

Brexit: fokozódó káosz

PUBLICISZTIKA - LXIII. évfolyam, 12. szám, 2019. március 22.

Az EU elhagyásának március 29-i határidejéhez közeledve sem világosak a brit fél szándékai. Kormányának az EU-ból való kiválásra vonatkozó javaslatait a parlament alsóháza elutasította, nem terjesztett elő azonban az uniós intézmények számára is elfogadható saját elképzeléseket. A rendezetlen kilépést elutasító döntés hiteltelen, mert az nem kizárólag politikai akarat kérdése. A jelek szerint a közel kétéves tárgyalássorozat eredménytelen, az utolsó pillanatig fennmarad a bizonytalanság azért, mert a brit politikai elit továbbra sem képes eldönteni, hogy mit akar.

Theresa May miniszterelnök hivatalba lépése óta ragaszkodott az Egyesült Királyság EU-tagságáról szóló 2016. június 23-i népszavazás eredményének végrehajtásához. Ebben a szellemben tárgyalta a kilépésről az európai uniós intézmények képviselőivel. További célja volt, hogy országának az EU-ból való kiválása szerződéses formát öltjön. Az 585 oldalas megállapodástervezet az EU-val minél erőteljesebb szakítást szorgalmazó „kemény” távozás híveinek túl sok, a gazdasági károk minimalizálása érdekében a lehetőség szerint minél több integrációs eredmény megőrzésére törekvő „puha” kilépés pártolónak túl kevés volt. A kormányfő eddig nem tudott parlamenti többséget felsorakoztatni szerződéstervezete mögé, azt az alsóház jelentős többséggel kétszer (január 15-én, majd március 12-én) elutasította.

Ugyanakkor a kormány párton belüli és azon kívüli alsóházi ellenzéke sem egységes. Az alternatív elképzelések sora a megállapodás nélküli kilépéstől a keményebb kiváláson, az Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozáson, az EU-ban maradáson keresztül az EU-tagságról tartandó második népszavazásig terjed. Ezen ötletek vagy vázlatok mögött azonban nincs kidolgozott koncepció, hosszabb távú jövőképről nem is beszélve. A nézet- és érdekellentétek az Ír Köztársaság és Észak-Írország közötti határral kapcsolatban csúcsosodtak ki.

A legutóbbi fejlemények

Március 11-i strasbourgi tárgyalásán Theresa May kormányfő három dologban egyezett meg Juncker bizottsági elnökkel. Az első az ún. backstopra vonatkozó, jogi erővel bíró deklaráció, amely nem módosítaná, hanem kiegészítené a kilépési szerződést. (Az angol szó magyar megfelelőjeként többek között a védőháló, tartalékeszköz, biztosíték szavak terjedtek el a médiában.) Olyan biztosítékról van szó, amely garantálja az Ír-félszigetet elválasztó határ szabad átjárhatóságát az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése után is. A biztosítási politikákhoz hasonlóan az a célja, hogy ne kelljen használni. Ha mégis hozzá kell folyamodni, akkor a legrosszabb elkerülése a cél. A brit politikusok amiatt aggódnak, hogy ha nem garantálható a határ akadályok nélküli átjárhatósága, akkor az Egyesült Királyság határozatlan ideig vagy végérvényesen az EU vámuniójának a része maradhat, ami pedig ellentmond a kemény kiválás követelményeinek.

May és Juncker abban is megegyezett, hogy az EU nem kísérli meg szándékosan „benntartani” az Egyesült Királyságot a védőhálóban, ha az új kereskedelmi egyezményről folytatott jóhiszemű tárgyalások kudarcba fulladnának. Ha mégis, akkor az Egyesült Királyság döntőbíráshoz folyamodhat, és felmondhatja a megegyezést.

Az egyezség második eleme egy jogilag nem kötelező politikai nyilatkozat, amelyben mindkét fél kötelezettséget vállal olyan új technológiák kidolgozására 2020-ig, a két entitás közötti kapcsolatrendszer

rendezéséig, amelyek szükségtelenné teszik az északír-ír határon a védőhálót. Harmadszor, az Egyesült Királyság kezdeményezheti a védőhálóból való kilépést, ha az EU nem jóhiszeműen cselekszik a védőháló helyébe lépő megoldás kialakításakor.

A védőháló jelentősége túlmutat létrehozásának indokain. Nem szándékolt, véleményem szerint pozitív mellékhatásként korlátozhatja ugyanis a brit kormányok mozgásterét az EU-val való jövőbeli viszonyrendszer alakításában, mert megakadályozhatja a kemény kilépés híveinek tetsző, ám az Egyesült Királyság gazdaságának jelentős károkat okozó megoldásokat. A *Financial Times* újságírója szerint a védőháló nemcsak Írországot védi meg a kemény határtól, hanem az Egyesült Királyságot is a vakbuzgó politikusoktól, végső soron a Konzervatív Pártot is önmagától.

Geoffrey Cox igazságügy-miniszter szerint, akinek véleményét kérték az ügyben, Theresa May és Jean-Claude Juncker javaslata csökkenti az Egyesült Királyság védőhálóban maradásának kockázatát az EU rosszhiszemű eljárása esetén. A jogi kockázat viszont változatlanul fennmarad. Az Egyesült Királyságnak ugyanis nem lenne törvényes jogi eszköze a védőhálóból való kilépésre, ha áthidalhatatlan különbségek miatt lenne kénytelen benne maradni. Az igazságügyi miniszter nem közölte azonban, hogy a megállapodás megmentéséhez milyen további pótlólagos biztosítékokat tartana szükségesnek. Ezek után nem meglepő, hogy a brit parlament alsóháza március 19-én elutasította a kormány előterjesztését. A döntés az európai uniós intézményekkel szembeni mélységes bizalmatlanságot tükröz, ami jórészt a belső politikai viszonyok kivetítődése.

Alsóházi szavazások

A kilépési folyamatot tovább bonyolítja és a bizonytalanságot fokozza, hogy március 13-án a brit parlament alsóháza törvényerőre emelte azt a javaslatot, amely szerint az Egyesült Királyság semmilyen körülmények között, időbeli korlát nélkül, azaz soha nem léphet ki rendezetlen módon az EU-ból. A kormány-előterjesztésben az a megkötés szerepelt, hogy március 29-én ne kerülhessen sor rendezetlen kilépésre, ezt írta felül a parlament. Az elutasítással, a mögötte meghúzódó szándékkal messze nincsenek összhangban az alsóház inkonzisztens, a realitásokat figyelmen kívül hagyó döntései.

Az alsóházi döntéssel a brit kormányfő nemcsak a kilépési folyamat feletti ellenőrzését veszítette el, hanem fontos nyomásgyakorlási eszközét is. Nem érvelhet ugyanis azzal, hogy a kisebbik rossznak tartott kilépési megállapodás elvetésének az alternatívája a súlyos következményekkel járó rendezetlen kiválás. Ez utóbbit egyébként az alsóház nem hátrította el, hanem éppen ellenkezőleg: növelte annak valószínűségét. A rendezett kilépéshez el kellene fogadni a kormány már kétszer elutasított kilépési megállapodását.

A kialakult patthelyzet feloldását a kilépési tárgyalások meghosszabbításától várják. A terminus június 30-ig történő kitolását március 14-én hagyta jóvá az alsóház. Ugyanakkor a kiválási törvény továbbra is hatályban van, ennek értelmében az Egyesült Királyságnak ki kell lépnie az EU-ból március 29-én. Ez nagyobb kötelező erővel bír, mint a most elfogadott parlamenti határozat. Hogyan fogják feloldani ezt az ellentmondást?

A brit kérést az EU-tagállamok kormány- és államfői egyhangúlag hagyják jóvá, akik hallani sem akarnak feltételek nélküli hosszabbításról. Ragaszkodnak ahhoz, hogy a brit fél mondja meg egyértelműen, mit akar elérni a halasztással. Elfogadható indokok esetén megfontolják a kérést, sőt a határidő további megnyújtását is.

A halasztást az alsóház technikai érvekkel indokolta: el kell fogadnia még néhány, a kilépés végrehajtásához elengedhetetlen törvényt. A brit kormányfő valószínűleg arra számít, hogy az Európai Tanács a kérést napirendre tűző március 21-i értekezletéig meg tudja szavaztatni az alsóházzal a már kétszer elutasított kiválási megállapodást. Ha ez nem sikerül, további hosszabbítást kérhet az Európai

Tanácsból, logikusan 2020. december 31-ig, amikor az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatrendszer kidolgozásának határideje lejár. Egyébként mi változna június 30-ig? Ha közel két év alatt nem sikerült az alsóház számára elfogadható kilépési megállapodást összehozni, akkor mi a garancia arra, hogy ez három hónap alatt lehetséges? Mitől oldódna fel a jelenlegi parlamenti döntéshozatali patthelyzet? A hosszabb határidő elvileg alkalmat adhatna a helyzet higgadt végiggondolására, de az álláspontok megmerevedése nem sok jóval kecsegtet. Kockázata brit szempontból, hogy a végtelenné váló viták nyomán az ország bennragad az EU-ban.

Intézményi káosz fenyeget?

A kilépési folyamat hosszabb ideig történő elhúzása intézményi bizonytalansággal, sőt válsággal fenyeget az EU-ban. Az ideális az lenne, ha a május 23. és 26. között sorra kerülő európai parlamenti választásokig befejeződne az EU-ból való brit kilépés. Az Európai Parlament (EP) alakuló ülése július elején lesz, ez a június 30-ai terminus indoka. Ha az Egyesült Királyság addig EU-tag marad, akkor képviseltetnie kell magát az EP-ben, amelynek létszámát és a mandátumok tagállamok szerinti megoszlását az EU-ból való brit kiválás figyelembevételével határozták meg. A korábbi helyzethez való visszatérés valószínűleg megoldható technikai kérdés, bár nem zárható ki a helyzet átpolitizálása egyes tagállamok részéről.

A kiválás logikájával és a közvélemény álláspontjával összhangban a brit kormány nem kívánt európai parlamenti választásokat rendezni. Ez a probléma elvileg úgy is áthidalható, hogy nem a nép által választott, hanem a parlament vagy a kormány által kinevezett képviselők kapnak mandátumot az EP-ben. Ez azonban jogilag támadható, ezért megalapozottan feltételezhető, hogy az uniós intézmények ragaszkodnak a választások megtartásához. Tovább fokozná az intézményi káoszt, ha az EP-mandátumok briteket is tartalmazó kiosztása után lépne ki az Egyesült Királyság az EU-ból.

Az uniós tagállamoknak sem érdekük, hogy az európai parlamenti választási kampányt a brit kilépés uralja, és a brit képviselők is részt vegyenek a bizottság elnökének megválasztásában. A jelenleg legnagyobb EP-frakciónak, az Európai Néppártnak különösképpen nem érdeke szociáldemokrata, EU-szkeptikus és jobboldali populistá brit képviselők megjelenése az intézményben. Ugyanakkor a hosszabbítás megtagadásával az uniós intézmények és a tagállamok idézik elő az Egyesült Királyság rendezetlen távozását az EU-ból. Nem könnyű dilemma.

Vészforgatókönyvek

Rendezetlen kilépés esetén a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) legnagyobb kedvezményes vámtarifáit kellene alkalmaznia az Egyesült Királyságnak az EU-ból származó importra. E kedvezőtlen forgatókönyvre készülve a brit kormány az EU-ból származó import 87 százalékát vámentessé tenné. Tízszázalékos vámokkal néhány ágazat termékeit védené, beleértve a marhahúst, a birkahúst, a baromfihúst és néhány tejterméket, valamint az autókat. A járműalkatrészekre sem vetnének ki vámokat. Mivel a vámok különösen hátrányosan érintenék Írországot, amely sok élelmiszert exportál az Egyesült Királyságba, ezért vele szemben nem alkalmaznának vámokat. Ezek a vészhelyzeti intézkedések nyomatékossítják a megállapodás nélküli kiválás kockázatát. A gazdasági szereplők reagálását jellemzi, hogy becslések szerint az Egyesült Királyságból 900 milliárd dollár áramolhat ki a kilépés körüli bizonytalanságok miatt.

Az Európai Parlament is elfogadott több jogszabályt, amelyek igyekeznek enyhíteni a megállapodás nélküli brit kilépés hatásait. Ezek többek között garanciát nyújtanak az Erasmus-programban részt vevő brit diákoknak és tanároknak, hogy ösztöndíjuk végéig maradhassanak az EU-ban, lehetővé teszik a jelenlegi keretek közötti légi és közúti szolgáltatásokat, valamint engedélyezik a halászatot egymás vizein. A kilátásba helyezett intézkedések időbeli hatálya korlátozott. Az unió egyoldalúan fogadja el őket azzal a feltétellel, hogy az Egyesült Királyság hasonló intézkedéseket vezet be.

A jelenlegi körülmények fennállása esetén nem lehet kiút a miniszterelnök leváltása, a társadalom megosztottsága miatt új választás kiírása, illetve újabb népszavazás a kilépésről. Ez utóbbi legfeljebb akkor, ha a kilépés konkrét formájáról kérdezik meg a választókat, ami viszont nincs meg. Az *Economist* szerint az alsóházban kompromisszumos megoldás mögé többség akkor állítható, ha a képviselőket nem köti a pártfegyelem, azaz nem a pártvezetők utasításai, hanem saját lelkiismeretük alapján szavaznak. Végül is a Munkáspárt által preferált állandó vámuniós tagság, illetve a norvég típusú modell, amely benntartaná az országot az uniós belső piacban, nem áll nagyon messze egymástól. Mindkettő elfogadható az EU-nak. Az EU-ból való brit kilépés további fejleményei nem jelezhetők előre, nem tudható, mikor és milyen eredménnyel ér véget.