

Mernyei Ákos Péter

Vonzások és taszítások – Megoldás lehet-e a „társult állami státusz” az unió bővítéspolitikai problémáira?

Érdekes elképzeléssel állt elő¹ az Európai Unió bővítésével kapcsolatban az Enrico Letta által elnökölt, befolyásos Jacques Delors Intézet korábbi igazgatója, Sébastien Maillard úr (akivel volt szerencsém a múlt héten személyesen is találkozni): javaslata szerint szükséges lenne a „társult állam” (*associated state*) jogállás bevezetése az uniós tagságra pályázók számára csatlakozásukat megelőzően. Az alábbiakban a Delors Intézet tanulmányát ismertetem, s azzal kapcsolatban kritikai észrevételeket és kérdéseket vetek fel.

A többlépcsős csatlakozás (*gradual integration*) nem új keletű ötlet.² A kiindulópont magától értetődik: minél nagyobb az unió, annál különbözőbb jogi, gazdasági, társadalmi adottságokkal, illetve földrajzi területről jönnek újabb és újabb tagállamjelöltek. Emellett ez a diverzitás az unió tagállamaihoz képest is sokszor növekvő távolságot jelent. Mindez magával hozza azt is, hogy a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) – amelyek maguk is rohamtempóban fejlődnek és sokasodnak (vö. az egyre mélyülő unió koncepciójával) – átvétele és meghonosítása egyre több időt igénylő folyamat, s a csatlakozási tárgyalások is (részben ezért, részben más okokból) elhúzódnak. A csatlakozni kívánó tagállamok ennek eredményeképpen hosszú ideig „az unió előszobájában” várakoznak, mintegy „lebegnek a légüres térben”. Ez a bizonytalanság, illetve megakadás súlyos politikai következménnyel járhat számukra belföldön, de az unió számára is. Bár ebben a fázisban is történik/történhet közeledés az EU és a tagjelölt között (részleges piaci integráció egyes uniós szektorokba, például energetika, távközlés), azonban ennek a folyamatnak jelenleg nincs intézményesített, jogilag külön kezelt státusza.

A Delors Intézet javaslata szerint köztes státuszt, az úgynevezett „társult állam” (*associated state*) jogállást kellene bevezetni. Érvelése szerint a tagjelöltekkel kötött s kifejezetten a csatlakozást előkészítő „társulási megállapodások” ugyan bevett nemzetközi egyezményi formát jelentenek, ám ezek

¹ MAILLARD 2024.

² EMERSON et al. 2021.

a megállapodások mintegy „kötelmi” alapon szabályozzák az együttműködést, de nem biztosítanak intézményi (intézményesített) jogállást. Ennek létrehozatala tenné lehetővé, hogy a jól teljesítő csatlakozni kívánó államok meg tudják különböztetni magukat a más, olyan harmadik államoktól, amelyek bár jelentős (gazdasági-politikai tartalmú) szerződésekkel kötődnek az unióhoz, vagy nem is szándékoznak az EU-hoz csatlakozni (például Svájc vagy Norvégia), vagy azokkal az EU akart más tartalmú együttműködést létrehozni (például szabadkereskedelmi övezet létrehozása Ukrajnával a 2022-es háború kirobbanását megelőzően).

A tanulmány érvelése szerint igen fontos lenne jogi szempontból az új státusz létesítése, ez ugyanis lehetővé tenné a tagjelöltek szegmentálását, amelyre eszerint a 2004-es „Big Bang” bővítésnél nem volt mód. Ehhez hozzáteszi, hogy a státusz létesítésének (természetesen – *a szerző megjegyzése*) politikai célja is van: nevezetesen annak a külvilággal történő érzékeltetése, hogy a „társult” állam az Európai Unióval, és nem más hatalmi tényezővel áll „geopolitikai közelségben”.

Az elképzelés három feltételt vázol fel a „társult állam” státusz elnyeréséhez: egy politikait, egy jogit és egy gazdaságit. A politikai feltétel értelmében azt kívánná meg, hogy az érintett állam köteleződjék el az EU demokratikus elvei és alapvető értékei mellett. Ennek formájaként a tanulmány olyan országgyűlési határozatot kívánná meg, amelyben az állam hitet tesz amellest, hogy tiszteletben fogja tartani a Chartát, valamint egy második határozatot, amelyben azt vállalja, hogy követni fogja a Versailles-ban 2022-ben elfogadott „stratégiai irányítót” – amely jelenleg az EU27 2030-as biztonságpolitikai doktrínáját jelenti. A tanulmány hozzáteszi, hogy mindez jelenti a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) döntéseinek legalább két évig történő alkalmazását is – s példaként hozza az Oroszországgal szembeni szankciós rezsimet, illetve a kínai autókra kivetett vámokat. A jogi feltétel alatt a tanulmány azt érti, hogy a jelölt államnak érdemi előrehaladást kell elérnie saját 33 csatlakozási fejezete tekintetében. Ennek kapcsán kiemeli, hogy különösen a 23. és a 24. fejezetet tartja fontosnak, amelyek a *rule of law* témakört szabályozzák, s amelyeket a Bizottság – az európai szemeszter keretében – rendszeresen értékeli. A harmadik, gazdasági feltétel pedig azt kívánná meg, hogy az érintett állam képes legyen részt venni az uniós egységes piac működésében – amit akként magyaráz, hogy különösen a közbeszerzésre, az állami támogatásokra és a szellemi alkotások jogára vonatkozó uniós szabályok „kielégítő mértékű átültetése és alkalmazása” lenne az elvárás. Praktikusan tehát a piacnyitás és az uniós tőke szabad beáramlása előtt álló jogi akadályok lebontásáról van szó.

A fenti három feltételt a Bizottság értékelné, s javaslatot tenne az Európai Parlament és az Európai Tanács számára (utóbbi tekintetében egyhangú) jóváhagyásra, mielőtt a „társult állam” státusz megadásáról a Tanács formálisan döntene. Hozzáteszi, hogy a státusz később megvonható lenne, abban az esetben, ha a Bizottság úgy találja, hogy a három feltétel közül valamelyik nem teljesül. A javaslat szerint a státusz megvonásához a Tanács minősített többségi támogatása is elegendő lenne.

És hogy mit kínálna az érintett államoknak ezekért cserébe a javaslat? Először is lehetővé tenné számukra, hogy részt vegyenek a különböző tanácsi formációk ülésein, ám szavazati jog nélkül, tisztán tanácskozási jogkörrel, továbbá azzal, hogy a soros elnökséget betöltő tagállam dönthet bizonyos ügyeknél a „társult tagállam” kizárásáról az ülésről. Másodszor, az új státusz lehetővé tenné, hogy az érintett államok megfigyelőket küldhessenek az Európai Parlament plenáris ülésére és egyes bizottságaiba, ugyancsak tanácskozási joggal. Emellett a státuszt elnyerő állam további csatlakozási tárgyalásainak fejezetei a státusz megadásától fogva nem egyhangúsággal, hanem minősített többséggel lennének lezárhatók, kivéve az utolsót, amellyel a tagállamok a tárgyalások teljes lezárásáról döntenek. Végül, pénzügyi szempontból az új státusz lehetővé tenné, hogy a már lezárt csatlakozási fejezetek alapján bizonyos uniós forrásokhoz is hozzáférjen az érintett állam. A javaslat hozzáteszi, hogy ezeknek a forrásoknak érdemben meg kell haladniuk a csatlakozni kívánó tagállamok számára most nyitva álló úgynevezett „előcsatlakozási eszköz” által biztosítottakat, s az MFF-et természetesen ennek az új rendszernek a figyelembevételével módosítani kellene.

A várható hatások és kockázatok tekintetében a következőket mondja a Delors Intézet: az új státusz lehetővé tenné a csatlakozni kívánó állam számára, hogy jobban megismerje az EU működését belülről, s ez fordítva is igaz. Másrészt az unió fel tudná mérni, hogy alkalmas-e a közösség az aktuális állapotában új tagállamok felvételére, illetve azt, hogy milyen módosítások szükségesek ennek megtörténtehez. Politikai oldalon az új státusz biztosítása (elnyerése) „segítene meggyőzni a közvéleményt, illetve a külföldi befektetőket a folyamatban lévő csatlakozási tárgyalások hitelességéről, az EU-n belül pedig biztosítaná a közvéleményt arról, hogy nem szalad visszafordíthatatlanul előre egy csatlakozási folyamat”. A tanulmány úgy érvel, hogy a „társult állam” státusz intézményesítése alkalmas lenne továbbá arra, hogy mintegy tesztelje az érintett állam valós szándékait – hozzátevé, hogy a folyamat akként is alakítható lenne, hogy amennyiben az érintett állam tíz év tárgyalást követően sem éri el (kapja meg – *a szerző megjegyzése*) az új státuszt, akkor az a csatlakozási folyamat teljes

eredménytelenségét és lezárását jelenthetné. Végül, geopolitikai szempontból a társult állami minőség kézzelfogható megerősítése és demonstrációja lenne az unióhoz tartozásnak.

A kockázatok között a tanulmány azt látja, hogy a „reverzibilitás” (viszszafordíthatóság) bár előírható jogszabályi szinten, az a gyakorlatban sosem működik. Mindehhez hozzáteszi, hogy igaz ugyan, hogy egy ilyen lépés súlyos politikai elhatározást kívánna a tagállamoktól a társult állam irányába, mégis (sic!) „az azzal való fenyegetés megfelelően használható lenne annak érdekében, hogy nyomást gyakoroljanak az érintettre”. A tanulmány emellett rizikós-nak látja, hogy az új státuszban a csatlakozni kívánó tagállamok nem újabb, a csatlakozásuk elé gördített akadályt látnak-e majd, amelyre megoldásként az EU tagállamainak teljes kiállását javasolja az új jogintézmény mellett. Hozzáteszi, hogy meg kellene határozni, hogy a státusz elnyerését követően meghatározott időn belül az összes csatlakozási fejezetet le kell zárni, ellenkező esetben az időmúlás annak automatikus elvesztésével jár – más szavakkal a társult státusz csak meghatározott időre lenne biztosítható. Végül, a tanulmány úgy érvel, hogy az új státusz biztosítása véleménye szerint ösztönözné az EU-tagállamokat arra, hogy fokozzák az érintett állam támogatását annak érdekében, hogy az EU a más hatalmi centrumok általi destabilizációs folyamatokat ellensúlyozza.

Figyelemmel arra, hogy a javasolt jogintézményt nem tartalmazzák a Szerződések, a szerző véleménye szerint azonban az ügy nem tűr halasztást, a következő szerződésmódosításig a szabályozási hiány áthidalására a tanulmány arra tesz javaslatot, hogy a második Von der Leyen-bizottság nyújtson be kezdeményezést az Általános Ügyek Tanácsa elé erről, illetve az Európai Parlament fogadjon el határozatot az új státusz létesítéséről. Mindezek után az Európai Tanács egyhangúlag döntsön!

A tanulmány mindenképp figyelemre méltó. Egyrészt azért, mert azt a Letta úr által vezetett Delors Intézet jegyzi, s mint ilyen, komoly döntéshozókhoz kerül, másrészt azért, mert a „valamit tenni kell az uniós csatlakozás felgyorsítása érdekében” felismerés, hál’ istennek, erőteljesen megjelenik benne. Úgy vélem ugyanakkor, hogy több ponton is szakmai-politikai kritikával kell viseltetni az elképzelés iránt, remélve, hogy a vita teremtmény természetű lehet, s a problémára, amely tényleg megoldásért kiált, közös erővel jobb megoldást tudunk találni.

A tanulmány kiindulópontja, miszerint az orosz-ukrán háború tette vissza a bővítés kérdését az uniós politikai agenda prioritásai közé, sajnos részben valóban igaz – és az EU politikai ütemérzékének hiányosságára mutat rá.

A napjainkban a szemünk előtt átalakuló világrend nem előzmények nélküli. A nemzetközi kapcsolatokkal komolyan foglalkozók régóta jelzik a jelentőséget és az abban rejlő veszélyeket – köztük az unió helyzetének meggyengülését és a bővítés mint az e folyamat lassítását/visszafordítását lehetővé tévő egyik lépés szükségszerűségét. Ezzel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet, hogy többek között Magyarország is régóta szorgalmazza a bővítés kérdésének a legfontosabbak között való kezelését. Hazánk első uniós elnöksége alatt sikerült sínre tenni Horvátország csatlakozását, illetve azóta is töretlenül jelezzük minden uniós fórumon, hogy az uniónak nem szabad megállnia a jelenlegi határainál. Fontos és helyes felismerés a Delors Intézet részéről ugyanakkor, hogy a kérdéssel kellő intellektuális mélységben kell foglalkozni, s az nem halogatható tovább.

A tanulmány – véleményem szerint – téves kiindulópontot választ, amikor a kiutat keresi. A jelenleg csatlakozásra váró államok – legalábbis a nyugat-balkániak – hosszú ideje az unió előszobájában vannak, s időről időre felütik a fejüket hangok, amelyek elbizonytalanodásukat mutatják: mindez az unió számára a lehető legrosszabb. Egyrészt hitelteleníti az uniós csatlakozási folyamatot, s ezáltal az EU-t magát is leértékeli a világpolitikában, másrészt az érintett államokban az uniótól elforduló közvélemény óhatatlanul más, olyan geopolitikai szereplők felé tereli őket (részben kényszerből is), amelyek éppen versenytársai az uniónak.

A politikai problémára, illetve aggályokra – amelyek adott esetben valóság is lehetnek természetesen – javasolt jogi típusú megoldási ötlet (tudniillik a „társult állam” státusz) megint csak félrekezelése a helyzetnek: egyrészt (amint azt a tanulmány is elismeri) egy új jogállás intézményesítése ellen-szenvet, további várakoztatásérzést teremthet az érintett államokban, s ezen az sem változtat, ha az új státusz mellett a tagállamok egységesen állnak ki. Sőt, az ilyen kiállás inkább a „meg nem felelés”, az „alkalmatlanság” érzését ültetheti el a csatlakozni kívánókban.

A tanulmány javaslatának alapállása, hogy – helytelenül – egyfajta szubordinált viszonyként fogja fel a csatlakozást, amelyben a tagállamok jóváhagyását ki kell érdemelnie a csatlakozni kívánónak, amely érdem ráadásul elveszíthető. Még ha logikailag elvitathatatlanul is a klub tagjainak döntése kell természetesen minden esetben az új klubtag felvételéhez, látni kell, hogy a viszony nem adományt jelent a „megfelelő” teljesítményt nyújtóknak: az Európai Uniónak legalább annyira érdeke az új tagállamok felvétele, mint fordítva. Geopolitikai, gazdasági-piacszerzési, kulturális és általában „életképességi” szempontból emi-nens uniós érdek a bővítés. Ezt elkendőzni, illetve úgy beállítani, hogy az unió

„hajlandó” mindenféle feltétel teljesítése esetén egy időleges és az érintett állam számára semmilyen garanciát nem nyújtó státuszt biztosítani, súlyos hiba.

Emellett, a tanulmány által felvázolt jogi keretrendszer – tudniillik a teljes piac megnyitása és a politikai vívmányok átvétele – a tagsággal járó előnyök nélkül felettébb kétséges, hogy vonzó lehet (még bizonyos uniós források megnyitása mellett is) olyan államok számára, amelyek orra előtt évtizede húzzák a mézesmadzagot. Különösen igaz ez úgy, hogy a tanulmány azt kívánja meg, hogy az érintett államok az unió legfontosabb külpolitikai döntéseit teljes egészében kövessék (szankciók, vámok). Az érintett államok jelentősen tőkehiányosak, sokszor súlyos államháztartási nehézségekkel is küzdenek. Igen valószínűtlen, hogy a teljes tagság által biztosított stabilitás hiányában vállalni tudnák ezeknek a feltétel nélküli alkalmazását. Fennáll a veszélye, hogy ezek megkövetelése politikai-gazdasági szempontból lehetetlen helyzetbe hozza az érintett államokat, azokban épp az EU-párti politikai oldal kormányválságát okozza, s ezzel romba dönti a csatlakozási folyamatot. Természetesen nem értelmetlen vagy haszontalan a „teljesítményt” megkívánni. Erről szól a Magyarország által is képviselt „érdemalapú” (*merit-based*) megközelítés. De a gondolat túlhajtása inkább tűnik kontraproduktívnak, semmint a tagságot vonzóvá tévő ösztönzőnek.

Az az elvárás, hogy már a társult állami státuszhoz is szükséges a teljes politikai és értékelvű elkötelezettség és annak a gyakorlatban való bizonyítása is, teljesen bizonytalanná teszi a megfelelést, hiszen aligha lenne könnyű akár a legrégebbi tagállamokban, akár az intézmények gyakorlatában a *rule of law* tényleges és hiánytalan érvényesülésére példát találni. Könnyen lehet, hogy a feltétlen politikai elköteleződés deklarálása és minden nap való bizonyításának kívánalma helyett az érdemalapú megközelítéssel járna jobban az unió: ezzel legalább részben visszatérve ahhoz az alapító gondolathoz, hogy az uniós közösség elsősorban a közös érdekű gazdasági kapcsolatok rendezésére és előmozdítására jött létre.

Végül, annak *expressis verbis* kimondása a tanulmányban, hogy a társult státusz visszavonásával való fenyegetés eszköz lehet az unió kezében (dinamikus politikai nyomás), csakúgy, mint a társult státusz meghatározott időre való biztosítása s azt követően a csatlakozási folyamat eredménytelen lezárása (statikus politikai nyomás), inkább a bántalmazó kapcsolat, semmint az egészséges partnerség képét vetíti előre. A bántalmazó kapcsolatokról pedig tudjuk, hogy inkább szenvedést és frusztrációt, nem örömet hoznak, arról nem is beszélve, hogy sokszor tragédiával érnek véget. A tragédia, ez esetben, az öreg kontinens egységesítése helyett a vélt kiválóságon alapuló kirekesztés, amely által minden közvetlenül érintett fél csak veszítene.

Mindezek alapján, véleményem szerint, nem a tanulmány által javasolt felállást lenne célszerű erőltetni, hanem józanul felismerve, azonosítva és képviselve az uniós érdeket a politikai problémára politikai megoldást kellene találni: tárgyalni, tárgyalni, tárgyalni, s még addig az unió hajójának fedélzetére hozni ezeket az államokat, amíg úgy nem döntenek, hogy inkább megtanulnak úszni a nyílt tengeren vagy egy másik, akár az uniósnál nagyobb hajó felé.

2024. november 26.

Felhasznált irodalom

- EMERSON, Michael et al. (2021): *A Template for Staged Accession to the EU*. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>
- MAILLARD, Sébastien (2024): *Enlargement Needs an Associated State Status. A Bold Step Towards EU Membership*. Paris: Notre Europe – Institut Jacques Delors. Online: https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP305_Etats_associes_Maillard_EN.pdf