlakozó tartományokra) is kiterjedhettek a közösségi vívmányok. Ciprus teljes egészének csatlakozása az Európai Unióhoz mindkét szembenálló fél számára előnyökkel járt volna, ami a török és görög ciprióta közösség közötti megbékélés katarziséval érhetett volna fel.

Maurice H. Mendelson egyik értekezésében az ellenkezőjéről próbálja meggyőzni a világ közvéleményét, miszerint a Ciprus függetlenségét szavatoló, 1960-ban megkötött Treaty of Guarantee I(2) cikkelye alapján Ciprus nem csatlakozhat semmilyen más gazdasági, politikai szövetséghez, esetleg államhoz vagy államformációhoz, nemzetközi szervezethez, kivéve, ha azokban Görögország és Törökország is tagsággal rendelkezik. Ezért is volt nagy jelentősége annak, hogy Törökországnak egy társulási agendát adjanak. A *garantor* hatalmak (Egyesült Királyság, Törökország és Görögország) továbbra is érvényesnek tartják ennek a szerződésnek a rendelkezéseit, sőt azt az ENSZ is elismeri.⁸

Rauf Denktas, a török ciprióta közösség egykori vezetője szerint az EU-nak el kellett volna utasítania a Ciprusi Köztársaság tagfelvételi kérelmét,

⁶ A kudarcot vallott Annan-terv okairól egy korábbi írásomban értekeztem. (L. Sáska Zoltán Attila, Ante Portas EU – A ciprusi konfliktusra hangszerelt Annan-terv a Trójai faló? <http://biztonsagpolitika.hu/biztonsagpolitika-hu-publikaciok-2014/dr-saska-zoltan-attila-ante-portas-eu-a-ciprusi-konfliktusra-hangszerelt-annan-terv-a-trojai-falo-2014-junius-30> [2015. 06. 21.]

⁷ Chrysostomides Kypros, 468. o.

⁸ Mendelson Maurice H.: Why Cyprus entry into the European Union would be illegal: Legal Opinion. London 2001. 75–76. o.

párhuzamot vonva Belgium két nemzetén alapuló államformációja és a Ciprusi állam korábbi berendezkedése között, miszerint ha az egyik nemzet a másikat eltávolítja a közös kormányból, azt a Közösség mereven elutasítaná, vagyis ami Cipruson megtörtént, az Belgiumban nem fordulhatott volna elő. Denktas agresszív politikáját a török ciprióta közösség is nehezményezte, mert a török megszállást követően lassan kisebbségbe kerültek a betelepült törökök mellett és féltve őrzött identitásuk elvesztését látták maguk előtt.⁹



1. kép
Török emlékmű a megszállt országrészben
(saját felvétel, 2014)

A tárgyalási folyamatokról

Az EU-bővítés előtt zajló tárgyalási folyamatok többszöri megszakadása azt az érzést keltette, hogy a két közösség nem tud megegyezni. Az igazi áttörés 2002. december 10-én mégis csak bekövetkezett, amikor Álvaro De Soto¹⁰ főtárgyaló az ENSZ főtítkárának két fontos levelét adta át mindkét ciprusi közösség vezetőinek.

⁹ Kővágó Ágnes: Ciprus Európai csatlakozásának néhány kérdése. Európai tükör Műhelytanulmányok 69. szám, Regionális kérdések az Európai integráció tükrében, Budapest 2000. 127. o.

¹⁰ Perui származású ENSZ-diplomata

E levelek tartalmazták a 2002. november 11-én javasolt Annan-terv új változatában való megegyezés lehetőségét azzal a felhívással, hogy a javaslat elfogadása lehetővé tenné az egyesülő Ciprus Európai Unióhoz történő csatlakozását.

Az ENSZ-főtitkár felkérte a két közösség vezetőit, hogy legyenek felkészülve a koppenhágai csúcson való részételre és kijelentette, hogy Ciprusnak „rendez-vouz-a van a történelemmel”, amit „nem szabadna kihagyni”.

A koppenhágai csúcson, 2002. december 12–13-án Álvaro De Soto megpróbálta tető alá hozni a rendezést és úgy tűnt egészen az utolsó pillanatig, hogy megszületik az egyezség. Ilyen közel még soha nem került Ciprus a megoldáshoz, de a megegyezés váratott magára. Koppenhágában az Európai Unió Tanácsa végül 2002. december 13-án döntött a Ciprusi Köztársaság csatlakozásáról.¹¹

Ezt követően 2002. december 26-án a megosztott Nicosia törökök által megszállt felében török ciprióták tüntettek Rauf Denktas politikája ellen és az Annan-terv elfogadása mellett. A tömeg felszólította Denktast, hogy mondjon le, mivel elvesztette tárgyalói jogosultságát, hiszen egyedül csak ő a megosztás híve. A tüntetés mögött Recep Tayyip Erdogan török miniszterelnök állt, aki üres kézzel tért haza Törökországba a koppenhágai csúcsról.

Még az Egyesült Államok nyomására sem volt hajlandó az EU egy agendát adni Törökország csatlakozási tárgyalásainak a megkezdésére, de a „túszként” használt szigetország vezetőjének döntése végképp nem kedvezett Erdogan ambícióinak, hogy elérje Törökország EU-tagságát.¹²

Mivel a két ciprusi közösség vezetője továbbra sem tudott megegyezni, Kofi Annan 2003. február 26-án megváltoztatta (másodszor) tervét. Március 10-én Annan, ENSZ-főtitkár az újonnan megválasztott Tassos Papadopoulos ciprusi köztársasági elnökkel és az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot képviselő Rauf Denktassal való találkozását követően Hágában kijelentette, hogy Ciprus csatlakozási szerződésének aláírásáig (2003. április 16-ig) nem érhető el átfogó rendezés.¹³

A hágai tárgyalások kudarca reakciók sorát váltotta ki világszerte. A török és görög ciprióták elkeseredett harca tovább folytatódott. Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának szóvivője szerint a rendezésben való megegyezés nemcsak a ciprusi nép javát, de Törökország biztonságát és Európai Unió csatlakozását is szolgálná. Ezen kijelentéssel egy szívességen felüli nagyhatalmi kíváncsiság előrevetített képe rajzolódott ki.

2003. április 16-án a Ciprusi Köztársaság kilenc másik országgal, köztük a Magyar Köztársasággal együtt aláírta a csatlakozási szerződést. Az EU bővítésért felelős biztosa, Günter Verheugen még ugyanazon a napon azt

¹¹ A döntés értelmében 2004. május 1-én Ciprus az Európai Unió tagja lett kilenc másik országgal együtt, köztük Magyarországgal.

¹² Sáska Zoltán Attila, Ante Portas EU – A ciprusi konfliktusra hangszerelt Annan-terv a Trójai faló? <http://biztonsagpolitika.hu/biztonsagpolitika-hu-publikaciok-2014/dr-saska-zoltan-attila-ante-portas-eu-a-ciprusi-konfliktusra-hangszerelt-annan-terv-a-trojai-falo-2014-junius-30> (2015. 06. 21.)

¹³ L. Annan nyilatkozata 2003. március 11-én.

nyilatkozta, hogy az Európai Unió látja a megoldás elérésének esélyét, továbbá a Ciprusi Protokollban az „Aquis Communautaire” alkalmazásának tilalmát (amennyiben megállapodás születik) az északi területeken feloldják.



2. kép
ENSZ által felügyelt terület Nicosiában egy ciprusi görög barikádról fényképezve
(saját felvétel, 2003)

Hosszú ideig úgy tűnt, hogy a két közösség képviselője nem fog megegyezni. A 2003 decemberében tartott választás Ciprus török részében azonban bebizonyította, hogy a török közösség a megegyezést akarja, mert gyengítette Denktas pártjának befolyását az Észak-Ciprusi Török Köztársaság kormányában. Ugyan nem sikerült a reformpolitikát folytató pártoknak többséget szerezni kormányalakítás céljából, de a pathelyzet kialakulása mégis előre vitte Ciprus ügyét.

Ezt követően, két hónap múlva ismét asztalhoz ült a két közösség vezetője. Így 2004. február 13-án végül New Yorkban Tassos Papadopoulos és Rauf Denktas is igent mondott a második felülvizsgált Annan-tervezetre, az újraegyesítés elveire és a záró tárgyalások menetrendjére. Az ENSZ-főtitkár közvetítésével zajló tárgyaláson a görög és török ciprusi vezetők mellett részt vettek Görögország, Törökország és Nagy-Britannia képviselői is. Az Európai Unió Bizottsága annak ellenére nem törekedett az előbb említett garantáló hatalmak mellett hivatalos szerepre, hogy a mielőbbi megállapodás Ciprus EU-tagsága miatt sürgető lett volna, de jelezte, hogy abban az esetben mégis kész lenne erre, ha valamennyi fél ezt kívánná.

A New York-i megállapodás szerint 2004. április 21-én a kettéosztott szigeten külön-külön népszavazáson hagyták volna jóvá az újraegyesítést. Az erre irányuló záró tárgyalásokat 2004. február 19-én Nicosiában kezdték meg annak ellenére, hogy azon a reggelen bomba robbant az Észak-Ciprusi Török Köztársaság 2003 decemberében újonnan választott miniszterelnöke, Mehmet Ali Talat¹⁴ háza előtt.

A kudarcot vallott népszavazás után Ciprus 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, de az elszalasztott történelmi lehetőség, egy sajátos politikai és jogi környezetet is kialakított. A Csatlakozási Szerződés két protokollt iktatott be Ciprus vonatkozásában. A Ciprusi Köztársaság jogot szerzett arra, hogy jelen legyen az unió közös piacán és részt vegyen az EU különböző szakpolitikájának kialakításában. A négy alapjog teljes mértékben megilleti a ciprusiakat és semmiféle diszkrimináció nem érheti őket nemzeti hovatartozásuk miatt. Az északi megszállt részen élő török ciprusiak egy része uniós állampolgársággal is rendelkezik: feltétel, hogy a Ciprusi Köztársaság 1967-es Állampolgársági törvényének hatálya alá essék.¹⁵ A két brit katonai támaszpont (Akrotiri és Dhekelia) is megmaradhatott.

Említésre méltó, hogy újfent „katonai offshore”-paradicsom lesz a szigetországban, hiszen orosz tengeri és légi kikötők létesítésének előfutáraként a Ciprusi Köztársaság 2015. február 25-én megállapodást írt alá Oroszországgal orosz hadihajók állomásoztatásáról a szigeten. Ez mindenképpen érdekes geopolitikai fejleményt jelent a Földközi-tengeren.

Összegzés

Jelen helyzetben a Ciprusi Köztársaság, mint az Európai Unió teljes jogú tagja bármikor, megakadályozhatja Törökország integrációs törekvéseit. Tulajdonképpen patthelyzet alakult ki, mivel Törökország nem ismeri el a Ciprusi Köztársaságot, így semmilyen kereskedelmet nem folytat vele. Következésképpen Nicosia vétőzza a török törekvéseket.

Az Európai Unió folyamatosan pozitív hozzáállást vár el Törökországtól a ciprusi konfliktusban, amit Törökország bizonyos engedményekben megtesz, így csatlakozási tárgyalásai is folytatódhatnak. A Ciprusi Köztársaság azért vétőzza az integrációt, mert a sziget egységét nem sikerült orvosolni, továbbá Törökország nem nyitja meg kikötőit és repülőtereit a ciprusiak előtt. Utóbbi oka pedig az, hogy Ankara nem ismeri el a Ciprusi Köztársaságot. Konklúzióként megfogalmahatjuk, hogy amennyiben Törökország nem szeretné, hogy több vétő legyen, akkor mielőbb megoldja a ciprusi konfliktust.¹⁶ Egy ördögi kör.

¹⁴ A megegyezés híve, de Denktas nélkül nem dönthet; részt vesz a tárgyalásokon.

¹⁵ Kalotsa Gergely: Ciprus az Európai Unióban: Ciprus uniós tagságának jogi vetületei. Fókuszban az Európai Unió, Veszprém 2013. 45. o., 49. o.

¹⁶ Sever József, Ciprus szerepe Törökország EU csatlakozásában. Fókuszban az Európai Unió, Veszprém 2013. 104. o.



3. kép
A Ledra utca Nicosiában – barikád helyett immár paraván zárja a sétálóutcát
(saját felvétel, 2008)

Az EU-csatlakozástól számítva közben eltelt több mint 11 év. Előrelépés, ha történt is ilyen, nem volt szignifikáns. A politikai hozzáállások kozmetikázása az enyhe engedmények tükrében csak elodázza a végleges és kielégítő megoldás lehetőségét. Tegyük fel, hogy a tárgyalóasztalnál részt vevő felek tényleg meg akarják oldani a konfliktust, véleményem szerint a megoldás jelen pillanatban továbbra sem a két ciprusi közösség és vezetőinek a kezében van, hiszen a sorsuk a nagyhatalmak jó és rosszindulatának függvényében alakul.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

Chrysostomides Kypros, *The Republic of Cyprus. A Study in International Law*, The Hague-Boston-London 2000.

Kalotsa Gergely: *Ciprus az Európai Unióban: Ciprus uniós tagságának jogi vetületei*. In: *Fókuszban az Európai Unió*, Veszprém 2013.

Kövágó Ágnes, *Ciprus Európai csatlakozásának néhány kérdése*. In: *Európai tükör Műhelytanulmányok* 69. szám, *Regionális kérdések az Európai integráció tükrében*, Budapest 2000.

MENDELSON Maurice H., *Why Cyprus entry into the European Union would be illegal: Legal Opinion*. London 2001.

Sáska Zoltán Attila: Ante Portas EU – A ciprusi konfliktusra hangszerelt Annan-terv a Trójai faló? - <http://biztonsagpolitika.hu/biztonsagpolitika-hu-publikaciok-2014/dr-saska-zoltan-attila-ante-portas-eu-a-ciprusi-konfliktusra-hangszerelt-annan-terv-a-trojai-falo-2014-junius-30> (2015. 06. 21.)

Sever József: Ciprus szerepe Törökország EU csatlakozásában. In: Fókuszban az Európai Unió, Veszprém 2013.

The University of Texas at Austin/PCL Map Collection. http://www.lib.utexas.edu/maps/europe/txu-pclmaps-oclc-664083139-cyprus_admin-2010.jpg (2015. 06. 21.)

Archive of European Integration/„Commission Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for Membership” <http://aei.pitt.edu/5760/1/5760.pdf> (2015. 06. 21.)