

PROSPERITAS

Monográfiák



BUDAPESTI GAZDASÁGI EGYETEM
ALKALMAZOTT TUDOMÁNYOK EGYETEME

A sorozatban megjelent kötetek listája a könyv végén található

Losoncz Miklós

**AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KILÉPÉSE AZ EU-BÓL
ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ**



BUDAPESTI GAZDASÁGI EGYETEM
ALKALMAZOTT TUDOMÁNYOK EGYETEME

A könyv az MTA–BGE Makrogazdasági fenntarthatósági kutatócsoport mint munkahely keretében,
a Magyar Tudományos Akadémia Támogatott Kutatócsoportok Irodájának támogatásával készült.
A könyv megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap könyvtámogatási programja támogatta.

Lektorálták:

Dr. Majoros Pál

a közgazdaság-tudomány kandidátusa, főiskolai tanár,

Budapesti Gazdasági Egyetem Külkereskedelmi Kar Jean Monnet Chair

Dr. Nagy Gyula

PhD., főiskolai tanár, Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügyi és Számviteli Kar

Dr. Palánkai Tibor

akadémikus, professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem

Dr. Halm Tamás

a *Közgazdasági Szemle* főszerkesztője

Kiadja a Budapesti Gazdasági Egyetem

ISSN 2063-7438

ISBN 978-615-5607-35-6

DOI: <https://doi.org/10.29180/EK-kilep-EU.2017>

© Dr. Losoncz Miklós, 2017

© Budapesti Gazdasági Egyetem, 2017

A kiadásért felelős a Budapesti Gazdasági Egyetem rektora

Szerkesztette:

Balikáné Bognár Mária

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás,
az online/digitális publikálás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	7
1. Az Európai Unió előtt álló kihívások és a közvélemény reagálása	11
1.1. A korábbi keretfeltételek erodálódása	11
1.2. Eurofóbia, euroszkepticizmus és a közvélemény	16
2. Az Európai Uniót érintő népszavazások és a kilépés	23
2.1. Az EU-val kapcsolatos eddigi népszavazások	23
2.2. Az EU-val kapcsolatos népszavazások tapasztalatai, értékelése	27
2.3. Az európai uniós döntéshozatali rendszer korszerűsítése	35
2.4. A kilépés jogi szabályozása az EU-ban	38
3. Az EU-ból való kilépés Egyesült Királyságot érintő hatásai és következményei	41
3.1. A brit népszavazás háttere és néhány valószínű következménye	41
3.1.1. Politikai és jogi aspektusok	41
3.1.2. Területi integritás	44
3.2. A kilépési folyamat mérföldkövei	47
3.3. Az Egyesült Királyság helyzete az EU-ban	53
3.3.1. Történeti visszatekintés	53
3.3.2. A 2015–2016. évi EU–brit különalku	59
3.4. A népszavazás mögött meghúzódó érvek és indokok	66
3.5. Az Egyesült Királyság valószínűsíthető külkereskedelmi kapcsolatai és kereskedelempolitikája az EU-ból való kiválás után	76
3.5.1. A brit külkereskedelmi kapcsolatok néhány jellemző vonása	76
3.5.2. A kereskedelempolitika intézményi keretei és a velük szembeni követelmények	79
3.5.3. Az EU-val szembeni lehetséges kereskedelempolitikai modellek	82
3.5.3.1. Teljes szakítás vagy GATT/WTO-modell	82
3.5.3.2. Szabadkereskedelmi megállapodás, norvég vagy EGT-modell	87
3.5.3.3. A svájci modell	91
3.5.3.4. EU–Kanada típusú megállapodás	92
3.5.3.5. A török vámuniós modell	93
3.5.3.6. Egyéb modellek	95
3.6. A kilépés jellege, a modellek értékelése és a brit kormányzati elképzelések	99

3.6.1. Az EU-ból való brit kilépés jellege	99
3.6.2. A lehetséges modellek értékelése	100
3.6.3. A brit kormányzati elképzelések és azok értékelése	103
3.6.3.1. A brit miniszterelnök és kormánya javaslatai	103
3.6.3.2. A brit kormányzati elképzelések értékelése	105
3.7. A kilépés hatásai az Egyesült Királyság gazdaságára	111
3.7.1. Makrogazdasági hatások	111
3.7.2. Pénz- és tőkepiac, külföldi működőtőke-befektetések	117
3.7.3. Bevándorlás, munkaerőmozgás	122
3.7.4. A kilépés költségei, költségvetési vonzatok	130
3.7.5. Nemzetközi tapasztalatok és analógiák kilépésre és nemzetközi szerződésrendszerek felbomlására	132
4. Következmények az EU-ban és elképzelések az EU jövőbeli fejlődési irányairól	134
4.1. A brit kilépés néhány következménye és követelménye	134
4.1.1. Általános következmények	134
4.1.2. Az EU-n belüli erőviszonyok	138
4.1.3. A brit kiválás EU-ra gyakorolt néhány gazdasági hatása	141
4.1.4. Tagállami kitettség és álláspontok	143
4.1.5. Külgazdasági politika	146
4.2. A differenciált integráció – koncepció és realitás	148
4.2.1. Egyre szorosabb unió, az EU mélyítése	149
4.2.2. Megerősített együttműködés	150
4.2.3. A differenciált integráció mint realitás	152
4.3. Elképzelések az EU jövőjéről	157
4.3.1. Az Európai Bizottság öt forgatókönyve és annak értékelése	158
4.3.1.1. Az öt forgatókönyv előzményei	158
4.3.1.2. Az öt forgatókönyv	159
4.3.1.3. A forgatókönyvek értékelése	167
4.3.2. Az EU formálódó stratégiája és annak értékelése	172
4.3.2.1. A stratégia fő vonásai	172
4.3.2.2. A stratégia értelmezése és értékelése	178
5. Az EU-ból való brit kilépés néhány globális hatása	186
6. Az EU-ból való brit kilépés és néhány következménye az integrációelméletek tükrében	191

6.1. Fogalmi-szemléleti keretek	191
6.2. Visszafordíthatóság, visszafordíthatatlanság, az integrációs formák stabilitása	193
6.3. Az EU-ból való kilépés jogalapjának néhány integrációelméleti aspektusa	197
6.4. Néhány vitatott kérdés	199
7. Összefoglalás, következtetések	200
7.1. A kilépés Egyesült Királyságot érintő következményei	200
7.2. A brit kilépésnek az Európai Uniót érintő következményei	208
8. Glosszárium	217
9. A könyv témájához kapcsolódó kronológia	228
10. Betűszavak	236
11. Irodalomjegyzék	238
12. Abstract	255

Bevezetés

A 2016. június 23-i népszavazáson kiemelkedően magas, 72 százalékos részvételi arány mellett a szavazók 52 százalékos többsége (de csak a szavazásra jogosultak 37 százaléka, azaz összességében egy kisebbség) döntött úgy, hogy az Egyesült Királyság lépjen ki az Európai Unióból.¹ A kilépésre 1,26 millióval több ember szavazott, mint a bennmaradásra. A kampányban a kiválás és a bennmaradás híveinek egymást megközelítő és a referendumig napról napra változó aránya, illetve nagyszámú egyéb ok miatt a népszavazás eredményét a közvélemény-kutatók nem tudták előre jelezni.

A referendum önmagában is, különösen pedig annak végeredménye nagy valószínűséggel új fejezetet nyit az Egyesült Királyság és az Európai Unió fejlődésében egyaránt. A brit referendum messze ható következményei, valamint az Európai Uniót és tagállamait az utóbbi években ért külső és belső kihívások és az azokra adott, illetve adandó válaszok tágabb horizontú, mélyebb áttekintésre és elemzésre is alkalmat adnak, ami e könyv tárgya.

A kötet abból indul ki, hogy **a brit népszavazás az ország belügyeként indult, de következményei európai uniós, sőt globális jelentőségűvé váltak**, és összességében szinte minden gazdasági szereplőt hátrányosan érintenek mind makro-, mind mikroökonómiai szinten, bár kétségtelenül nem egyforma mértékben, nem ugyanazokon a területeken és nem egyforma időtávon. Más szavakkal: a referendum negatív összegű játék, amelyben mindegyik közvetlenül (és sok közvetve) érintett gazdasági szereplő veszít. Természetesen a kép árnyaltabb abban az értelemben, hogy az EU-ból való brit kilépésnek sok érintett esetében lehetnek pozitív hatásai (amelyeket bemutatunk), ezeket azonban összességében meghaladják a hátrányos következmények. A brit, az európai uniós és a globális instabilitás elemei várhatóan még hosszú ideig kiszámíthatatlanul léphetnek kapcsolatba egymással, ami megnehezíti a gazdasági és politikai folyamatok előrejelzését (Rachman 2016b).

A második kiindulópont vagy hipotézis szerint a pénzügyi és reálgazdasági folyamatoknál súlyosabbak, **a szám-szerűsíthető gazdasági károknál nagyobbak a nem kvantifikálható politikai, jogi és intézményi következmények**. Ezek többek között az EU-ból való brit kiválás végrehajtásához, az EU dezintegrálódásához, illetve az európai integráció jövőjéhez kötődő aggodalmakból és bizonytalanságokból adódnak. Hatásuk a különféle, egyébként nehezen

1 Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Angliát, Skóciát, Walest (összefoglalóan Nagy-Britannia) és Észak-Írországot foglalja magába. Ennek megfelelően ez a könyv az ország megjelölésére az Egyesült Királyság kifejezést használja. Ahol elkerülhetetlen a brit jelző alkalmazása, ott az az Egyesült Királyságra vonatkozik.

A British exit (brit kilépés) szavakból képzett, széles körben elterjedt és használt 'brexit' a korábbi Grexit szó mintájára készült, amely Görögország (angolul Greece) lehetséges kilépését jelölte az eurózónából, illetve az EU-ból. A brexit szót a brit EU-kilépésre Peter Wilding használta először egy Euractive blog-bejegyzésben 2012. május 15-én. A brexit szó nem írja le pontosan a tárgyalat jelenséget, mert nem az Egyesült Királyság, hanem csak Nagy-Britannia EU-ból való kilépésére utal, ezért sem használjuk.

Figyelmet érdemel, hogy a *The Economist* hetilap következetesen a Nagy-Britannia elnevezést használja az Egyesült Királyság helyett.

számszerűsíthető kockázati prémiumok emelkedésében összegződhet, és az integráció iránti bizalom és társadalmi támogatottság erodálódásában is kifejezésre juthat, ami korlátozhatja az európai uniós intézmények és a tagállamok vezetőinek mozgásterét. A politikai következmények az EU, a gazdaságiak az Egyesült Királyság esetében valószínűbbek.

A harmadik kiindulópont vagy hipotézis szerint az EU-tagságról tartott **brit népszavazás mögött** mélyebb, az utóbbi években felgyülemlett, nemcsak az Egyesült Királyság közéletére vonatkozó, hanem az egész Európai Unió működését érintő **gazdasági, társadalmi és politikai problémák, feszültségek és kihívások húzódnak meg**. Racionálisan gondolkodva a brit népszavazás után nem reális választási lehetőség az eddig gyakori ún. áteickelés (angolul muddling through), a minden marad a régiben, majd csak lesz valahogy gyakorlata: **elkerülhetetlen a jelenlegi status quo megváltoztatása mind az Egyesült Királyságban, mind pedig az EU-ban**.

Az Egyesült Királyság vezetőinek ki kell alakítaniuk álláspontjukat az EU-ból való kilépés feltételeiről és körülményeiről, az ország és az EU közötti kapcsolatok új jogi, gazdasági, politikai, biztonságpolitikai stb. intézményi rendszerét. Ezen túlmenően újra kell szabályozniuk az Egyesült Királyság harmadik országokhoz fűződő kapcsolatait, ettől elválaszthatatlanul újra kell pozicionálniuk országukat a világgazdaságban. Ezek olyan kérdések, amelyek politikai döntéseket igényelnek.

Az **európai uniós intézményeknek** meg kell határozniuk az Egyesült Királyság nélküli integráció további fejlődési irányait, ennek során a jelenleginél határozottabb jövőképet szükséges adniuk az Európai Unióról, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unióról (GMU).² Előzetesen vélelmezhető, hogy a brit kilépés végrehajtása sok energiát fog elvenni az európai uniós intézményektől, emiatt kérdés, hogy mennyi szellemi energiájuk és humán erőforrásuk marad az EU jövőjének felvázolására.

A negyedik hipotézis szerint a brit kilépés az Európai Uniót érintő **globális kihívások megválaszolását is érinti**. Az Egyesült Királyság nélküli 27 tagú Európai Unió lehetőségei ugyanis sok tekintetben a korábbiaknál korlátozottabbak, más területeken viszont kedvezőbbek, ami nem hagyható figyelmen kívül a globális problémákra való reakció során.

Végül az EU-ból való brit kilépés kérdéseket vet fel a **fenntartható gazdasági növekedésről**, tágabb értelemben **a fenntartható gazdasági fejlődésről** is mind az Egyesült Királyságban, mind az európai integrációban. A fenntarthatóság mint elemzési szempont és vezérfonal eddig viszonylag kevés figyelmet kapott az európai integráció kontextusában.

Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésével kapcsolatos fejlemények gyorsan követték, illetve követik egymást. A témára vonatkozó információmennyiség és az azt értelmező dokumentumok és elemzések száma lavinaszerűen növekszik. Ezen korlátok szem előtt tartásával e könyv célja – a mélyebb összefüggésekre és a legvalószínűbb hosszabb távú trendek feltérképezésére és elemzésére koncentrálni – lehetőség szerint **teljes körű, rendszerezett, tárgyyszerű**,

2 A továbbiakban a Gazdasági és Monetáris Unió (Economic and Monetary Union – EMU) szinonimája az euróövezet (*euro area*), összhangban az európai uniós intézmények által használt terminológiával.

de egyben kritikai áttekintést adni az EU-n kívüli Egyesült Királyságról és az Egyesült Királyság nélküli EU-ról, beleértve az ide vezető folyamatokat, azok hajtóerőit és természetesen a valószínűsíthető következményeket. A szerző reményei szerint segíti az olvasó tájékozódását, aki a benne foglaltakra támaszkodva képes lesz e bonyolult problémakörben az eligazodásra, a további fejlemények és az azokat taglaló információk és elemzések megértésére, feldolgozására és értékelésére.

A könyv műfaja egy lehetséges megközelítésben összefoglaló és szintetizáló **monográfia**. Tudományos igénnyel kívánja feltárni és elemezni az EU-ból való brit kilépés körülményeit és következményeit, továbbá az európai integráció előtt álló belső és külső kihívásokat és a legvalószínűbb jövőbeli fejlődési irányzatokat (beleértve azok hajtóerőit) a lehetőségek és a korlátok figyelembevételével, mindezt az EU-tagságról lemondó brit népszavazás tükrében. Más szempontból a tanulmány **hatáselemzésnek** is felfogható, amennyiben az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését, a kiválásnak a brit és az európai uniós, továbbá a globális gazdaságra gyakorolt hatásait és következményeit elemzi. A hatástanulmányok hasznos, a közgazdaság-tudomány más területein is alkalmazható elemzési módszereket tartalmaznak.

Végül a kötet átfogó képet ad az Európai Unió jelenlegi állapotáról egy sajátos nézőpontból, az EU-ból való brit kilépés okán, illetve szemszögéből. Ezzel kapcsolatban nem lehet elhanyagolni az összefüggés másik oldalát sem, azaz az Egyesült Királyságot; ez az írás hozzájárul az ország mai helyzetének a megismeréséhez is.

A könyv épít a szerzőnek a témában elért korábbi kutatási eredményeire, így többek között kiegészíti és továbbfejleszti az Európai Unióval foglalkozó három, tankönyvként is használt monográfiáját (Losonczi 2011a, 2011b, 2014).

Az említetteknek megfelelően **az alkalmazott kutatási és elemzési módszer** elsősorban hatáselemzés, amely azonban túlmutat a közgazdasági megközelítésen, és nagyszámú nemzetközi jogi, azon belül európai uniós jogi, továbbá politikai, demográfiai, szociológiai stb. tényezőt is figyelembe vesz és tárgyalt.

Az EU-ból való brit kilépés rendkívül bonyolult, ellentmondásos folyamatokat indukál, amelyeket nehéz, sőt lehetetlen gazdasági modellekkel számszerűsíteni. Egyrészt a brit kormány, illetve az európai uniós intézmények egyes területeket érintő döntései a legtöbb esetben nem szándékolt mellékhatásként más területekre is hatással vannak. Másrészt a döntések egymást is befolyásolhatják, szoros korrelációban lehetnek, azaz multikollinearitás állhat fenn. Mindennek következtében egyes intézkedések nemcsak erősíthetik, hanem gyengíthetik is a két entitás gazdaságára gyakorolt hatásokat. Végül a későbbi döntések a mai tudásunk alapján becsült hatásoknak és hatásmechanizmusoknak nemcsak a sebességét, hanem az irányát is megváltoztathatják. Ezt a problémát úgy lehet kezelni, hogy csak azon ismert és tervezett intézkedésekkel számolunk, amelyek nagy valószínűséggel megvalósulnak. A műszaki tudományok fogalomrendszerét alkalmazva a tárgyalt jelenség nem lineáris rendszer, melynek jövőbeli viselkedése a közgazdaságtan fogalom- és eszközrendszerével egyáltalán nem vagy rendkívül nagy bizonytalanságok mellett kvantifikálható. Ez is az egyik oka a jelen elemzés **kvalitatív jellegének**.

Az egyes résztémák tárgyalásakor először magának a problémának az exponálására kerül sor, rendszerint időrendben, azaz a történetiség szempontjának az érvényesítésével, amit a különböző vélemények bemutatása, majd a szerző értékelése követ. Fontos cél volt az átfedések elkerülése, de a téma komplexitása miatt erre nem mindig adódott lehe-

tőség. Az ezzel kapcsolatos legfőbb megfontolás az volt, hogy az egyes fejezetek önmagukban is érthetők legyenek, vállalva ezzel, de minimálisan szorítva az átfedéseket. Az átfedések elkerülését szolgálják sok esetben a más releváns fejezetekben található információkra, áttekintésekre, elemzésekre és szakirodalmi forrásokra történő utalások.

Az EU-ból való brit kilépésre vonatkozó népszavazás bejelentése, illetve végrehajtása óta **eltelt idő kevés volt** ahhoz, hogy nagyszámú **tudományos igényű elemzés** szülessen a témáról a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. Emiatt az elérhető kisszámú elemzésen túlmenően a szerző kénytelen volt a különféle statisztikák és hivatalos dokumentumok mellett az e monográfiához hasonló művekkel szemben támasztott követelményekhez képest nagyobb mértékben támaszkodni különféle műhelytanulmányokra, színvonalas heti- és napilapokban (*The Economist*, *Financial Times* stb.) megjelent cikkekre és igényes internetes honlapokon közzétett kommentárookra és elemzésekre. Kiemelkedő helyet foglalnak el az európai uniós intézmények által közzétett különféle műfajú dokumentumok, azokon belül az Európai Tanács állásfoglalásai és következtetései. Az európai uniós szakirodalomban szinte már közhely, hogy az európai integráció története a csúcstalálkozók története, ami jól bemutatható az Európai Tanács által 1974 óta közzétett dokumentumok segítségével. Az Európai Tanács állásfoglalásaiból és következtetéseiből a hozzájuk kapcsolódó elemzésekkel együtt az Európai Unió jövőbeli fejlődésének a fő irányaira is következtetni lehet. A múltbeli tapasztalatok alapján a meghirdetett célok jelentős része megvalósult.

A népszavazás bejelentése és végrehajtása óta eltelt idő **elméleti vagy elméleti igényű következtetések** levonására is kevés volt. Ennek ellenére a kötet kísérletet tesz arra, hogy az eddigi fejlemények értékelését, a rendelkezésre álló információkat és elemzéseket összefüggésbe hozza a releváns integrációelméletekkel és elméleti megközelítésekkel. Az ezzel kapcsolatos **hipotézis** az, hogy az EU-ból való brit kiválás legalábbis árnyalja több, az integrációra vonatkozó elméleti megközelítés következtetéseit.

A könyv egyik **célcsoportja** az Európai Unióval foglalkozó tudományos, gazdasági, pénzügyi és államigazgatási szakemberek. A másik célcsoportot a gazdasági egyetemek és főiskolák oktatói és hallgatói alkotják, akiknek európai uniós ismereteit egészíti ki a legújabb fejleményekkel és egy sajátos nézőpontból. Végül a kötet természetesen számot tart az európai integrációra vonatkozó fogalmakat ismerő szélesebb olvasóközönség érdeklődésére is.

A kötet első része az európai integrációval szembeni kihívásokat, a második az Európai Unóval kapcsolatos népszavazások néhány aspektusát és tapasztalatát elemzi, beleértve a brit referendum jogszabályi háttérét. A harmadik rész a brit népszavazásnak az Egyesült Királyságra, a negyedik rész az Európai Unió helyzetére és jövőbeli fejlődésére gyakorolt hatásait és az eddigi tényleges, valamint valószínűsíthető jövőbeli következményeit tárgyalja. Az ötödik rész a brit népszavazás által kiváltott tényleges és valószínűsíthető globális hatásokat tekinti át és értékeli. A hatodik rész a témát az integrációelméletek szemszögéből vizsgálja. A hetedik rész az összefoglalást tartalmazza, beleértve a következtetéseket és a tanulságokat. Az ezt követő glosszáriumból azon olvasók, akik nem szakértői a témának, illetve a felsőoktatásban tanuló hallgatók tájékozódhatnak a könyvben előforduló fontosabb fogalmak jelentéséről. A kronológia időrendi áttekintést ad a könyvben tárgyalt eseményekről és dokumentumokról. A kötetet a betűszavak jegyzéke, az irodalomjegyzék és az angol nyelvű rezümé zárja. A könyv írása 2017 október közepén fejeződött be.

1. Az Európai Unió előtt álló kihívások és a közvélemény reagálása

1.1. A korábbi keretfeltételek erodálódása

A témával foglalkozó szakirodalomban közhely, hogy **az európai integráció kihívások és válságok sorozatán át fejlődött**. Az újabb fejlődési szakaszokba való átmenet kiváltó oka ugyanis rendszerint valamilyen kisebb-nagyobb külső vagy belső kihívás vagy krízis volt, amelyek katalizátorszerepet töltek be az EU fejlődésében. Ez nem véletlen, a válság ugyanis magában hordja az újrakezdés lehetőségét. Jean Monnet, az európai integráció egyik alapítója a válságokra adott válaszként további integrációs lépéseket javasolt. Az európai uniós intézmények és a tagállamok eddig úrrá lettek a kríziseken, de ez nem jelenti szükségképpen azt, hogy a jövőben is így lesz. Története során az európai integráció talán soha nem szembesült annyi külső és belső kihívással, mint manapság.

Egy másik, az előzővel szorosan összefüggő megközelítésben az európai integráció akkor volt sikeres, fejlődött gyorsan és társadalmi támogatottsága is akkor volt a legnagyobb, amikor **jólét, béke és biztonság** volt Európában. **A korábbi jólétet rövid és középtávon** a 2007-ben kezdődött nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság ásta alá és kérdőjelezte meg az EU-ban, amit 2009 novemberétől a szuverén adósságválság követett a Gazdasági és Monetáris Unióban. A két krízis felszínre hozta a GMU szerkezeti és működési gyengeségeit, melyeken az EU-s intézmények és tagállamok a gazdasági kormányzás erősítése és további intézkedések mellett elsősorban fiskális restrikciónkkal kívántak úrrá lenni. Ezek nagymértékben sújtották a háztartásokat, amelyek elégedetlenek voltak a válságkezelés adott formájával, pontosabban a terhek gazdasági szereplők közötti, szerintük méltánytalan elosztásával.

A megszorítások hatását érzékelteti, hogy míg a GDP 2007 és 2011 között 0,6%-kal, 2012 és 2015 között 0,8%-kal gyarapodott az Európai Unióban, addig a magánfogyasztás csak 0,4, illetve 0,6 százalékkal emelkedett (European Commission 2017g). Ezzel szemben az USA-ban például ugyanebben az időszakban a magánfogyasztás valamivel gyorsabban nőtt, mint a GDP, ami a pénzügyi és gazdasági válság következményeinek az enyhítéséhez is hozzájárult.

Hosszabb távon a jólétet és annak reálgazdasági alapját, tágabb értelemben az EU gazdasági fejlődését **globális kihívások** is fenyegetik. Itt említhetők a globalizáció új trendjei, beleértve a világgazdasági konjunktúra (a GDP és a világkereskedelmi dinamika) lassulását a válság előtti időszakhoz képest, illetve a globális gazdasági, pénzügyi és politikai környezet átalakulását. Globális kihívás Kína világgazdasági előretörése, ami szükségessé tette, hogy az EU átértékelje az országnak az integráció külkapcsolati rendszerében elfoglalt helyét.

Az ezredforduló után új integrációs tendenciák bontakoztak ki. Miután a GATT/WTO dohai fordulójának nevezett multilaterális körtárgyalások nem hozták meg a kívánt eredményt, a multilateralizmus helyett a bilaterális kapcsolatépítés vált meghatározóvá a nemzetközi kereskedelempolitikában. A kétoldalú megállapodások rendszere nagymértékben változtatta meg a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokat rendszerét.

A transznacionális vállalatok térhódítása, a globális értékláncok megjelenése, terjedése és fejlődése szintén gyökeres változást jelent az Európai Unió külső környezetében. Fontos új jelenség egyes globális problémák kiéleződése (éghajlatváltozás, vízhiány, migráció stb.).

A kérdés ugyan világgazdasági jelentőségű, de az EU közepesen fejlett tagállamait is jellemzi az ezredforduló után az ún. **közepes jövedelem csapdája**. Kissé leegyszerűsítve ez azt a jelenséget írja le, hogy a korábban dinamikus növekvő országok közepes gazdasági fejlettségi, illetve jövedelemszínvonalat elérve stagnálnak, illetve nem képesek felzárkózni a magas jövedelmű országok csoportjába. Sokkal könnyebb elérni alacsony fejlettségről indulva a közepes fejlettségi szintet, mint közepes fejlettségi szintről továbblépni a magasabb szint felé.³ A csatlakozást követően az új tagországokat „húzta” a fejlettebb integráció (európai uniós transferek, a külföldi működő tőke és a technológia beáramlása), egy idő után azonban ez a hatás gyengült.

Nemcsak az Európai Unió, hanem az egész világgazdaság fejlődése szempontjából lényeges bizonytalansági és kockázati tényező a Donald Trump amerikai elnök által követett gazdaság-, illetve külgazdasági politika, amely még teljesen nem bontakozott ki. Kicsit leegyszerűsítve, az előbbi fiskális expanzió (infrastrukturális beruházási programok, illetve adócsökkentések) alapul, az utóbbi globalizációellenes, protekcionista és befelé forduló.

Nem csekély mértékben függ össze a globalizációval a **jövedelemegyenlőtlenségek fokozódása**, ami szinte minden országban kedvezőtlenül befolyásolta, illetve befolyásolja a társadalmi közérzetet. A közép- és kelet-európai rendszerátalakulási folyamatok kezdete (1988) és a nemzetközi pénzügyi válság (2008) közötti időszakban világméretben ugyan 24 százalékkal nőtt a háztartások jövedelme, de ez az emelkedés egyenlőtlen volt. A jövedelemnövekedés a felzárkózó országok középosztályában volt a leggyorsabb, míg a fejlett országok alsó középosztályában és az az alatti rétegekben csekély mértékű. Így az utóbbi háztartások voltak a globalizáció legnagyobb relatív vesztesei, miközben kiépült egy globális középosztály (Milanović 2016). Más szavakkal: a fejlett országokban, beleértve az Európai Unió tagállamait is, fokozódtak a jövedelemkülönbségek. A 2007 és 2015 közötti időszakban Németországban, Franciaországban és Olaszországban például nőtt azoknak az aránya, akik nem kerestek annyit, hogy elérjék az országra jellemző szegénységi küszöböt. (A német adat nem tartalmazza a minimálbér 2015. évi emelésének a hatását. Franciaországban és Olaszországban a munkanélküliségi ráta még mindig a válság előtti szinten van.)

A globalizáció mellett ennek sok más oka is volt. A jövedelem- és vagyoni különbségek elmélyüléséhez, a „gazdagok gazdagodásához” a **részvény- és kötvényárfolyamok, valamint az ingatlanárak felfúvódása** is hozzájárult, ami nem csekély mértékben vezethető vissza a világgazdaság meghatározó jegybankjainak laza monetáris politikájára. Az árfolyam- és áremelkedésekből értelemszerűen a magasabb jövedelműek profitáltak, azok, akik megengedhették maguknak a szóban forgó eszközök tömeges megvásárlását. A globalizációval is összefüggésbe hozható **magas világpiazi kőolajárak** 2011 és 2014 között szintén mérsékeltek az EU-tagállamok háztartásainak a reáljövedelmét, ami a csökkenő kőolajárak nyomán 2015-ben átmenetileg gyarapodott. Ez a növekvő trend a kőolajár emelkedése nyomán 2016-ban megtorpant.

Az 1990-es évektől eltérően az utóbbi 8-10 évben **nemigen látszottak az európai integráció előnyei**. Az 1990-es években a belső piac egységesítéséből, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő áramlása előtt még fenn-

3 Ez az infláció kezelése kapcsán is érvényes, ugyanis könnyebb a két számjegyű inflációt, főleg a 20 százalék felettit egy számjegyre levinni, de onnan nagyon nehéz lejjebb menni, főleg 5 százalék alá. E szint alatt minden egyes százalékpontért nagyon meg kell harcolni.

maradt akadályok eltörléséből és a szabályozás jelentős hányadának közösségi szintre emeléséből mindegyik tagállam profitált. Az integráció nyilvánvaló előnyökkel járt. A 2000-es évek derekától viszont a közösségi együttműködésből származó előnyök nehezebben voltak bemutathatók a nyilvánosság számára. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy hiányzott az integrációnak tulajdonítható (korábban a belső piac létrehozásából eredő) **hozzáadott érték**. A GMU-ra visszavezethető integrációs szintű hozzáadott értéket a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság lemorzsolta, de legalábbis relativizálta. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyors gazdasági növekedés éveiben, így a belső piac egységesítése után az integráció tényleges és potenciális veszteseit mind a közösség, mind az egyes tagállamok szintjén könnyebb volt kompenzálni, mint később a recesszió, illetve alacsony gazdasági növekedési ütemek idején.

Ettől elválaszthatatlan az a körülmény, hogy a válság, majd a lassú gazdasági növekedés feltételei között mind gyakrabban került napirendre az egyes európai uniós szintű intézkedések és jogszabályok újraelosztó hatása, aminek eredményeként egyes tagállamok nyertesek, mások vesztesek lettek. Ez nem csekély mértékben függött össze a gazdasági növekedési ütemek tagországok közötti differenciálódásával. Svédország, Dánia, Hollandia, Luxemburg és Németország gazdasága viszonylag rövid idő alatt stabilizálódott, miközben az EU földrajzi periferiáján elhelyezkedő tagországok (Dél-Európa és Írország) súlyos válságba kerültek. A pénzügyi feszültségekkel, illetve válsággal birkózó GMU-tagállamoknak (Görögország, Írország, Portugália, illetve részben Spanyolország) nyújtott segítség elengedhetetlen volt az euróvezet pénzügyi stabilitásának a fenntartásához. Ez viszont úgy csapódott le a közvéleményben, hogy a fegyelmezett tagállamok finanszírozták mások túlköltekezését. Nagyszámú jel szerint sok külső hatást és kihívást úgy érzékelt a közvélemény, hogy az európai uniós intézmények nem tudták (valószínűleg nem is tudhatták) megvédeni a tagállamokat és állampolgárait a globalizáció negatív következményeitől.

Mindebből az is következik, hogy a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására megállt az Európai Unió, azon belül különösen a Gazdasági és Monetáris Unió tagállamai közötti **gazdasági konvergencia**. Ez nem pusztán elméleti probléma, különösen abból a szempontból nem, hogy például a munkanélküliség – amely az utóbbi időben valamelyest mérséklődött ugyan, de – milliók számára napi realitás.

A globalizáció hatására **a legtöbb kormány mozgástere** általában is szűkült a gazdaságukba való beavatkozás terén. Ez a jelenség azonban különösen erőteljes volt a belső piac egységesítése nyomán az Európai Unióban, ahol a tagállamok szempontjából külsőnek minősülő, de az integráción belül lévő piacok, a rájuk vonatkozó közös szabályok és a közös politikák belgazdasági tényezőkkel szembeni fontosságának elsőbbsége jóval nagyobb mértékű, mint bármelyik fejlett országban. Ennek következtében az EU-s tagállamok kisebb mértékű ellenőrzést tudnak gyakorolni a saját gazdaságuk felett, mint a többi fejlett nemzetgazdaság. Mivel a belső piacra vonatkozó jogszabályok java részét minősített többséggel fogadják el, nem pedig egyhangúan, egyes országok közvéleménye joggal érezhette úgy, hogy nemzeti érdekei csorbát szenvednek a közösségi érdekekkel szemben (Matthijs 2017: 90).

A hosszabb távon érvényesülő kihívások közül kiemelendő **az Európai Unió versenyképességi válsága**, amely a globalizációhoz, a tagállamokban kialakult gazdasági modellekhez, valamint az integráció szerkezetéhez és működéséhez kapcsolódik. A jelenlegi trendek folytatódása esetén az EU aránya a világtermelésben várhatóan folyamatosan

csökken. Angela Merkel német kancellár néhány évvel ezelőtt egy a *Financial Times*nek adott interjújában a következőkre hívta fel a figyelmet: „Európának, amely jelenleg a világ népességének alig több mint 7 százalékát adja, a globális GDP 25 százalékát állítja elő, és a világméretű szociális kiadások 50 százalékát kell finanszíroznia, nagyon keményen kell dolgoznia ahhoz, hogy fenntartsa prosperitását és életmódját” (Peel 2012).

Az Európai Unió és jogelődei kiemelkedő szerepet játszottak abban, hogy Európában több évszázados háborúskodás után hosszú ideje béke és biztonság van. Egyetlen EU-tagállam sem érzi, hogy a többi fenyegetné őt. A béke megteremtésének és megőrzésének az elismerése az Európai Uniónak 2012-ben adományozott Nobel-békedíj. Ha nem is az EU-ban, de annak külső környezetében a **békének és a biztonságnak** több tényező vetett véget. Ezek közé tartozik a Nyugatot, azon belül az Európai Unió tagállamait fenyegető terrorizmus, az Iszlám Állam térnyerése, a közel-keleti és észak-afrikai válságövezetekben folyó háborúk és kialakuló konfliktusok, ezzel összefüggésben az onnan kiinduló és az EU tagországaiba igyekvő menekültáradat, valamint az orosz–ukrán háború.⁴ Mindez, különösen a menekültügy, szintén szoros kapcsolatba hozható a globalizációval, és közvetlenül érinti az Európai Unió fejlődését.

Amellett, hogy felszínre hozta a tagállamok közötti érdekellentéteket, a jólét megkérdőjeleződése és a béke megszűnése aláásta az integráción belüli szolidaritást, és gyengítette az európai uniós intézmények iránti **bizalmat**. A válságjelenségek nem kielégítő kezelése pedig **erodálta az európai uniós intézmények hitelességét**.

Részben az említett kihívásokkal összefüggésben, részben ezektől függetlenül került ismét előtérbe az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti, az utóbbi időben növekvő távolság a szuverenitás és annak megosztása kapcsán, amire a szakirodalom gyakran demokráciadeficitként utal. Egyre erőteljesebben vetődtek fel ugyanis az európai uniós intézmények és a tagállamok kompetenciái közötti egyensúly megbomlásával és a tagállami szuverenitás csorbulásával kapcsolatos kérdések.

Az Európai Unióban a legfőbb jogalkotó szerv az Európai Tanács és az Európai Parlament. A Tanácsot alkotó szakminisztereket az egyes tagállamok nevezik ki, végső soron demokratikus választások eredményeként. Az Európai Parlament képviselőit a tagállamok szavazói közvetlenül választják meg. Az EU döntéshozó testületeinek a legitimitációja megegyezik a nemzeti kormányok és parlamentek legitimitációjával, következésképpen, ha demokráciadeficit érzékelhető, akkor mind az európai uniós, mind a tagállami intézmények felülvizsgálatra és reformra szorulnak (De Grauwe 2016).

A demokráciadeficitet illetően a leggyakrabban hangoztatott érv az, hogy az európai uniós politikák kidolgozásában és végrehajtásában kiemelkedő szerepet játszanak olyan nemzetek feletti szervezetek, mint az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank, amelyek nem választások útján intézményesültek, azaz kapták meg kompetenciájukat. Az Európai Bizottság elnökét az Európai Parlament választja meg, a bizottsági kollégium tagjait a Tanács tagjai, azaz

4 A Frontex – az EU-tagállamok külső határain történő együttműködést koordináló szervezet – adatai szerint 2015-ben 1,2 millió menekült és migráns érkezett az EU-ba az előző évi 272 ezerrel szemben főleg Szíriából és Afganisztánból, illetve Irakból, Koszovóból, Albániából és Észak-Afrikából.

a tagállamok jelölik, akiket az Európai Parlament hagy jóvá. Az nem kap kellő hangsúlyt, hogy az említett vezetőket demokratikusan választott kormányok és parlamentek delegálták az európai uniós intézményekbe.⁵

Elgondolkodtató viszont az az észrevétel, amely szerint az Európai Tanács tagjai olyan döntéseket hoznak, amelyek meghaladják a legitimitásukat megalapozó országos mandátumot (Wyplosz 2015). A demokráciadeficit klasszikus megnyilvánulási formájának tartják, hogy korlátozottak az Európai Parlament kezdeményezési jogosítványai, a képviselők nem összeurópai, hanem tagállami pártok támogatásával jutnak be az Európai Parlamentbe, ahol nem kis részben tagállami problémákkal foglalkoznak, miközben az EU-ra vonatkozó javaslatok terén jelentősek a képviselői álláspontok közötti különbségek (Wyplosz 2015: 7). A 2019. évi európai parlamenti választásokon egészen biztosan lesz legalább egy európai uniós téma, nevezetesen a menekültügy.

A demokráciadeficit mögött általánosságban az a felismerés húzódik meg, hogy az európai integráció továbbra is a **tagállami kormányok közötti együttműködés**en alapul, amit a politikai elitnek tartanak kézben, és nem utolsósorban saját érdekeikkel is összhangban irányítanak. Az utóbbi években tett intézkedések ellenére nem vagy nem kellő mértékben vonták be a régiókat, a civil szférát és általában az állampolgárokat az integráció működtetésébe és az integrációs folyamat továbbvitelébe. Ez azonban csaknem valamennyi tagállamról, illetve kormányáról elmondható.

Végül az is említést érdemel, hogy az európai integrációval való újabb és növekvő szembenállás nem annyira az európai uniós intézmények működésére vezethető vissza, hanem arra, amit maga az EU képvisel: a többség hatalmát korlátozó, a kisebbségeket védelmező **liberális demokrácia és a joguralom elutasítására** (Gros 2017a: 3). Az EU-ban a döntéseket egyhangú vagy többségi szavazással hozzák, az Európai Unió jogközösség, a jog uralmára épül. Frusztrációt okoz, ha a szavazók azt érzékelik, hogy megválaszthatnak ugyan új vezetőket, a kulcsfontosságú politikák (szabadkereskedelelem, a személyek szabad mozgása stb.) azonban mégsem változnak. „A szavazók képesek voltak leváltani kormányokat, de nem politikákat” (Krastev 2016, idézi: Gros 2017a: 3). Ráadásul a kormányok kompetenciáját nagymértékben megkötő mélyebb integráció, a különféle nemzetközi szerződések és a piacok működése azt az érzetet kelti nagyszámú európai uniós állampolgárban, közöttük is főleg a kevésbé iskolázottakban, hogy a mindennapi élet sok aspektusát külső erők alakítják (Wyplosz 2016). Mindezzel szemben sokkal nehezebb érvelni és fellépni, mint például a gazdasági megszorításokkal szemben.

Mindebből levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió politikai és legitimációs válsággal is szembesül egyszerre. A **politikai válság** abban nyilvánul meg, hogy (később részletezendő okok miatt) az Európai Unió mint szervezet nem képes egységesen fellépni egy sor, az integráció fejlődését hosszabb távon érintő területen. A **legitimációs válság** a felszínen többek között abban jut kifejezésre, hogy megkérdőjeleződött az európai uniós intézmények elfogadottsága. Ennek nyomán – tagállamonként eltérő mértékben – csökkent az EU társadalmi támogatottsága, mind

⁵ A demokráciadeficit különösen nagy mértékű magában az Egyesült Királyságban. A teljesség igénye nélkül: a Lordok Házának a tagjait nem választják, és szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében nagymértékben visszaszorult az utóbbi időben. A kétpárti szervezetre és a választókerületekben elért többségre épülő parlamenti választási rendszer sem képezi le megfelelően a társadalmi-politikai viszonyokat. A választási rendszer nem arányos, sajátosságai miatt 2015-ben a Konzervatív Párt a szavazatok 36,8 százalékával a parlamenti helyek 50,8 százalékát szerezte meg, míg a többi párt a szavazatok közel kétharmadával kevesebb mint felét.

nagyobb teret kaptak az Európai Unióval szemben kritikus, szkeptikus, sőt az integráció célszerűségét tagadó nézetek, és megerősödtek az ezeket képviselő politikai erők. Az euroszkeptikus és populista pártok és mozgalmak eszmei támogatáshoz jutottak Donald Trump amerikai elnök elit- és globalizációellenes retorikája révén.

Tágabb összefüggésrendszerbe helyezve a témát érdemes megemlíteni, hogy **a hatalom gyakorlása legitim**, ha az a kötelező jogszabályokkal összhangban történik, megfelel az uralkodó politikai osztály és az állampolgárok meggyőződésének, és a legitimitáció explicit módon is kifejezésre jut (Beetham 1991). Ami az első kritériumot illeti, példák garmadája idézhető arról, hogy sok EU-tagország – elsősorban Dél- és Közép-Európában – késlekedik az elfogadott irányelvek hazai jogrendszerbe történő adaptálásával, illetve nagyszámú közösségi jogszabályt megszeg. A második kritériumot tekintve az EU legitimitása ambivalens. Az Európai Bizottság működése kétségtelenül összhangban van az integrációt leginkább támogató tagállamokkal az egyes szakpolitikai területeken, de nincs szinkronban a többi ország és állampolgárai nézeteivel és meggyőződésével.

Nem egyértelmű az EU legitimitációjának explicit megnyilvánulása. Sajátos ellentmondás, hogy amíg az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében az EU kizárólagos kompetenciájába tartozó politikaterületek mintegy háromnegyedében az Európai Parlamentnek együtt döntési joga van, addig az európai parlamenti választásokon való részvétel aránya az 1979. évi (első szavazás) 62 százalékról 2014-re (a legutóbbi voksolás) folyamatosan (42,6 százalékra) csökkent. Az EU-val kapcsolatos népszavazási kampányok előtt hiába mérik a közvélemény-kutató intézetek az EU jelentős támogatottságát, a média egyenlőnek kezeli az igeneket és a nemeket (Nedergaard 2017). Az említett tényezők az Európai Unióval szembeni fenntartások, kritikus, szkeptikus, sőt ellenséges nézetek terjedésének és fokozásának a táptalaját alkották, illetve alkotják.

1.2. Eurofóbia, euroszkepticizmus és a közvélemény

Bertoncini és Koenig (2014) szerint az Európai Unióval szembeni szkepticizmus – vagy egy szóval **euroszkepticizmus** – egy lehetséges megközelítésben olyan nézetrendszer és gyakorlat, amely szemben áll az európai integráció folyamatával. A fogalmat gyakran a **populizmussal** párhuzamosan használják. Jelentős átfedés van ugyan az euroszkepticizmusnak és a populizmusnak nevezett jelenség között, de a kettő nem teljesen ugyanaz. Az euroszkepticizmus felfogható az EU hatalmának és befolyásának csökkentésére irányuló szándékként is. Gyökerei között a következőket említi a szakirodalom:

- a **demokráciával kapcsolatos problémák**: demokráciadeficit, a transzparencia hiánya az európai uniós döntéshozatali rendszerben, az európai uniós intézmények és vezetői hitelességének erodálódása a szuverén adósságvállalás kezelésében, az átláthatatlannak, erőszakosnak és költségesnek tartott brüsszeli bürokrácia;
- a **nemzeti szuverenitás**: a döntési hatáskörök európai uniós intézményekhez történő delegálása nyomán a szuverenitás elvesztése, nem megosztott gyakorlása történik;
- a gazdaságban a **neoliberálisnak nevezett gazdaságpolitika és a megszorítások** tagadása;

a **nemzeti identitás** érzelmekkel teli hangsúlyozása a menekültekkel és bevándorlókkal, az etnikai csoportokkal és más vallásokkal – főleg az iszlámmal – összefüggésben (Bertoncini–Koenig 2014).

Az első két tényező az EU mint intézmény politikai tagadását, a második kettő a személyek és a munkaerő szabad mozgásának az elutasítását tükrözi az EU-ban.

Szintén egy lehetséges megközelítésben az euroszkepticizmus két fajtája különböztethető meg. A **puha euroszkepticizmus** nem utasítja el önmagában az európai integráció elveit, hanem haszonelvű és pragmatikus nézőpontból bírálja az EU bizonyos politikáit és intézményi aspektusait. Ebben az esetben nincs szó az európai uniós intézményi keretek lebontásáról vagy akár zsugorításáról, az EU-ból, illetve a főbb politikaterületekről való kiválásról, hanem csak a hiányosságokkal szembeni elégedetlenség kinyilvánításáról és a kijavításukat szolgáló reformok melletti kiállásról.

A **kemény euroszkepticizmus** vagy **eurofóbia** ideológiai, érzelmi és értékalapon tagadja az európai integrációt mint elvet és gyakorlatot. Képviselőinek egyik csoportja ki kíván lépni az EU-ból, népszavazással (lásd a brit referendumot) vagy anélkül. Másik csoportjuk radikálisan át akarja alakítani az EU-t.

A **kemény euroszkepticizmus** egyik, de nem kizárólagos **mércéje lehet bizonyos lényeges közösségi kezdeményezésekhez való viszonyulás**. Az Egyesült Királyság, Svédország és Csehország például nem csatlakozott a bankunióhoz és az euró plusz paktumhoz (az utóbbihoz Magyarország sem), az Egyesült Királyság és Csehország a fiskális paktumhoz sem. A menekültválságra vonatkozó közösségi kezdeményezésekhez való viszonyulás szintén lehetőséget ad a puha és a kemény euroszkepticizmus megkülönböztetésére. A puha és a kemény euroszkepticizmus közötti határ ugyanakkor sok vonatkozásban nem egyértelmű, több átmeneti eset is lehetséges (Bertoncini–Koenig 2014).

Bár a megkülönböztetés lényeges, az elhatárolással kapcsolatos nehézségek miatt a továbbiakban nem tesszük meg ezt, hanem a puha és a kemény formát egyaránt magába foglaló **euroszkepticizmus** fogalmat vagy annak szinonimáit használjuk.

A 2014. májusi **európai parlamenti választásokon** euroszkeptikus pártokra jutott a mandátumok 16,6, eurofób pártokra 10,9 százaléka, míg az összes pártra vetítve az euroszkeptikus pártok aránya 16,3 százalékot, az eurofóboké 8,7 százalékot tett ki (Bertoncini–Koenig 2014). Ezekből az adatokból kitűnik, hogy megerősödésük és bekerülésük ellenére az euroszkeptikus és eurofób pártok nem tudják közvetlenül befolyásolni a döntéshozatalt az Európai Parlamentben. (Ebben 2016 végéig az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége közötti együttműködés is szerepet játszott.)

Ráadásul meglehetősen heterogén csoportról van szó. Az euroszkeptikus és eurofób pártok ugyanis nagyon sok tekintetben különböznek egymástól, több közülük egyenesen mérsékeltnek tekinthető. Kissé leegyszerűsítve, a politikai ideológiák alapján **jobboldali szabadpiaci**, illetve **jobb- és baloldali populista-nacionalista forma** különíthető el. Mindkét ideológia képviselői hangsúlyozzák a nemzeti szuverenitást. Nem utolsósorban a nagyfokú heterogenitás és eltérő ideológiai gyökerek miatt ezek a pártok egyáltalán nem vagy nagyon nehezen képesek közös álláspontot kialakítani, tartós pártszövetségről nem is beszélve. Ez a fragmentáltság is gyengíti a döntéshozatalra gyakorolt befolyásukat az Európai Parlamentben.

Az euroszeptikus pártok népszerűségét többek között a **pártpreferenciákra vonatkozó tagállami közvélemény-kutatási adatok** tükrözik, amelyekről annyit érdemes megjegyezni, hogy ezek a pártok jelentős potenciális támogatóssággal rendelkeznek. Egy nyolc tagállamban végzett felmérés szerint (Friedrich Ebert Stiftung 2016) hat vizsgált tagországban e pártok másodlagos pártpreferenciája⁶ 20 és 30 százalék között volt. Ha ezt kibővítjük azokkal, akik elméletileg elképzelhetőnek tartják, hogy ilyen pártokra szavazzanak, akkor választói potenciáljuk Szlovákiában, Olaszországban, Csehországban, Svédországban és Franciaországban elérte a 40 százalékot, Hollandiában 34 százalék, Németországban viszont csak 15 százalék volt. A közvélemény-kutatási eredmények szerint ráadásul a szavazók bíznak is e pártok problémamegoldó képességében, különösen az általuk fontosnak tartott területeken (például a menekültügyben).

Az euroszeptikus és eurofób pártok az Európai Parlament helyett inkább a **tagállamok kormányain keresztül** befolyásolják az európai uniós ügyeket. A legjobb példa erre a UKIP (United Kingdom Independence Party – Egyesült Királyság Függetlenségi Párt), amely nem csekély mértékben járult hozzá a brit Konzervatív Párt euroszepticismus felé történt elmozdulásához. A mértékadó szakirodalom álláspontja szerint euroszeptikus pártok Lengyelországban és Magyarországon vannak kormányon, míg Csehország és Szlovákia sajátos eset. Ugyanakkor a kormányzati felelősség mérsékeltebbé teszi az euroszeptikus pártokat. A Finn Párt (korábban Igaz Finnek) támogatottsága a felére olvadt azóta, hogy 2015-ben csatlakozott a kormánykoalícióhoz.

Nem igazolódtak viszont az EU-ból való kilépést megszavazó brit referendum után a populista és euroszeptikus politikai erők megerősödésével és áttörésével kapcsolatos feltételezések és félelmek. Az euroszeptikus párt jelöltje elbukott a megismételt ausztriai elnökválasztáson 2016 decemberében. Bár némileg erősödött a 2017. márciusi hollandiai parlamenti választásokon, mégsem került kormányra a szintén euroszeptikus Szabadságpárt. A 2017 májusában tartott franciaországi elnökválasztáson alulmaradt a szélsőjobboldali Nemzeti Front jelöltje, a júniusi parlamenti választáson Emmanuel Macron köztársasági elnök pártja nagy többséget szerzett. Esélytelen volt az Alternative für Deutschland euroszeptikus pártnak a kormányra kerülése a 2017. szeptemberi németországi parlamenti választáson annak ellenére, hogy a szavazatok 13 százalékával a harmadik legnagyobb parlamenti párt lett. Olaszországban viszont a szavazók a 2016 decemberében tartott referendumon elutasították Matteo Renzi akkori kormányfő egyébként ellentmondásos alkotmányos reformjait.

Ezzel párhuzamosan Finnországban és Svédországban, sőt a Liberális Párt révén az Egyesült Királyságban is erősödtek az EU-barát pártok, Spanyolországban és Lengyelországban új, az EU mellett kiálló pártok jöttek létre, és több tagállamban az EU értékei mellett sikra szálló civil szféra aktivitása és befolyása is fokozódott.

Említést érdemlő új fejlemény az utóbbi időben az elsősorban a fiatalokra támaszkodó, alulról szerveződő **EU-barát mozgalmak megjelenése**, amilyen például a Frankfurtról indult Pulse of Europe – amely már 120 várost ért el Európában – vagy a Best for Britain az Egyesült Királyságban. Ezek nagysága és befolyása azonban még messze

6 Azokról a szavazókról van szó, akik más pártot részesítenek előnyben, de jobboldali populista pártra szavaznának, ha az első helyen preferált pártjuk nem lenne elérhető.

elmarad az euroszeptikus erőké mögött, nem képeznek érdemi ellensúlyt velük szemben. Mindez nem feledtetheti azt, hogy fennmaradt a legtöbb európai uniós tagállamot jellemző politikai megosztottság, és továbbra is jelentős az euroszepticismus.

Nem annyira a pártpreferenciák alakulása ad okot aggodalomra, hanem hogy az euroszeptikusok (a *The Economist* brit hetilap populistákat emleget) a maguk szempontjai szerint **tematizálják a közbeszédet**, és ennek révén gyakorolnak nyomást a közvéleményre, a kormányokra és az EU-s intézményekre. A legpregnansabb példa a tematizálásra a migráció (a menekültügyet és a személyek, azon belül a munkaerő EU-n belüli mozgását egyaránt beleértve) és az európai uniós kereskedelem-politika (az EU és az USA közötti transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség ratifikálásának elutasítása – bár a ratifikálás elmaradásában más tényezők is szerepet játszottak –, de kritizálták a végül is aláírt Kanada–EU kereskedelmi egyezményt is) (*The Economist* 2016e). Annak ellenére, hogy parlamenti befolyásuk egyáltalán nem vagy csak kismértékben nőtt, az euroszeptikus pártok nem csekély mértékben járultak hozzá a politikai paletta általános jobbratolódásához az EU-ban.

A **veszély** és a **kockázat** az, hogy ezek az erők a meglévő tagadásán kívül nem rendelkeznek előremutató programmal. Az általuk napirenden tartott kérdésekre vagy egyáltalán nincs érdemi válaszuk, vagy az, amit javasolnak, egyre távolabb vinne a lehetséges megoldástól. Az Európai Központi Bank egyenesen attól tartott, hogy a populizmus megakadályozza a régóta esedékes szerkezeti reformok végrehajtását a tagállamokban. Ehhez hozzáfűzhetjük: az európai uniós döntéshozatal jelenlegi rendszerében a közös kereskedelem-politikát is megbéníthatja a populizmussal ötvözött euroszepticismus.

Az euroszepticismus térnyerését sokan hozták összefüggésbe a **gazdasági helyzettel**, beleértve a globalizáció következményeként egyre mélyülő jövedelmi és vagyoni különbségeket, a legutóbbi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, illetve szuverén adósságválság nyomán növekvő munkanélküliséget, a reálbérek és a fogyasztás csökkenését, illetve később is meglehetősen lassú emelkedését. Egyes empirikus elemzések szerint bizonyos esetekben valóban kimutatható korreláció a gazdasági és a politikai ciklusok között. A gazdasági recesszió, illetve válság együtt járhat a populizmus, illetve az euroszepticismus erősödésével, de ez nem általánosítható, a jelenség ennél bonyolultabb és áttételesebb. A recessziók, különösen az elhúzódók, nemcsak gazdasági nehézségeket idéznek elő, hanem a fő áramlatot képviselő ideológiákat is diszkreditálják, és felszítják a politikai elitekkel szembeni ellenszenvet, illetve haragot, ami akkor is fennmarad, ha a gazdasági visszaesés véget ért (Rachman 2015). A tagállamok gazdaságának a megélénkülése valószínűleg csak részlegesen enyhíti az EU gyengeségeit. A gazdasági tényezők az euroszepticismus szükséges, de nem elégséges magyarázó feltételei; térnyerésében kulturális, pszichológiai és egyéb tényezők is szerepet játszanak.

Az euroszeptikus pártok befolyása vélelmezhetően valamilyen mértékben az Európai Unió megítélésének az alakulásában is kifejezésre jut. Az Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának **Eurobarometere** a tagállamok lakosságában az EU-ról kialakult képet méri. A 2017. május 20. és 30. között végzett adatfelvétel szerint **az EU megítélése** a megkérdezettek 40 százaléka szerint volt **pozitív**, ami a 2016. őszi állapothoz képest 6 százalékpontnyi javulás, és a 2014. őszi és 2015. tavaszi szintnek felel meg. A **semlegesek** aránya 38 százalék volt, ez összhangban van a 2010 óta meglehetősen stabil hosszabb távú trenddel. A **negatív** megítélést vallóké 2017 tavaszán 21 százalékra rúgott,

2016 tavaszához képest 6 százalékponttal csökkent. A megkérdezettek 2 százaléka nem tudott a kérdésre válaszolni (European Commission 2016b, 2017a). A csúcsponton, 1991-ben a megkérdezettek 71 százaléka tartotta jónak ország európai integrációs tagságát, az azt negatívan megítélők aránya mindössze 7 százalék volt. Ettől a jelenlegi számok messze vannak.

Ami az **egyed-egy tagállamokat** illeti, 2017 tavaszán az EU pozitív megítélése volt domináns 15 tagországban (Írország, Luxemburg, Bulgária vezetésével) a 2016 őszi 7 tagállammal szemben. A válaszadók többségének az álláspontja semleges volt 2017 tavaszán 10 tagállamban (a legmagasabb arány Észtországban, Lettországban, Horvátországban és Szlovéniában volt) a 2016 őszi 20 tagországgal szemben. A pozitív és semleges megítélés aránya egyenlő volt Máltán és Belgiumban. 2016 őszéhez hasonlóan egyedül Görögországban volt negatív. 2017 tavaszán 2016 őszéhez képest az EU-t pozitívan megítélők aránya 24 tagállamban nőtt, a legerőteljesebben Franciaországban, Dániában és Luxemburgban. Kismértékben csökkent Csehországban, Szlovéniában, Magyarországon és Lengyelországban. A korábbi semlegesről pozitívba fordult Litvániában, Dániában, Németországban, Franciaországban, Hollandiában, Olaszországban, Svédországban és Ausztriában.

A legutóbbi felmérés szerint az EU imázsát az Egyesült Királyságban a megkérdezettek 36 százaléka pozitívan, 30 százaléka semlegesesen, 29 százaléka negatívan értékelte (1 százalék nem tudott válaszolni a kérdésre). Egy 2017 nyarán a *The Economist* által megrendelt felmérés szerint, ha most lenne a népszavazás, akkor a jogosultak ugyanolyan arányban voksolnának a kiválás mellett, mint tavaly (*The Economist* 2017g). A referendum azóta tapasztalt negatív következményei nem befolyásolták a szavazói magatartást.

Az Egyesült Királyság kivételével az Európai Unió negatív minősítése nem párosult a kormányok vagy a lakosság kifejezett kilépési szándékával, még Görögországban sem. Érdekességként említést érdemel, hogy Magyarországon az EU-t negatívan értékelők aránya mindössze 18% volt 2016 novemberében és 21% 2017 májusában (European Commission 2016b, 2017a).

A 2017. májusi Eurobarometer-felmérés szerint a válaszadók 56 százaléka **optimista** volt az **EU jövőjét** illetően (6 százalékpontos növekedés 2016 novemberéhez képest, ami a legnagyobb növekmény 2007 tavaszához viszonyítva, amikor ezt a kérdést először feltették). A pesszimisták aránya 38 százalék, a dönteni nem tudóké változatlanul 6 százalék volt. Az optimizmus 24 tagállamban (2016 novemberében 21 tagállamban) volt domináns, leginkább Írországban, Luxemburgban és Máltán. A pesszimizmus Görögországot, Ciprust, Csehországot és az Egyesült Királyságot jellemezte. Az előző felméréshez képest az optimizmus nőtt 19 tagállamban, hétben csökkent, és változatlan maradt Írországban és Romániában. Az Eurobarometer-felmérések szerint a **bizalom** erősebb az EU, mint a nemzeti parlamentek és kormányok iránt.

A **Pew Research Center** 2016. április 4. és május 12. között (tehát a brit referendum előtt) tíz – az EU lakosságának 80 százalékát, GDP-jének 82 százalékát reprezentáló – tagállamban (Stokes 2016) több mint tízezer főre kiterjedő felmérést készített az Európai Unió megítéléséről. A módszer eltért az Eurobarometer által alkalmazottól, mert a válaszadók csak két lehetőség (kedvező vagy kedvezőtlen) közül választhattak, a semleges álláspontot nem kínálták fel nekik. A kutatási eredmények szerint a mintában szereplők 47 százaléka kedvezőtlenül vélekedett az Európai

Unióról, míg egy évvel korábban ez az arány még 44 százalék volt. A tagországok közül a legtöbben Görögországban (75 százalék) értékelték negatívan az EU-t, majd Franciaország következett 61 százalékkal. A kedvezőtlen megítélés Németországban is növekvő tendenciát mutatott: legutóbb 48 százalék volt, ami megegyezett a brit értékkel. Az EU-ból való brit kiválást a megkérdezettek döntő hányada kedvezőtlennek tartotta az EU számára.⁷ Ezzel kapcsolatban Franciaország és Olaszország érdemel figyelmet, ahol a megkérdezettek legkisebb hányada minősítette rossznak a brit kiválást az EU szempontjából.

A **Bertelsmann Alapítvány** felmérése szerint, ami az EU-tagállamok tízezer lakosának megkérdezésén alapult (Bertelsmann Stiftung 2016), 2016 márciusa és augusztusa között a tagságot támogatók aránya 57-ről 62 százalékra emelkedett az EU átlagában. Ez arra utal, hogy az EU-val szembeni kritikus attitűd, a kritika kinyilvánítása nem egyenértékű az EU-tagság elvetésével. Az EU-tagság támogatottsága egyébként az Eurobarometer szerint is pozitív volt a tagállamok döntő többségében. A számok alapján nem igazolódtak azok az aggodalmak, amelyek szerint a brit kiválás maga után vonná az EU társadalmi támogatottságának az erózióját.

Ez más tényezőkkel együtt arra is következtetni engedhet, hogy az Európai Unió felbomlásával vagy újabb tagországok kiválásával kapcsolatos aggodalmak lekerülhetnek a napirendről. A jelek szerint a tagállamok közvéleményének jelentős része tisztában van az EU-ból, az integráción belüli szabad mozgást lehetővé tevő schengeni rendszerből, illetve adott esetben a Gazdasági és Monetáris Unióból való kilépés súlyos következményeivel. Mindehhez hozzá lehet tenni a népszavazás után az Egyesült Királyságban kialakult tartós politikai és gazdasági bizonytalanságot, illetve az EU közvetlen és távolabbi környezetét jellemző, szintén tartósan ígérező politikai instabilitást. Mindez magyarázhatja az integráció európai uniós polgárok általi támogatását, a brit referendum „dominóhatásának” az elmaradását. Kérdés, hogy ezek a közvélemény-kutatási eredmények eltántorítják-e az euroszeptikus politikai erőket attól, hogy népszavazást kezdeményezzenek országuk EU-ból való kilépéséről.

A **közvélemény-kutatási eredmények** összességében jelzik az európai uniós polgárok véleményét az integráció helyzetéről, így támpontokat adnak a döntéshozóknak. Értelmezésükkor és értékelésükkor azonban érdemes több más tényezőt is figyelembe venni. Közülük az egyik legfontosabb a **megbízhatóság**, amire legutóbb az hívta fel a figyelmet, hogy a közvélemény-kutatók jelentős része tévesen jelezte előre az EU-tagságról döntő brit referendum, az előrehozott brit parlamenti választás és az amerikai elnökválasztás kimenetelét. A brit népszavazás apropóján Medvegyev Péter valószínűségszámítási összefüggésekre támaszkodva mutatta ki, hogy a tévedés lényeges oka bizonyos mintavétel-választási problémák mellett a túlságosan **alacsony mintanagyság** volt (Medvegyev 2016). A megbízhatóságot erősítő mintanagyság növelése viszont megdrágítja a közvélemény-kutatásokat. Egyet lehet érteni a szerzővel abban, hogy kiélezett helyzetekben a kormányoknak érdemes és célszerű költségesebb közvélemény-kutatásokat megrendelniük, amelyek eredménye megbízhatóbb.

7 Svédország: 89 százalék, Hollandia: 75 százalék, Németország: 74 százalék, Magyarország és Spanyolország: 70 százalék, Lengyelország: 66 százalék, Görögország: 65 százalék, Franciaország: 62 százalék, Olaszország: 57 százalék.

Emellett azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a közvélemény-kutatók nem vették észre a közhangulat megváltozását. A kiválásra szavazók nem feltétlenül az EU-ból kívánták kiléptetni az Egyesült Királyságot, hanem valamilyen változást akartak. Empirikus tapasztalatok alapján további figyelembe veendő értékelési korlát, hogy bizonyos esetekben a közvélemény-kutatásokat nem annyira a lakosság adott kérdésről alkotott véleményének a felmérésére, mint inkább a közhangulat **manipulálására** használják. Végül az eredmények sokszor **a közhangulat pillanatnyi állapotát** tükrözik, ami különböző események, adott esetben erőteljes kormánypropaganda hatására gyorsan változhat, arról nem is beszélve, hogy a dolog természeténél fogva az eredmények értékelése meglehetősen szubjektív lehet.

A vizsgált közvélemény-kutatási adatok alapján hiba lenne az EU-val való elégedetlenséget **a kilépés támogatásával** azonosítani. Megalapozottan feltételezhető, hogy az elégedetleneknek csak egy része támogatja országa kilépését az EU-ból. Az is óvatosságra int, hogy a válaszadók gyakran a saját gazdasági, szociális stb. helyzetüket vetítik ki az EU-ra. Ezen a téren volt mit tanulniuk a politikusoktól és bizonyos gazdasági érdekképviselői szervezetek képviselőitől, akik az EU-val hoznak összefüggésbe sok, egyébként tőle független kedvezőtlen fejleményt. Megítélés kérdése az is, hogy egyes véleményformálók EU-ra vonatkozó nézeteit mennyiben támasztják alá a közvélemény-kutatási adatok. Mindezek miatt hiba lenne abszolutizálni a felmérések eredményeit, különösen pedig kizárólag azok alapján hozni az EU (és az egyes tagállamok) jövőjét érintő intézkedéseket.

A közvélemény-kutatási eredményekből bizonyos mértékben levezethető néhány lényeges politikai jelenség: a szeparatizmus erősödése (leginkább Skóciában és Katalóniában), a politikai unióval szembeni fokozott ellenérzés, valamint a politika-, illetve politikusellenesség. A menekült- és migránsválság felnagyította ezeket a jelenségeket.

Az EU-ból való brit kilépés mögött meghúzódó okok közül az egyik leglényegesebb az, hogy **a közvélemény** szerepe átalakult az integrációs folyamatban. Az 1957. évi alapítás utáni három és fél évtizedben az integráció fejlődését a közvéleménynek a legitim működést megalapozó megengedő konszenzusa (*permissive consensus*), azaz a jól működő integráció hallgatólagos elfogadása kísérte. A maastrichti szerződés 1993. évi hatálybalépése után a közvélemény szerepe fokozatosan **felértékelődött**. Különösen az utóbbi 10-15 évben váltotta fel a megengedő konszenzust a korlátozó egyet nem értés (*constraining dissensus*), ami veszélyezteti az Európai Unió legitimitását (Schmidt 2006). Sok szakértő egyenesen legitimitációs válságról beszél.

E folyamat betetőzéseként napjainkra a közvélemény az európai integráció alakításának önálló szereplőjévé vált közvetlenül, illetve bizonyos áttételeken át közvetve is. A közvetlen szerepvállalás az integrációs folyamatok direkt befolyásolását, a közvetett a tagállami kormányokon keresztül történő alakítását jelenti. Nagyszámú empirikus tapasztalat és más jel szerint a közvélemény támogatása nélkül nem lehetséges vagy legalábbis igen nehéz a gazdasági válságok kezelése, illetve az EU szerkezetének és működésének a megreformálása, beleértve a döntéshozatali rendszert, nem is beszélve a magasabb integrációs fokozatokra való átmenetről (Martin 2014: 96). A közvélemény meg is akadályozhat az európai integrációra irányuló lényeges döntéseket. Végül is a közvélemény döntött az Egyesült Királyság európai uniós tagságáról is (uo.). Ebből az a következtetés is levonható, hogy felerősödött a tagállamok által követett európai uniós politikák belpolitikai meghatározottsága.

Az integrációelméletek közül többek között Moravcsik kormányközi elmélethez sorolt műveiben jelennek meg nem kormányzati szereplők különféle érdekcsoportok formájában, amelyek a saját kormányaikon keresztül gyakorolnak befolyást az integrációs folyamatokra. Ezekben nem kifejezetten a közvéleményről, hanem döntően lobbicsoportokról van szó.

A közvélemény önálló tényezővé válása az információs és kommunikációs technológiák, valamint a közösségi média fejlődése és terjedése mellett nem csekély mértékben vezethető vissza arra, hogy amíg az alapítástól kezdve hosszú időn keresztül a politikai elit intézte az integráció ügyeit, addig az utóbbi egy-két évtizedben mind több nem állami szereplő (régiók, szakmai és érdekvédelmi szervezetek, civil szervezetek stb.) kért és kapott szerepet benne. Ezt a közösségi joganyag fejlődése is lehetővé tette és elősegítette, aminek nyomán javult valamelyest a döntések átláthatósága is. Mindennek ellenére nem csökkent érdemben a politikai elitek és a nem kormányzati szervek közötti távolság (demokráciadeficit).

Mindebből arra következtethetünk, hogy kizárólag a konjunktúra élénkülésétől, illetve a jövedelmek és a fogyasztás növelését célzó intézkedésektől nem várható az euroszkeptizmus iránti tömeges fogékonyság mérséklődése. Mivel soktényezős folyamatról van szó, a közvélemény EU-val kapcsolatos negatív beállítódásának ellensúlyozása komplex feladat: gazdasági, szociológiai, jogi, politológiai, kommunikációs stb. elemzéseken alapuló átfogó megközelítést tesz szükségessé. Ebbe az EU demokratizálásától kezdve a döntéshozatali rendszer reformján, a menekültválságon át a gazdasági helyzet, az oktatási és a társadalombiztosítási rendszer javításáig sok minden beletartozik, és a siker mesze nem garantált. A következő rész az Európai Unióval kapcsolatos népszavazásokat mutatja be és értékeli, illetve a közösségi döntéshozatalt és az EU-ból való kilépés jogi szabályozását tekinti át.

2. Az Európai Uniót érintő népszavazások és a kilépés

2.1. Az EU-val kapcsolatos eddigi népszavazások

Az EU-t érintő népszavazások áttekintése előtt célszerű néhány fogalmat tisztázni. Általános értelemben a **népszavazás** a közvetlen demokrácia eszköze; lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy választott képviselőik helyett közvetlenül döntsenek el bizonyos kérdéseket, azaz egy-egy döntés erejéig közvetlenül gyakorolják a hatalmat. Legfőbb **célja** az állampolgárok bevonása a döntésekbe és lényeges döntések legitimálása. Fontos hangsúlyozni, hogy a közvetlen demokrácia nem ellentéte a képviselői demokráciának, hanem kiegészíti azt.

A referendumok lehetnek **kötelezőek**, amikor az alkotmány vagy valamilyen jogszabály szerint rendelik el azokat, és **opcionálisak**, amikor a kormányok döntenek el, hogy egy kérdést népszavazásra bocsátanak-e. Az egyes országok jogszabályokba foglalhatják, hogy milyen ügyekben lehet népszavazást tartani, és mely területek nem lehetnek referendum tárgyai. (Ilyen tipikusan az adózás és a költségvetés.) Egyes tanulmányok az állampolgárok által követelt népszavazást az állampolgári kezdeményezésekkel együtt említik, amelyek célja lehet egy jogszabály hatályon kívül helyezése vagy hatályosulásának megakadályozása. A népszavazások osztályozhatók még abból

a szempontból, hogy végeredményük kötelező-e a kormányra (**ügydöntő** népszavazás) vagy nem kötelező (**konzultatív** népszavazás).

Az Egyesült Királyságban tartott legutóbbi referendum messze nem kivételes az Európai Unió, illetve jogelődjei történetében, épp ellenkezőleg: az Európai Közösségekkel, illetve az EU-val kapcsolatos kérdésekre vonatkozó népszavazások fontos szerepet töltek be az integráció fejlődésében pozitív és negatív értelemben egyaránt.

A római szerződések aláírása után 15 évig nem volt népszavazás az európai integrációban. Az Európai Parlament számára készült összefoglaló szerint az első, egyébként sikeres népszavazást 1972-ben Franciaországban tartották arról, hogy csatlakozhatnak-e további országok az Európai Közösségekhez. Ez nyitotta meg az utat a következő évben az Egyesült Királyság, Dánia és Írország Európai Közösségekbe való belépése előtt. Azóta (a legutóbbi brit nélkül) **54 népszavazást** rendeztek az európai integrációt érintő kérdésekről. (Ebben a részben a tényadatok forrása: Tilindyte [2006]. Az összeállítás készítői nagymértékben támaszkodtak a következő forrásokra: Hobolt [2009]; Qvortrup [2013] és Mendez et al. [2014]). Ideszámítják az EU-ügyekről a kívülálló országokban tartott referendumokat is.

Az EU 28 tagállama közül 23-ban volt eddig legalább egy népszavazás (kivételesen Németország, Belgium, Portugália, Ciprus és Bulgária), a kívülálló országok közül pedig az EFTA-tag Norvégiában, Svájcban és Liechtensteinben. A referendumok első csoportja az európai uniós tagságra, második csoportja az alapszerződésekre, harmadik része pedig bizonyos európai uniós politikákra vonatkozott. Végül megemlíthetők még az Európai Unióval közvetlen kapcsolatba nem hozható, de a kimeneteltől függően azt befolyásoló népszavazások is.

A **tagságot**, illetve más oldalról a csatlakozást érintette az EU-val kapcsolatos népszavazások legnagyobb hányada. Ezek mindegyike ügydöntő, azaz a szóban forgó kormányokra kötelező volt. Ez érthető annak a fényében, hogy az Európai Unió, illetve jogelődje hét alkalommal bővült új tagországokkal.⁸ Az európai uniós jogban egyébként a **csatlakozási szerződések**⁹ is az elsődleges jogforrások közé tartoznak, mert módosítják az alapszerződéseket. Összesen 24 referendum kapcsolódott közvetlenül az EU-tagsághoz 17 tagországban. A legutóbbi ún. keleti bővüléskor Cipruson, Romániában és Bulgáriában referendum helyett a parlament ratifikálta a csatlakozási szerződést. Ugyanakkor 11 EU-tagállamban¹⁰ soha nem volt tagsággal kapcsolatos népszavazás; ott a parlament hagyta jóvá az új tagok felvételét tartalmazó csatlakozási szerződéseket.

A tagságra vonatkozó referendumok közé számítják a Liechtenstein és Svájc Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozásáról szóló népszavazást – az előbbi eredménye jóváhagyás, az utóbbié elutasítás volt.

8 1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország, 1981-ben Görögország, 1986-ban Portugália és Spanyolország, 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország, 2004-ben Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia, 2007-ben Bulgária és Románia, 2013-ban Horvátország csatlakozott az európai integrációhoz. A volt NDK a német egység létrejöttével automatikusan az EU tagja lett. Mivel ennek más jogalapja volt, ezért nem szerepel a felsorolásban, de a teljesség kedvéért érdemes megemlíteni.

9 A csatlakozási szerződés két részből áll. Az első rész maga a néhány cikkből álló szerződés, a második rész a csatlakozási szerződéshez mellékelt terjedelmes csatlakozási okmány, amely a belépés konkrét feltételeit tartalmazza.

10 Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország, Portugália, Görögország, Ciprus, Bulgária, Franciaország, Luxemburg és Belgium.

E téma szempontjából figyelmet érdemel a **tagságról szóló három negatív referendum**. **Norvégiában** 1972-ben és 1994-ben utasították el a szavazók az EU-ba való belépést. **Grönlandon** 1982-ben voksoltak az Európai Közösségekből való kiválásról a Dániához való jogviszony megváltozása nyomán, az EK-ból való kilépésre 1985-ben került sor, de Grönland Dánia része maradt. A teljesség (és érdekesség) kedvéért célszerű még megemlíteni, hogy egyrészt Åland-sziget 1994-ben önállóan szavazott, mielőtt Finnországgal együtt belépett volna az EU-ba. Másrészt Algéria 1962-ben elnyert függetlenségéig Franciaország tengerentúli megyéjeként az Európai Gazdasági Közösség része volt. Ebből azonban semmilyen analógia nem adódik a jelenlegi helyzetre nézve. Végül megemlíthető még, hogy **Svájc** szavazói 2001-ben elvetették az EU-csatlakozásra (tagjelöltségre) vonatkozó tárgyalások megnyitását.¹¹ Ez közvetlenül érintette az európai uniós tagságot. **Izlandon** terveztek népszavazást az EU-ba való belépésről, amelyet azonban végül is nem tűztek ki, mivel az erre irányuló szándéknyilatkozatot visszavonták.

Az EU-ban való maradásról egyedül az **Egyesült Királyságban** tartottak népszavazást 1975-ben, ami a két évvel korábbi EK-csatlakozás utólagos jóváhagyásaként is felfogható. (Szétfeszítené e könyv tartalmi és terjedelmi kereteit annak taglalása, hogy mi lett volna akkor, ha a szavazók az EU-tagságot elutasítják, a kilépésre ugyanis az akkor hatályos alapszerződés értelmében nem volt jogi lehetőség, pontosabban a kilépést nem szabályozták, ez a lehetőség nem szerepelt sem a brit csatlakozási szerződésben, sem pedig az integrációs alapszerződésben.)

Ami az **alapszerződéseket érintő népszavazásokat** illeti, a **nizzai szerződést** az ír szavazók először 2001-ben elutasították, majd 2002-ben elfogadták. Az EU **alkotmányos szerződését**¹² 2005-ben a spanyol és luxemburgi népszavazás jóváhagyta, a francia és a holland referendum viszont elutasította, emiatt a tervezett alapszerződés végül is nem lépett hatályba (Bertoncini 2016b) – ezért a Csehországban, Dániában, Írországbán, Lengyelországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban tervezett népszavazások okafogyottá váltak.

A jelenleg is hatályos alapszerződést a tagállamok – erős kommunikációs kampány kíséretében – **lisszaboni szerződés**¹³ néven ratifikálták, amelynek szövege az alkotmányos szerződés lényeges átdolgozásán alapul. A tagállamok a lisszaboni szerződést Írország kivételével parlamenti szavazással ratifikálták. Az ír szavazók a lisszaboni szerződést először 2008-ban elvetették, majd 2009-ben jóváhagyták (részletesebben lásd: Losonc [2008] és [2009]).

Az **európai uniós politikákra vonatkozó népszavazások** közé tartozott a 2015. évi **dániai**, amely a rendőrségi és bűnügyi együttműködés, vagy ahogyan az Európai Unió működéséről szóló szerződés fogalmaz, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség¹⁴ több elemében való részvételt utasította el. **Hollandiában** a 2016 áprilisában tartott, népi kezdeményezés formáját öltött nem ügydöntő referendum az EU és Ukrajna közötti szabadke-

11 Svájcban és Liechtensteinben egyébként összesen 11 népszavazást tartottak az EU-hoz fűződő kapcsolatokról.

12 Pontos elnevezése: Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról. Az elnevezés ellenére sem jogi, sem pedig tartalmi értelemben nincs szó valódi alkotmányról. A korábbi alapszerződésekhez hasonlóan ez a szerződés sem definiált önálló szuverenitásgyakorlást.

13 Mint ismert, lisszaboni szerződésen két szerződés értendő: az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).

14 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának V. címe. Megjelent: Horváth-Ódor (2010: 501). A továbbiakban az EUSZ és az EUMSZ rendelkezéseire történő hivatkozások ezen a forráson alapulnak.

reskedelmi és társulási egyezményt vetette el. A népszavazás alulról jövő népi kezdeményezés volt. **Görögországban** a 2015 nyarán tartott referendum témája az volt, hogy elfogadják-e az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap által az államcsőd elkerülésére javasolt fiskális megszorításokat tartalmazó pénzügyi csomagot. A szavazásra jogosultak határozott többsége nemmel voksolt. **Magyarországon** 2016. október 2-án tartottak népszavazást a menekültügyről, ami viszont nem érintett közvetlenül európai uniós politikákat.

Az **európai integráció mélyítéséről is** tartottak referendumokat. Ezekkel összefüggésben is a negatív eredmények érdemelnek figyelmet. A maastrichti szerződésről 1992 júniusában tartott **dán népszavazás** az euró bevezetését, az európai uniós állampolgárságot, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésben és a közös védelmi politikában való részvételt utasította el. Az 1993. májusi újabb népszavazás az említett négy dán opt-out (önkéntes kivülmaradás) figyelembevételével hagyta jóvá a maastrichti szerződést. Ezután **Dániában** 2000-ben, **Svédországban** 2003-ban vetették el a szavazók az euró bevezetését.

Az eddig tartott referendumok közös jellemzője, hogy többségüknek **volt valamilyen következménye**. Az euró bevezetését elutasító 2000. évi dán és 2003. évi svéd, az EU alkotmányos szerződéséről 2005-ben tartott spanyol, francia, holland és luxemburgi referendum nem üggyöntő, hanem véleménynyilvánító volt. Ennek ellenére az érintett országok kormánya mégis figyelembe vette a népakaratot. A 2015 nyarán a nemzetközi szervezetek „ultimátuma” ellen szervezett görög népszavazás elutasító döntése nyomán a kormány elfogadta ugyan a nemzetközi szervezetek által előírt hitelfeltételeket, ezek azonban az eredetinel lényegesen enyhébbek voltak, tehát a hitelezők tekintettel voltak a népszavazás eredményére. A 2016. áprilisi nemleges hollandiai népszavazás ellenére hatályba lépett az EU és Ukrajna közötti megállapodás, miután a szavazók garanciát kaptak arra, hogy ez a társulási szerződés nem támogatja Ukrajna európai uniós tagságát, nem jelent további pénzügyi segítséget és katonai támogatási kötelezettséget (Bertoncini 2017b: 6).

A tapasztalatok alapján az EU és a tagállami kormányok szempontjából negatív kimenetelű népszavazások következményeit nehezebb volt kezelni, mert nem volt könnyű meggyőzni az érintett országok szavazóit arról, hogy az új vagy a módosított szöveg figyelembe veszi a korábbi ítéletükben tükröződő aggályokat. Az ír szavazók a nizzai szerződésnek ugyanazt a szövegét hagyták jóvá 2002-ben, mint amit elutasítottak 2001-ben, és ugyanez történt a lisszaboni szerződés esetében 2008-ban, illetve 2009-ben. Az ír választók mindkét alkalommal megnyugtató és hiteles garanciákat kaptak az alapszerződések korábbi elutasítást kiváltó rendelkezéseinek megfelelő alkalmazására (egy ország – egy európai bizottsági tag, illetve az ír abortusztvörvények tiszteletben tartása).

Ami az **Európai Unióval közvetlen kapcsolatba nem hozható**, de a kimeneteltől függően azt befolyásoló **népszavazásokat** illeti, a szeparatista törekvések jegyében **Skóciában** 2014 szeptemberében tartottak referendumot az Egyesült Királyságtól való függetlenedésről (részletesebben lásd: Losoncz [2013]). Végül is a szavazók magas részvételi arány mellett elvetették Skócia kiválását az Egyesült Királyságból. Ellenkező esetben Skócia nemcsak az Egyesült Királyságból, hanem az Európai Unióból is kilépett volna. Ugyancsak a szeparatizmus húzódik meg amögött, hogy **Katalóniában** szinte folyamatosan napirenden van a Spanyolországtól való elszakadás követelése, ami az EU-ból való kilépést is magával vonná. A spanyol kormány álláspontja szerint az alkotmány értelmében ilyen népszavazás nem rendezhető.

Ausztriában az osztrák alkotmánybíróság döntése alapján 2016. december 4-én megismételték a májusi köztársaságielnök-választást. Ennek az Európai Unióra vonatkozó relevanciáját az adta, hogy Norbert Hofer, a szélsőjobboldali, bevándorlásellenes, összességében euroszkeptikus Osztrák Szabadságpárt jelöltje a választási kampányban kilátásba helyezte: győzelme esetén népszavazást ír ki Ausztria EU-tagságáról. (Egyébként a francia választási kampányban Marine Le Pen, a szélsőséges Nemzeti Front elnöke is ezt ígérte.) A megismételt elnökválasztást a független, illetve korábban zöldpárti Alexander Van der Bellen nyerte meggyőző többséggel.¹⁵

Figyelmet érdemel azonban, hogy a European Council on Foreign Relations felmérése szerint a radikális pártok 34 – az uniós tagsággal, a kötelező menekültügyi kvótával, a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerséggel, a munkaerő szabad áramlásával stb. kapcsolatos – népszavazást szorgalmaznak 18 európai uniós tagállamban, amelyek az EU jövőjére is hatással lehetnek (idézi: Zgut 2016). A választók racionális magatartását feltételezve e referendumok kimenetelét, sőt a meghirdetés támogatását is befolyásolhatják a brit kilépés feltételei.

2.2. Az EU-val kapcsolatos népszavazások tapasztalatai, értékelése

Az egyik, a témával kapcsolatban felvetődő leglényegesebb kérdés a népszavazás és a képviseleti demokrácia közötti viszony. Az EUMSZ 10. cikke értelmében általános szabályként „(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul. (2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel”. Az alapszerződésekben nincs utalás a közvetlen demokráciára, azon belül népszavazásra.

Az Európai Uniót érintő kérdések közül az **alapszerződésekkel** kapcsolatos népszavazások jogszabályi alapját a szerződések azon rendelkezései képezik, amelyek szerint azokat a tagállamok a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően megerősítik (EUSZ 54. cikk [1] bekezdés, EUMSZ 357. cikk). Ezek a rendelkezések **az alapszerződések és módosításaik elfogadására** terjednek ki, így a **csatlakozási szerződésekre** is, amelyek az alapszerződések részét képezik.

Az európai uniós politikákat érintő ügyekben, beleértve a nemzetköziet is, a **hatásköröknek** az Európai Unió és a tagállamok közötti **megosztása** az irányadó. A **kizárólagos hatáskörbe** tartozó ügyekben (EUSZ 3. cikk) egyedül az Európai Unió jogosult nemzetközi megállapodást kötni. A **tagállamokkal megosztott hatáskörök** (EUSZ 4. cikk) esetében a nemzetközi megállapodást az Európai Unió és a tagállamok egyidejűleg kötik meg. Ezek a **vegyes megállapodások**, amelyeket a tagállamoknak is el kell fogadniuk a maguk alkotmányos eljárásaival.

¹⁵ Ebből azonban még nem indokolt messzemenő pozitív következtetéseket levonni. Egyrészt az osztrák államfő hatásköre meglehetősen korlátozott, de azért alakíthatja a politikát. A szavazást megelőzően Hofer egyértelműen kilátásba helyezte, hogy megválasztása esetén él az elnöki jogkörökkel (a parlament feloszlata stb.). Másrészt Van der Bellen győzelme nem feledtetheti a Szabadságpárt megerősödését. Ugyanakkor az eredmény demonstrálja: az EU melletti kiállással és programmal is lehet választást nyerni.

A vegyes megállapodások mögött az a **jogi érvelés** húzódik meg, hogy olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek nem az Európai Unió, hanem az egyes tagállamok kompetenciájába tartoznak. A **politikai ok** az, hogy ezek a vegyes megállapodások de facto **vétőjogot** adnak a tagállamoknak, amelyek vagy jóváhagyják, vagy elutasítják a kérdéses szerződést. A tagállami jóváhagyás mind az alapszerződések, mind pedig a vegyes megállapodások esetében az egyes tagállamokban elfogadott alkotmányos eljárásoktól függően lehet népszavazás is, de sok tagállamban a parlament által történő ratifikáció az általános gyakorlat.

A Bizottság és a Tanács között vita van az egyes szerződések minősítéséről. Az EU és Szingapúr közötti szabadkereskedelmi egyezmény jogállásának tisztázására például a Bizottság az Európai Unió Bíróságát kérte fel. A vitatott kérdés egyik megoldásként az **Európai Bizottság** általános irányzatként vagy szabályként azt szeretné elérni, hogy a nemzetközi kereskedelmi megállapodások **kizárólagos európai uniós hatáskörben lévő egyezmények** legyenek. Így elkerülhető, hogy egyes tagállamok magától a szerződéstől független belpolitikai indítékok és motivációk alapján, vagy azért, hogy más területeken erősítsék tárgyalási pozícióikat, megakadályozzák azok hatálybalépését.¹⁶ Vegyes szerződések esetében elképzelhető, hogy a kizárólagos európai uniós kompetenciákat tartalmazó részek hatályosulnak (erre vannak példák), de ez nem jelent hosszú távú megoldást a tagállami ratifikáció megtagadására. A ratifikáció egyes tagállamok által történő elutasítása fellazítja a közös kereskedelempolitikát (Loo–Pelkmans 2016: 4–5).

A másik megoldás az lehet, hogy **a Tanácsban** a közös kereskedelempolitika terén a minősített többségi szavazásról (EUMSZ 207. cikk [4] bekezdés) áttérnek az **egyhangú szavazásra**. Ebben az esetben a tagállamoknak a Tanácsban lesz lehetőségük megvétózni a javaslatokat. Ezáltal elkerülhető, hogy egy tagállam az érintett megállapodástól független okok miatt „ejtse foglyul” az Európai Uniót (Loo–Pelkmans 2016: 4–5). Ezen túlmenően az Európai Parlament ellenőrző szerepe is érvényesülne. Mindehhez azonban az alapszerződés módosítására van szükség.

Az euroszeptikus pártok befolyásának térnyerése nyomán a jövőben fokozottan kell számolni azzal, hogy nem lesz egyszerű további kereskedelempolitikai egyezmények megkötése. Az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területek messze nem fedik le a szabályozni kívánt kérdéseket. Kizárólag ezek figyelembevétele elszegényítené a szabadkereskedelmi megállapodásokat, korlátozná az EU globális céljainak az elérését. Még ebben az esetben is indokolt szem előtt tartani, hogy a tagállamok ragaszkodnak a tagállami kompetenciák szabadkereskedelmi megállapodásokba történő foglalásához.

Több oka volt annak, hogy az 1958 és 1972 közötti időszakban nem volt népszavazás az európai integrációban. Egyrészt az integráció szerveinek működése és döntéshozatali mechanizmusa gyökeresen különbözött a jelenlegitől.

16 Románia és Bulgária az EU és Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezménye (Canada EU Comprehensive Trade Agreement – CETA) ratifikálásának megtagadásával fenyegetett 2016 őszén, ha Kanada nem adja meg állampolgáraiknak a vízummentességet. Ennek a követelésnek semmi köze sem volt a CETA-hoz. Egyes EU-tagállamokban attól is tartottak, hogy a CETA-megállapodás jóváhagyása az EU és az USA közötti hasonló tartalmú transzatlanti kereskedelmi és beruházási egyezmény (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) elfogadásának ágyaz meg, holott a kettő között nincs közvetlen ok-okozati kapcsolat. Ugyanígy jórészt a magával a szerződéssel össze nem függő okok miatt utasították el a holland szavazók az EU és Ukrajna közötti társulási és szabadkereskedelmi megállapodás ratifikálását 2016 áprilisában.

Másrészt ebben az időszakban nem vettek fel új tagállamokat. Végül az 1965-ben aláírt és 1967. július 1-jén hatályba lépett egyesülési szerződés (amelyben az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Atomenergia-közösség és az Európai Gazdasági Közösség egymással párhuzamosan működő intézményeit összevonták) kivételével nem került sor az alapszerződések módosítására sem. Kicsit leegyszerűsítve: nem volt mit megerősíteniük a tagállamoknak a maguk alkotmányos előírásaival, beleértve a népszavazást, ahol ez releváns.

Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió bővülése és az újabb alapszerződések (egységes európai okmány, maastrichti szerződés, amszterdami szerződés, alkotmányos szerződés, lisszaboni szerződés), valamint az európai integrációs politikák és a nemzetközi szerződések számának a gyarapodása a ratifikációs eljárások révén módot adott népszavazásra.

Önmagában abból, hogy 1972 után megnőtt a referendumok száma az EU-ban, nem következik a közösség demokratikusabbá válása. A népszavazás lehetősége a tagállamokban az Európai Uniót érintő kérdésekben csak azt igazolja, hogy a közösségi jog nem akadályozza a közvetlen demokrácia e formájának az alkalmazását.

A konstrukció **hívei** a népszavazást a demokrácia legmagasabb rendű formájának tekintik, amely nagymértékben erősíti a politikai döntések legitimitációját, miközben a szavazók azonos értékű szavazata nyomán a képviseleti demokráciánál nagyobb mértékben biztosítja az állampolgárok közötti politikai egyenlőséget (Vásárhelyi 2016). Funkcióját azonban csak akkor tölti be, ha előzőleg sor kerül az állampolgárok megfelelő informálására.

Az **ellenzők** érvei között emlithető, hogy a népszavazáson való részvételt elsősorban az adott közösség politikai kultúrájának színvonala és a demokráciába vetett bizalom szintje határozza meg. A szavazók többségének nincs kellő ismerete a felelős döntéshozatalhoz, miközben ki van téve manipulációknak, ezáltal a népszavazás az uralkodó elit hatalomtechnikai eszközeként funkcionál (Vásárhelyi 2016).

Európai uniós kontextusban megkérdőjelezhető az a feltételezés, hogy nagyobb lenne a legitimitása egy tagállamban elért **negatív népszavazási eredménynek** (közvetlen demokrácia), mint egy vagy több tagállam ugyanazon kérdésre vonatkozó **negatív parlamenti döntésének** (képviseleti demokrácia). Sok EU-tagállamban, így például Németországban és Belgiumban nem megengedett a népszavazás európai uniós ügyekben. Ennek tükrében **semmi nem indokolja a népszavazás**, mint döntéshozatali módszer **primátusát** a képviseleti demokrácia eszközeivel, így a parlamenti döntésekkel szemben.

A demokratikus országok túlnyomó többségében népszavazást rendszerint területi hovatartozásról és alkotmányos kérdésekről tartanak, kormányzási, így gazdaságpolitikai ügyekben nem, mert ilyenkor a képviseleti demokrácia intézményei (kormány, választott törvényhozás) helyett a nyers többség dönt a vélt vagy valóságos kisebbség kárára, miközben a kisebbség érdekeit nem védi meg senki és semmi (Széky 2016). Az alapszerződéseket elutasító népszavazás esetén az Európai Unióban, amely egyébként szuverén államok önkéntes társulása, egy kisebbség (egy ország) kényszeríti rá akarátát a többségre (jelenleg 27 tagállamra), amivel szemben nincs jogorvoslati lehetőség.

A népszavazás elburjánzása, különösen akkor, ha a referendumok a hivatalos kormányzati állásponttól, illetve a többi tagállam véleményétől eltérő eredményekkel járnak, akadályozhatja az európai uniós intézmények és együttműködési mechanizmusok megreformálását, az Európai Unió irányítását, végső esetben irányíthatatlanná is teheti

az EU-t. Ez nemcsak a népszavazások többség által kívánatosnak tartott eredményének eltéréséből eredhet, hanem magának a referendumnak a létéből. Sajátos pszichológiai hatásként a tagállamok éppen a negatív népszavazási kimeneteltől, mint lehetőségtől tartva mondhatnak le az Európai Unió intézményi reformjairól. Ezzel szemben valószínűleg meglehetősen gyenge érv az, hogy a népszavazás kilátásba helyezése előmozdíthatja a monopolhelyzetet élvező megcsontosodott politikai koalíciók felbomlását.

Az intézményi, szakpolitikai stb. reformokhoz általános irányzatként szükség van a hatályos alapszerződések módosítására. Itt az **első kihívás** az, hogy a brit kilépés esetén a szöveget először az EU Egyesült Királyság nélküli **27 tagállama kormányának kell egyhangúlag elfogadnia**. Ez önmagában véve sem egyszerű: hosszú ideig tartó tárgyalásokat és kompromisszumokat tesz szükségessé. A **második kihívás** az, hogy az állam- és kormányfők által egyhangúlag elfogadott alapszerződést **a tagállamoknak saját alkotmányos eljárásaikkal (parlamentari döntéssel vagy népszavazással) kell ratifikálniuk**.

Egyrészt nem vitatható el az egyes tagállamok lakosainak az a joga, hogy közvetlenül, azaz népszavazás formájában foglaljanak állást az őket is érintő integrációs kérdésekben. Másrészt a nizzai szerződés ratifikálásáról 2001-ben tartott ír negatív népszavazás kapcsán felvethető a kérdés, hogy az integráció szintjén a demokrácia érvényesülése-e az, ha egy 4,6 millió lakosú ország megakadályozza a több mint 500 millió lakost számláló Európai Unió fejlődését, adott esetben keleti és déli irányú bővülését, aminek feltétele volt a javasolt alapszerződésben rögzített intézményi reformok hatálybalépése. Az más kérdés, hogy végül is 2002-ben egy második népszavazáson Írország is jóváhagyta a nizzai szerződést, de ez nem válasz a fenti kérdésre. Az európai uniós intézményeknek nem volt megnyugtató elképzelésük arra, hogy mi történjen egy esetleges végleges ír elutasítás után, illetve a jelek szerint nincs elvi igényű válaszuk arra, hogy tágabb értelemben milyen módon oldható fel **a demokrácia tagállami és integrációs szintű értelmezésével kapcsolatos ellentmondás**.

A megismételt népszavazások tapasztalataiból levonható következtetések szerint az európai uniós intézmények a szóban forgó országok sok esetben nem racionális érvek hatására nemmel voksolt szavazóit azzal érvelve bírták rá véleményük megváltoztatására, hogy egyrészt lényeges integrációs előnyöktől eshetnek el, ha ragaszkodnak eredeti álláspontjukhoz, másrészt opt-out lehetőséget kínáltak fel nekik. Mindennek hatására a második szavazás az esetek döntő hányadában az EU szempontjából sikeres volt. Vita tárgya lehet, hogy pótlólagos előnyök kilátásba helyezése mennyiben tekinthető demokratikusnak, illetve az opt-out lehetőségek mennyiben vonatkoztak az integráció fejlődése szempontjából lényeges területekre. A Gazdasági és Monetáris Unió, amelyből Dánia kimaradási lehetőséget kapott, mindenképpen fontos terület. Mindenesetre az említett technikák sok európai uniós polgárban táplálták az EU-val szembeni elégedetlenséget és bizalmatlanságot.

A lisszaboni szerződés hatályba lépése után az alkotmányos szerződés francia és holland elutasításából okulva a tagállamok és az európai uniós intézmények vezetői eddig igyekeztek **elkerülni új alapszerződés kidolgozását** és lehetőség szerint **a meglévő módosítását** is. Egyrészt a tagállamok közötti tárgyalások, kompromisszumkeresés időigénye miatt az alapszerződést kidolgozó kormányközi konferencia nagy valószínűséggel beláthatatlan ideig elhúzódna. Másrészt elvonná a figyelmet és az energiát az EU előtt álló kihívások tartalmi megválaszolása elől. Végül az utóbbi

időben felerősödött divergáló tagállami álláspontok és politikák fényében nem vehető biztosra az új alapszerződés zökkenőmentes ratifikálása mindegyik tagállamban, ami talán a leglényegesebb visszatartó erő. Ugyanakkor paradox módon az EU-ból való brit kiválás önmagában véve kedvező alkalom lenne a hatályos alapszerződés újragondolására és megreformálására, amit a tagállamoknak ratifikálniuk kell.

Az alapszerződés újraírása vagy módosítása helyett a szükséges változtatásokat eddig vagy **másodlagos jogforrásokban** (zömmel rendeletekben és irányelvekben) testesítették meg, vagy az **elsődleges jogforrások kreatív újraértelmezésével és célzott kiegészítésével** érvényesítették. Így például a szuverén adósságválság kapcsán fenyegető rendszerszintű pénzügyi válság elkerülése érdekében **fellazították** a GMU egyik pillérét, a **kimentést tiltó klauzulát**. Ez a rendelkezés (némi leegyszerűsítéssel) azt jelentette, hogy a pénzügyi nehézségekkel küszködő tagállamokat a többi tagállam nem segítheti ki pénzügyi transzferekkel. A fellazítást szolgálta az Európai Tanács 2011/199/EU határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének **módosításáról** egy ama tagállamoknak szóló stabilizációs mechanizmus létrehozása végett, amelyek pénzneme az euró. Folytatható a sor az Európai Központi Bank mandátumának átértelmezésével, a bankunió létrehozásával stb. Vannak még a jogi innovációknak olyan tartalékai (jegyzőkönyvek, bizonyos jogszabályok célzott kiegészítése, sőt egyes szakpolitikák megváltoztatása), amelyekkel meg lehet kerülni vagy el lehet odázni új alapszerződés kidolgozását. További megoldás volt az alapszerződések előírásai alapján a **tagállamok egymás között megkötött kormányközi szerződéseinek** sora (európai stabilitási mechanizmus, fiskális paktum).

Ezek azonban tüneti kezelések; bizonyos kihívások megválaszolása (mint például a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztése és a menekültválság) előbb-utóbb viszont elengedhetlenné teheti a hatályos alapszerződés módosítását (Lehne 2015). Megjegyzendő, hogy az EU-ból való brit kiválás után egyébként is elkerülhetetlen lesz az alapszerződések módosítása, nem utolsósorban azért, hogy az Európai Unió intézményrendszerét összhangba hozzák a realitásokkal. (Részletesen lásd a 4.1.1. fejezetben.)

Mindezek következtében paradox módon a nagyobb közvetlen demokrácia iránti igény érvényesítése kisebb vagy gyengébb demokratikus ellenőrzést eredményező, depolitizált, **technokrata megoldásokhoz** vezetett, fokozva a választók elidegenedettségszérzését (Lehne 2015).

Ugyanakkor az utóbbi időben **felerősödtek** a tagállamokban az **európai uniós problémák népszavazással történő eldöntésére irányuló törekvések**. Az eddigi tapasztalatok alapján EU-ügyekről nagy előszeretettel kívánnak népszavazást kezdeményezni olyan **EU-ellenes szélsőséges politikai erők** (a Nemzeti Front Franciaországban, az Öt Csillag Mozgalom Olaszországban, hasonló pártok Hollandiában, Svédországban és a közép-európai tagállamokban), amelyek a képviseleti demokrácia keretei között nem élvezik a többség támogatását, viszont egy-egy ilyen akciótól befolyásuk ugrásszerű megerősödését várják, adott esetben hatalomra kerülésükre számítanak. Társadalmi bázisuk ad hoc alapon, valamilyen ügy elleni tiltakozás köré csoportosítva jön létre, gyakran „természetellenes”, azaz egymáshoz nem vagy nehezen összeilleszthető nézeteket képviselő csoportok koalíciójának formájában, amelyek tagjai csak a valami elleni tiltakozással értenek egyet, esetleges győzelmükkor viszont nincs a képviseleti demokráciában elengedhetetlen

pozitív jövőképük (Letta 2016).¹⁷ Elhithetik a szavazóikkal, hogy elkerülhetők a fájdalmas reformok. Ezek a pártok és politikai erők paradox módon az EU-nak köszönhetik befolyásukat, az integráción kívül vagy nélküle nem lennének sikeresek. A konzervatív pártban erősödő EU-ellenességre reflektálva a brit kormány 2011-ben olyan jogszabályt fogadott el, amely további jogosítványoknak európai uniós intézményekhez történő delegálását népszavazáshoz kötötte.

Hollandiában a szélsőjobboldal és egyes civil szervezetek kezdeményezésére¹⁸ az EU és Ukrajna közötti szabadkereskedelmi és társulási egyezményről 2016 áprilisában tartott (nem ügydöntő, hanem véleménynyilvánító) népszavazáson az elutasításban¹⁹ a választóknak Ukrajna európai és oroszpartú megosztottsága, a korrupció és a katasztrofális gazdasági helyzet miatti félelmei mellett szerepet játszhatott az európai uniós intézményekkel szembeni elégedetlensége is. Az más kérdés, hogy az alacsony részvételi arányú (32 százalék) népszavazás döntése ellenére az egyezményt végül is a holland parlament jóváhagyta. Az ilyen népszavazási kezdeményezésekből a demonstrációs hatás alapján más tagállamok EU-ellenes politikai erői is hasznot húzhatnak.

Népszavazást belpolitikai okokból, támogatottságuk fokozására is kezdeményeztek kormányok. **Görögországban** a 2015 júniusában, **Hollandiában** a 2016 áprilisában és **Magyarországon** a 2016 októberében tartott népszavazás a tagállamok közötti konfrontációt szolgálta vagy legalábbis eredményezte. Ráadásul a görög népszavazás tárgya még jóvá nem hagyott dokumentumokra, a magyaré már a Tanács által minősített többséggel elfogadott határozatra vonatkozott (Bertoncini 2017b: 9). Sem a görög, sem a magyar referendum nem kapcsolódott eldöntendő európai uniós üggyhöz, mindkettő kimenetele nagy valószínűséggel prognosztizálható volt (a megszorítások, illetve a menekültek befogadásának elutasítása), azaz az EU ellen irányuló lépés, a tagállamok közötti hatalmi harc eszköze (Bertoncini 2017b: 9–10). Ugyancsak belpolitikai célja volt az **Egyesült Királyságban** az EU-tagságról rendezett legutóbbi népszavazásnak, amelytől a kormány a Konzervatív Párt szétesésének megakadályozását remélte.

A népszavazási kezdeményezések terjedésében nem csekély szerepe lehet a **képviselési demokráciából való kiábrándulásnak**. A globalizáció terjedése és erősödése nyomán az egyes országok kormányai mind kevésbé képesek alakítani a gazdasági és politikai folyamatokat, emiatt nem tudják teljesíteni ígéreteiket, aminek következménye hitelvesztés. Ilyen körülmények között érthető a közvetlen demokrácia támogatottságának a növekedése, amit a kormányok népszerűtlen intézkedésektől való félelme is táplálhat (Lehne 2015).

A népszavazás alkalmatlan az összetett, nagyon szerteágazó és következményeit tekintve nehezen felmérhető helyzetek eldöntésére. A kilépéstípusú vagy a szeparatista törekvések kérdésfeltevése kapcsán közvetlen demokráciát követelő politikai erők célja éppen az, hogy a két kimenetre leegyszerűsített választási lehetőséggel a döntés illúzióját kínálják a szavazóknak, viszont nem tárják fel, vagy igyekeznek rejtve tartani a mögöttes megfontolásokat, érdekeket

17 Enrico Letta olasz politikus, 2013–2014-ben miniszterelnök volt egy a középbal Demokratikus Párt, a közéjobb Szabadság Népe és a centrista Civil Választás által alkotott nagykoalíciós kormány élén.

18 Egy 2015-ben elfogadott törvény megengedi, hogy népszavazást lehessen kiírni olyan, a parlament által elfogadott határozat felülvizsgálatára, amelyet 300 ezer holland állampolgár kérdésesnek tart.

19 A holland szavazók 64 százaléka (azaz közel kétharmada, mintegy 2,5 millió ember) utasította el a megállapodást, 32 százalékos részvételi arány mellett (legalább 30 százalék kellett az érvényességhez).

és főleg a következményeket. A tapasztalatok alapján a népszavazások táplálják az extrém, demagóg nézeteket, csúsztatásokat, sőt a hazugságokat is.²⁰

Mindezek alapján az EU-t érintő egyes népszavazásokat formálisan lehet ugyan a demokrácia érvényesülésének, a demokrácia eszközeként tekinteni, tartalmi szempontól azonban nem feltétlenül. Inkább arról van szó, hogy egy szűk többség kívánja érvényesíteni az akaratát komplex problémák eldöntendő kérdésre való leegyszerűsítése révén. Ugyanakkor a teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a képviseleti demokrácia keretében a parlamentek is hozhatnak rossz, hosszú távon önsorsrontó döntéseket.

Az erős parlamentáris hagyományokkal rendelkező országokban a – főleg a demagóg és populista erők által kezdeményezett – népszavazások nemcsak az egyes országok (a legtöbb esetben egyébként is megosztott) társadalmát polarizálják, társadalmi csoportjait állítják szembe egymással, hanem **az egyes tagállamokat is**. Rendszerint valami ellen, nem pedig valamilyen ügy mellett mozgószítanak. Az egymással összeegyeztethetetlen álláspontok védelme ellenségeskedést vált ki, ami adott esetben destabilizálhatja a társadalmat, sőt erőszakhoz is vezethet. Emellett a népszavazások a rendszeres parlamenti választásokon alapuló képviseleti demokrácia rendszerét is aláássák (Blockmans–Weiss 2016). A társadalmi elégedetlenséget nehéz a hagyományos eszközökkel kezelni olyan időszakban, amikor a protesztpartók megerősödésével a pártpolitikai szféra radikalizálódik. Ennek az első áldozata volt az Európai Unió.

A népszavazások ugyanakkor nemcsak a feltett kérdésekre vannak hatással, hanem más területekre, sőt országokra is, amely következményeket gyakran nem lehet előre felmérni. Olyan belső és külső gazdasági, politikai és egyéb tényezők is befolyásolhatják őket, amelyek függetlenek a referendum tárgyától. Emiatt a résztvevők gyakran **nem a feltett kérdésre válaszolnak**, hanem például a politikai elittel, illetve a regnáló kormánnyal szembeni elégedetlenségüket fejezik ki. A 2000 után tartott 21 EU-t érintő népszavazásból 6 referendumon elutasították a szavazók a hatalmon lévő politikai pártok, a média és a szakmai érdekképviseltek által felkarolt javaslatokat még az olyan tagállamokban is (Franciaország és Írország), ahol az EU támogatottsága nagy.

A probléma lényege valószínűleg nagymértékben, de messze nem kizárólag **az Európai Unió döntéshozatali rendszerében** rejlik, amely **a kormányközi együttműködésen alapul**. Ez azt jelenti, hogy az Európai Tanácsban a tagállamok állam- és kormányfői, a Tanács különböző formációiban a kormányok tagjai tárgyalnak az EU ügyeiről.²¹ A lisszaboni szerződések az Európai Tanács intézményesítésével **felértékelték** a kormányközi együttműködést. Ez utóbbi keretében a tárgyalások az együttműködésre való törekvés jegyében folynak, ami különösen a legutóbbi keleti és déli irányú bővülés előtt jellemezte az európai integrációt. Ezekben a tárgyalásokon általános szabályként arra törekedtek a résztvevők, hogy csökkentsék a feszültséget, és olyan helyzetet teremtsenek, amelyben minden érdekelt fél nyer.

20 Így például a lisszaboni szerződésről szóló 2008. évi írországi népszavazás előtt az ellenzők azzal érveltek, hogy a szerződés elfogadása az ír semlegesség végét és az abortusz liberalizálását jelentené.

21 Az Európai Bizottságnak csak döntés-előkészítő, javaslattevő és végrehajtó szerepe van, a jogszabályokat a Tanács és az Európai Parlament fogadja el.

Az európai integrációhoz való csatlakozása óta ezt árnyalta az **Egyesült Királyság**, amelynek mindenkori kormánya egyes új ügyek napirendre tűzésekor **megkérte a támogatás árát**. Ezt a hozzáállást több közép-európai tagállam is átvette, ami gyengítette az EU-tagországok közötti együttműködést, a szolidaritást és a politikai kohéziót.

A tárgyalások végeredménye mögött mindig valamilyen **kompromisszum** húzódott meg, ami a tagállamok kormányai, az Európai Parlament politikai csoportjai, az Európai Bizottság és nagyszámú, Brüsszelben működő lobbicsoport között jött létre. Becslések szerint eddig a jogszabályok mintegy 80 százalékát az Európai Parlament és a Tanács minimális nyilvános vita mellett fogadta el. A széles közvélemény semmilyen vagy jó esetben kevés tájékoztatást kap a tárgyalási folyamatról, a fontosabb résztvevők álláspontjáról, a kompromisszum okairól, a végeredményről, illetve annak értelmezéséről. Sok kritika érte és éri az Európai Parlamentet is a nyilvánossággal szembeni nem megfelelő mértékű nyitottsága miatt. Mindennek nem szándékolt következménye, hogy olyan, eredetileg technikai jellegűnek indult ügyek is átpolitizálódnak, mint például a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről az USA-val folytatott tárgyalások.

A döntéshozatallal kapcsolatos további problémának tartják, hogy az **Európai Parlament** nem tekinthető parlamentnek abban az értelemben, hogy nem ruházza fel demokratikus legitimitációval az Európai Bizottságot, amely elsősorban a végrehajtásért felel. Az Európai Bizottság apparátusát irányító bizottsági kollégium tagjaira a tagállamok tesznek javaslatot. Ha az Európai Parlament nem fogad el egy biztosjelöltet, akkor ezt csak úgy teheti meg, hogy az egész testületet elutasítja. Nincs olyan mechanizmus sem, amely lehetővé tenné az alkalmatlan vagy súlyos hibát elkövető bizottsági tisztségviselők leváltását (bár a Bizottság elnöke felszólíthatja őket, hogy mondjanak le). Ez pedig – különösen nehéz gazdasági helyzetben vagy kiélezett politikai viták esetén – táplálja az európai uniós intézményekkel szembeni kritikát, sőt ellenszenvet. Ráadásul az **Európai Tanács** működését az az **ellentmondás** is jellemzi, hogy ülésein a résztvevők nemzeti érdekeket, a tagállami fórumokon viszont nemzetközi érdekeket képviselnek. Ez utóbbival sokszor vissza is élnek, mert valamilyen **belpolitikai előnyszerzés** végett otthon saját szempontjukból győzelemként tálalják az elfogadott állásfoglalások és következtetések egy részét, a vélt vagy tényleges sikereket maguknak tulajdonítják. A közvéleményt nem kielégítő, annak nem tetsző ügyekért viszont az integrációs intézményeket hibáztatják, azaz a kudarcokért az európai uniós intézményeket teszik felelőssé. Mindez nem csekély mértékben okozhatta, illetve okozhatja az európai uniós intézményekkel szembeni bizalom alacsony szintjét, a bizalom gyengülését.

Ennek az ellentmondásnak mélyebben rejlő oka, hogy **az állam- és kormányfőket a saját országuk szavazói választják meg**, nekik tartoznak demokratikus felelősséggel. Emiatt elsősorban a saját országuk érdekeire vannak tekintettel, a többi tagállam, illetve az integráció érdekeire alig vagy egyáltalán nem. Így nem érdekeltek olyan európai uniós programok elfogadásában, amelyek eredményei hosszabb távon jelentkeznek, ha rövid távon ennek feltétele például a közös költségvetésbe való befizetés növelése (Bruszt–Campos 2016). Ilyen körülmények között nehéz az Európai Tanács közvetítő szerepének ellátása az EU-s intézmények és a tagállamok lakossága között, hisz a választott tagállami politikusok könnyebben vállalhatnak felelősséget az állampolgáraikért és vethetik magukat ellenőrzés alá az Európai Unió nélkül (Andor 2016). Politikai unió nélkül, ezzel összefüggésben artikulált közösségi érdek hiányában,

amikor a politikai képviselet mércéje kizárólag a nemzetállami siker vagy kudarc, a külső és belső kihívások hatására a tagállami érdekek kerülnek előtérbe.

Az európai uniós intézményeknek jobban figyelembe kellene venniük az európai uniós polgárok demokráciával és a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatos elvárásait. Ettől nemcsak az euroszkeptizmus visszaszorítása és a népszavazási hajlandóság, késztetés gyengülése várható, hanem az európai integráció hatékonyabb működése is.

2.3. Az európai uniós döntéshozatali rendszer korszerűsítése

Az európai uniós döntéshozatali rendszer átalakítására vonatkozó elképzelések középpontjában a népszavazás mint intézmény szerepének újragondolása mellett az átláthatóság javítása, az európai uniós állampolgárok közösségi döntéshozatalba történő erőteljesebb bevonása, az EU legitimitációjának az erősítése és a demokráciadeficit különféle formáinak a mérséklése áll. Mindezt az is indokolja, hogy az európai integráció eredményeinek a „kimeneti” oldalon való meggyengülésével,²² a tagországok állampolgárai elégedetlenségének fokozódásával előtérbe került a **több részvétel és nagyobb demokratikus megalapozottság igénye** (Andor 2016).

Bár az EU döntéshozatali rendszere sok vonatkozásban jogosan bírálható, az **átláthatóságnak és az európai uniós polgárok döntésekbe való bevonásának jogszabályi háttere** eddig is megvolt. Az Európai Unióról szóló szerződés 10. cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis: „Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.” Eddig is voltak törekvések **az európai uniós polgárok** nagyobb mértékű **bevonására a döntésekbe** például a tervezett jogszabályokról való nyilvános konzultációk formájában, de a jelek szerint nem nagy sikerrel.²³ Javulást többen az internet által adott lehetőségek nagyobb mértékű kiaknázásától (felhasználóbarát európai uniós honlap, több információhoz való hozzáférés stb.) várnak.

A részvételi demokrácia elemeként fogható fel az **európai polgári kezdeményezés**. Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke (4) bekezdése szerint: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának az állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.” Alkalmazásának kezdete óta két tucat európai polgári kezdeményezés indult, de csupán kétharmadukat nyújtották be az Európai Bizottsághoz.

Az európai uniós állampolgárok bevonásának másik formája az EUSZ 20. és 227. cikkén, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 44. cikkén alapuló **petíciós jog**, amelynek lényege, hogy az EU bármelyik polgárának joga van panasz vagy kérelem formájában petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez az Európai Unió hatáskörébe tartozó

22 Korábban szó volt róla, hogy az EU támogatottsága akkor volt nagy, amikor prosperitás és béke honolt Európában.

23 Az Eurobarometer 2016. májusi felmérése szerint a megkérdezettek 55 százaléka nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy szava számít az EU-ban (European Commission, 2016b: 17).

kérdésekről. Az Európai Parlament petíciós bizottsága dönt a petíciók elfogadhatóságáról, és az Európai Bizottsággal együttműködve foglalkozik azokkal.

Ezek az európai uniós döntéshozatalban való részvételi formák egyrészt kevésbé ismertek a nyilvánosság előtt, másrészt alkalmazásuk bonyolult és nehézkes, ezért nem várható, hogy tömegesen élnek velük. Mindenesetre megalapozottan feltételezhető, hogy a részvétel egyszerűbb formáinak lehetővé tétele és elterjedése valamit enyhíthet az euroscepticizmus térnyerésén és a népszavazásra irányuló politikai nyomáson.

Az Európai Unió **demokratikus legitimitációját** kívánták erősíteni **a nemzeti parlamenteknek a döntéshozatalba való nagyobb mértékű bevonásával**. Ez első megközelítésben vonzó változásnak látszik, de semmi garancia nincs arra, hogy a tagállamok parlamenti képviselői szisztematikusan az európai integráció konstruktív előrevitelére használják fel nagyobb beleszólási jogukat. A tagállami parlamentek legitimitációjával kapcsolatban is sok a kritikai megjegyzés. Az Eurobarometer felmérései hosszabb idő óta azt mutatják, hogy a tagállamok közvéleménye jobban bízik az európai uniós intézményekben, mint saját kormányában.

Az EU legitimitációját erősítette, hogy 2014-től az Európai Bizottság elnökének a kinevezése közvetlenül is függ az európai parlamenti választások eredményétől. Ennek megfelelően Jean-Claude Juncker a Bizottság első olyan elnöke, akit – közvetve ugyan, de – az európai uniós polgárok választottak meg. A 2014. évi európai parlamenti választások előtt a legnagyobb politikai csoportok jelöltek javasoltak ugyanis a Bizottság elnöki posztjára. Kinevezésében döntő szerepe volt az európai parlamenti választások eredményének, s ez elődeinél nagyobb legitimitációt és autoritást adott a jelöltnek az európai uniós politikák formálásában. Korábban a Bizottság elnökét az Európai Tanács közvetlenül nevezte ki, amit az Európai Parlament utólag jóváhagyott. Ezek azonban technikai jellegű változtatások, amelyek csekély mértékben mérsékeltek a demokráciadeficitet.

Az Európai Unió vonzóbbá tételére, döntéshozatali rendszerének javítására és rugalmasabbá tételére vonatkozó elképzelések egyik **kiindulópontja** annak hangsúlyozása, hogy **az európai integráció nem zéróösszegű játszma**, amelyben az egyik fél nyeresége a másik fél vesztesége, hanem pozitív összegű játékkal jellemezhető keretrendszer, amelyben mindegyik részt vevő fél nyerhet.

Az Európai Tanács működésével kapcsolatban korábban bemutattuk, hogy annak tagjai az intézmény gyengeségeit, ellentmondásosságát belpolitikai előnyök szerzésére kívánják felhasználni. Ezen **elvben** viszonylag egyszerűen lehetne javítani azáltal, hogy **a versengő retorikát a tagállami politikusok egységesre váltják**. Ez azt jelenti, hogy nem kellene „Brüsszelt” hibáztatni az együtt eldöntött kompromisszumos megoldások hiányosságaiért. Az európai tanácsi értekezletek utáni sajtótájékoztatókon a tagállamok állam- és kormányfőinek egységesen ki kellene állniuk a közösen elfogadott állásfoglalások és döntések mellett, eloszlatva azt a benyomást, hogy nem érzik azokat sajátjuknak (Blockmans–Weiss 2016). Márpedig a kormányközi döntéshozatali modell kiterjesztésével mindinkább a tagállamok állam- és kormányfői a legfőbb felelősök a közös döntésekért. Ez az önmagában véve helyes elképzelés azonban addig nemigen valósítható meg, ameddig az Európai Tanács tagjai a saját országuk szavazóinak tartoznak demokratikus felelősséggel, és ennek a logikája alapján cselekednek, háttérbe szorítva a közös érdekek képviselését.

A másik kiindulópont **a realitásokhoz való visszatérés** lehet. Ez többek között annak a felmérését és bemutatását jelenti, hogy mire képesek és mire nem az európai uniós intézmények napjaink globalizált világgazdaságában. A tapasztalatok alapján jelentős a „túlkereslet” mind az európai uniós, mind a tagállami szintű kormányzás iránt, amit a jelenlegi keretek között nem lehet kielégíteni. Más szavakkal: az európai uniós állampolgárok túlzott elvárásait kellene összhangba hozni a realitásokkal. Ettől elválaszthatatlan **a szubszidiaritás elvének** következetes érvényesítése. Ennek értelmében az EU-nak azokra a területekre célszerű koncentrálnia az erőfeszítéseit, ahol közös érdek a nemzetek feletti döntéshozatal és cselekvés. Ehhez kapcsolható még **az EU által teremtett hozzáadott érték** és a tagállamok együttes fellépéséből adódó **szinergia** (Blockmans–Weiss 2016).

A jelenlegi helyzet javítására vonatkozó javaslatok egy része **megszüntetné az új alapszerződések tagállamok által történő ratifikálását**. Ez kétségtelenül gyorsítaná az alapszerződések módosításának folyamatát, viszont számos politikai és jogi kérdést vet fel. E javaslatok finomabb változata az utóbbi évtizedben tapasztaltnál lényegesen magasabb részvételi arányhoz kötné a népszavazások érvényességét, és kizárná a népszavazás alkalmazását az oszthatatlan európai uniós ügyek eldöntéséből, amilyen például az alapszerződések jóváhagyása (Bertoncini 2017b: 10).

A javaslatok egy másik része **páneurópai szavazás** mellett száll síkra.²⁴ Eszerint bár nem tagadható a népszavazások legitim volta, eredményük akkor lenne demokratikus, ha valamennyi tagállamban szavaznának az adott kérdéstről. Így például az Európai Bizottság és az Eurócsoport elnökét kétfordulós közvetlen összeurópai szavazáson választanák meg az EU-tagállamok állampolgárai (akik egyben az Európai Uniónak is polgárai).

A páneurópai szavazási megközelítésbe illik bele, hogy az alapszerződések módosítására vagy új alapszerződések elfogadására akkor kerülhetne sor, ha **a tagállamok többsége és a szavazók többsége egyaránt elfogadja azokat**. Ez erősítené ugyan az EU demokratikus legitimitását, de önmagában is jelentős mértékben korlátozná a tagállamok szuverenitását. Ráadásul ezt a rendszert a hatályos szabályok alapján kellene bevezetni, amire az EU iránti bizalom jelenlegi szintjén nincs esély. Ennek hiányában döntéshozatali módszerként megmarad a tagállamok közötti **kompromisszumkeresés** (Bertoncini 2016b: 1).

Végül az is javítana a jelenlegi helyzeten, ha bizonyos számú tagállami parlament együttesen kérhetné, hogy a Bizottság terjesszen elő az alapszerződések illetékességébe tartozó kérdésekben jogszabály-tervezeteket. A nemzeti parlamenteknek ilyen jogosítványuk van, de negatív értelemben: késleltethetik az európai uniós jogalkotást (Bruton 2017). A gyakorlatban ez úgy történik, hogy miután az erre kizárólagos jogkörrel rendelkező Európai Bizottság bemutatja jogalkotási javaslatát, a tagállami parlamentek úgynevezett indoklással ellátott véleményt készíthetnek. Ha a tagállami parlamentek legalább harmada kifogásolja a javaslatot, akkor a Bizottságnak át kell gondolnia az előterjesztését.

A következő rész az EU-ból való kilépés jogi szabályozását tekinti át, ami elengedhetetlen a legutóbbi brit referendum és következményei megértéséhez.

²⁴ Ez azt jelenti, hogy a szavazásra jogosultak nem nemzeti, hanem európai uniós szinten szerveződő pártokra és pártszövetségekre adják a voksukat.

2.4. A kilépés jogi szabályozása az EU-ban

Az EU-ból való brit kiválás jogi alapját a hatályos Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke alkotja, amely lehetővé teszi, hogy egy tagállam saját elhatározásából, meghatározott feltételek fennállása és teljesítése esetén kiváljon az EU-ból.

A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy elvileg más lehetőségek is vannak az Európai Unióból történő kilépésre. Az első ilyen jogalap **az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke**, amelynek (1) bekezdése szerint „A Szerződések a rendes felülvizsgálati eljárásnak megfelelően módosíthatók”. Analógiaként Grönlandnak az Európai Közösségekből történő 1982. évi kiválását említik, amire egy korábbi népszavazás eredményeként került sor. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésére azonban ez az analógia nem alkalmazható, mert Grönland nem volt önálló állam, hanem Dánia félig autonóm területe. Az akkor hatályos alapszerződés értelmében önálló államok nem hagyhatták el az EK-t. Az Egyesült Királyság viszont szuverén államként kíván kiválni az EU-ból, ezért szinte kizárt, hogy társult területi státuszt kapjon (Reid 2016). (Igaz, hogy közben az akkori alapszerződés is módosult.) E megoldás további kockázata, hogy az EU-tagállamok egyhangú jóváhagyását igényli, így egyetlen tagország vétója megakaszthatja vagy lelassíthatja a kiválást.

A második jogalap **a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 54. cikke** (Bécsi egyezmény, 1969) – amely nem EK-dokumentum – szerint „1. A szerződés megszűnése vagy valamely részes félnek abból való kilépése bekövetkezhet: *a*) a szerződés rendelkezéseinek megfelelően; vagy *b*) bármikor, valamennyi részes fél egyetértésével, a többi szerződő állammal történt tanácskozás után”. Az EU fejlődésével ez a szerződés túlhaladottá vált, alkalmazása **rendezetlen kilépésnek** minősülne. Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke konzisztens a bécsi szerződés 54. cikke mögött meghúzódó elvvel, azaz az alapszerződés felmondása azzal összhangban, a tagállamokkal konzultálva kell, hogy történjék (Reid 2016). Ezért a bécsi szerződéshez való folyamodás nem indokolt.

Végül a harmadik lehetőség az, hogy az Egyesült Királyság parlamentje sürgősségi eljárással **hatályon kívül helyezi az ország** csatlakozásáról szóló **1972. évi törvényt**. Ez a törvény tette lehetővé többek között bizonyos közösségi jogszabályok (rendeletek, határozatok) közvetlen hatályosulását, illetve, ami ezzel egyenértékű, közvetlen alkalmazását az Egyesült Királyságban. Egy ilyen lépés sok más negatív következmény mellett **jogi vákuumot** hagyna maga után, ezáltal politikai, gazdasági és külgazdaság-politikai téren destabilizáló hatású lenne (Reid 2016). A törvény hatályon kívül helyezése ugyanis csak megszakítja az Egyesült Királyság EU-tagságát (az európai uniós jog megsértésével), de nem elegendő az ország EU-tagságának a megszüntetésére (Duff 2016a: 6).

Az EU-tagságról szóló brit **népszavazás jogi alapját** tehát az **Európai Unióról szóló szerződés** 2009. december 1-jén hatályba lépett változatának **50. cikke** képezheti. Ez felel meg mind az Egyesült Királyság, mind az európai uniós intézmények és a tagállamok érdekeinek. Az 50. cikk (1) bekezdése megengedi, hogy szuverén döntésük alapján,

saját alkotmányos követelményeikkel összhangban a tagállamok kiváljanak az EU-ból.²⁵ Az 50. cikk rögzíti továbbá a kilépéssel kapcsolatos legfontosabb elveket és szabályokat. Mindezek alapján az ezen jogforrás szerint történő kiválás **rendezett kilépésnek** tekinthető.

Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének (2) bekezdése értelmében az EU-ból való **kilépést az érintett tagállam kormányának kell kezdeményeznie** úgy, hogy ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. „Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait.”

A tárgyalásokat az Európai Bizottság folytatja a tagállamok felügyelete mellett. A megállapodást az EU nevében az Egyesült Királyság képviselője nélküli **Tanács** fogadja el és köti meg **minősített többségi szavazással**, miután megszerezte az Európai Parlament (a brit képviselőket is beleértve) többségi szavazáson alapuló egyetértését. A Tanácsban a minősített többség azt jelenti, hogy a 27 tagállamból 20 olyan tagállamnak kell jóváhagynia a brit távozást, amely az EU lakosságának több mint 65 százalékát képviseli. Ebből az következik, hogy egy vagy két tagállam nem vétőzhatja meg az Egyesült Királyság kiválását az EU-ból, a vétőhoz több, nagyobb népességű tagállamra van szükség, ami bizonyos mértékű biztonságot ad az Egyesült Királyságnak a referendumon hozott döntés végrehajtására. Más oldalról viszont a minősített többség korlátozhatja a brit mozgásteret.²⁶ Az **Európai Parlamentben** a jóváhagyáshoz elegendő az **egyszerű többség**. A brit kilépésről szóló szerződést nem kell ratifikálniuk a tagállamoknak, így kizárt, hogy a többség egy tagállam foglyává váljon (Duff 2016a: 7).

A kilépést tartalmazó megállapodás hatálybalépésének időpontjától, ha ilyen nem születik, akkor a kilépési szándék bejelentésétől számított **két év eltelte után** a szerződések nem alkalmazhatók többé az érintett államra, a szóban forgó két év alatt viszont igen. A kétéves átmeneti időszak elvileg lehetővé teszi a rendezett kilépést, beleértve az azzal együtt járó károk enyhítését. Ebben az időszakban a kiválását bejelentő ország jogilag még az EU tagállama. Ugyanakkor az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja e két intézmény rá vonatkozó tanácskozásain és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vehet részt.

Az EUSZ 50. cikkében szereplő kétéves időtartam **az Európai Tanács egyhangú döntésével meghosszabbítható**, természetesen az érintett tagállam beleegyezésével. Ez azonban meglehetősen kockázatos brit szempontból. Mivel ugyanis az Európai Tanácsban az „egy ország egy szavazat” elve érvényesül, bármelyik tagállam megvétőzhatja a kétéves határidő meghosszabbítását. A tagállami vétő lehetősége adott esetben nyomásgyakorlásra is használható a tárgyalásokon.²⁷ Az Egyesült Királyság érdeke az, hogy a kilépési tárgyalások az alapszerződésben előírányzott két év alatt befejeződjenek.

25 A teljesség kedvéért célszerű megjegyezni, hogy az eddigi alapszerződésekben nem volt és a hatályos alapszerződésekben sincs olyan rendelkezés, amely lehetővé tenné egy tagállam kizárását az Európai Unióból vagy a Gazdasági és Monetáris Unióból. Ettől függetlenül előállhat olyan helyzet, hogy egy tagállam a kilépést választja.

26 Így nagyobb támogatásra van szükség például ahhoz, hogy az Írország és Észak-Írország közötti határ nyitott maradjon.

27 Spanyolország például Gibraltár státuszának saját érdekében álló rendezésére alkalmazhat nyomásgyakorlást vétő kilátásba helyezése révén.

Az Európai Unióról szóló szerződés kiválásról rendelkező 50. cikke **több kérdést is nyitva hagyott**. (A következő két bekezdés forrása: Łazowski [2016]). Nem szabott **határidőt** arra, hogy az EU-ból kiválni kívánó ország kormánya a hazai döntés után mennyi időn belül köteles bejelenteni kilépési szándékát az Európai Tanácsnak. Az EU-ból kilépő ország vezetése ugyanis maga határozza meg, hogy mikor tájékoztatja a többi tagállamot a kilépésről. Ebből az is következik, hogy az EU-t elhagyni kívánó ország vezetését nem lehet kívülről a bejelentés megtételére kényszeríteni. Ez bizonytalanságot okozhat, adott esetben időhúzásra ad lehetőséget.

A hatályos alapszerződés a **kilépésre vonatkozó dokumentummal szembeni követelményeket** sem határozta meg.

Arról sincs szó kifejezetten az EUSZ 50. cikkében, hogy mi történik akkor, **ha nem kerül sor a határidő meghosszabbítására, de a tárgyalásokat sem zárták le**. Ez úgy értelmezhető, hogy ha a rendelkezésre álló két év alatt nincs megállapodás a kilépésről az Egyesült Királyság és az EU között, akkor az Egyesült Királyság EU-tagsága megállapodás nélkül automatikusan megszűnik. Ebben az esetben a GATT/WTO szabályait kell automatikusan alkalmazni a két entitás közötti gazdasági kapcsolatokban.

Végül bizonytalanságot teremthet, hogy az alapszerződés nem rendelkezik arról, vajon a kilépési folyamat az EUSZ 50. cikkelyének aktiválása után **visszafordítható-e vagy visszafordíthatatlan**. A rendelkezés egyik lehetséges értelmezése szerint nincs jogi akadálya annak, hogy a cikket aktiváló ország menet közben meggondolja magát és az EU tagja maradjon. Ezt azzal indokolják, hogy a szokásjogon alapuló európai uniós jogrendszerben az, ami nem tiltott, megengedett. A kilépés visszafordíthatósága vagy visszafordíthatatlansága kérdésében az EU-ból kiváló országnak kell jogértelmezést adni. Az EU-t elhagyó tagállam az EUSZ 49. cikke alapján később kérheti újbóli felvételét az EU-ba.

A kilépés lehetővé tétele az európai integráció demokratizálódása egyik elemének is felfogható, ami választási lehetőséget kínál az Európai Unió működésével elégedetlen vagy a további fejlődési irányokkal egyet nem értő tagállamoknak. Azt is demonstrálja, hogy az Európai Unió nem a „népek börtöne”, ki lehet lépni belőle. Giuliano Amato, az 50. cikk egyik megszövegezője ezt a rendelkezést elvi lehetőségnek tekintette, olyannak, amelyet soha nem kell alkalmazni (Hooton–Stone 2016). Az Egyesült Királyságban tartott népszavazás viszont precedenst teremtett az alkalmazásra.

A következő rész a népszavazás Egyesült Királyságot érintő következményeit mutatja be és elemzi a referendum háttere, a kilépési folyamat mérőföldkövei, az ország múltbeli fejlődése és várható jövőbeli státusza, valamint valószínűsíthető gazdasági következményei alapján.

3. Az EU-ból való kilépés Egyesült Királyságot érintő hatásai és következményei

3.1. A brit népszavazás háttere és néhány valószínű következménye

A brit népszavazás és annak eredménye nem érthető a mögötte meghúzódó szélesebb politikai, jogi és gazdasági tényezők és okok ismerete nélkül. Ez a rész ezeket mutatja be.

3.1.1. Politikai és jogi aspektusok

Az EU-ból való kiválásról szóló brit népszavazás közvetlen oka egy **politikai ígéret** volt. Jóval a 2015. májusi parlamenti választások előtt, **2013. január 23-án** a Bloomberg hírügynökségnél tartott beszédében, amelyre azóta Bloomberg-beszédként hivatkoznak (Cameron 2013), David Cameron miniszterelnök a brit EU-tagság újratárgyalt feltételek között történő fenntartása és az EU-ból való kilépés közötti választást, mint alternatívát vázolta, amelyről a népnek kell döntenie. Álláspontja később annyiban vált konkrétabbá, hogy a referendumot országa európai uniós tagságáról a Konzervatív Párt választási győzelme esetére kívánta kiírni 2017-ig, miközben tárgyalások útján újra szándékozta rendezni az európai uniós intézményekkel a brit tagság feltételeit. A népszavazás időpontját végül előbbre hozták 2016 nyarára.

A jelek szerint a referendum ígéretével a miniszterelnök célja nemcsak pártja választási esélyeinek a javítása volt, hanem a pártján belüli belharc kezelése is, azaz a Konzervatív Párt nagyszámú, az EU-val szemben szkeptikus tagját is maga mellé kívánta állítani, illetve az EU-ellenes UKIP szavazóit megnyerni. A népszavazási kezdeményezés tágabb értelemben úgy is értelmezhető, hogy a brit miniszterelnök az EU-val sok ok miatt nem rokonszenvező pártközvélemény, sőt a szélesebb közvélemény politikai igényeit egyaránt ki akarta szolgálni.

A kormány elsődleges célja tehát rövid távú és politikai jellegű volt, ehhez használta eszközként a népszavazást, azt remélve, hogy a többség az EU-ban maradás mellett voksol. **Másodlagos cél** lehetett **az európai uniós intézményekre való nyomásgyakorlás** egyrészt működésük megreformálása, másrészt az Egyesült Királyság EU-ban elfoglalt különleges státuszának erősítése végett. Kérdés, hogy a másodlagos célkitűzések mennyire voltak reálisak. Az Európai Unió reformjához, a különféle kompetenciáknak a tagállamokhoz történő visszaszámztatásához, ami a brit szuverenitás visszaszerzésének, illetve erősítésének lényeges eleme, az alapszerződések módosítására van szükség. Erre a tagállamok döntő többségében a brit népszavazás kiírásakor, illetve az az előtti években nem volt hajlandóság és jelenleg sincs.

Feltételezhető: a választási rendszer sajátosságai mellett ez a politikai ígéret is hozzájárult ahhoz, hogy a Konzervatív Párt 2015 májusában abszolút többséghez jutott a kétkamarás brit parlament alsóházában. A népszavazás ígéretével és kiírásával a Cameron-kormány önként felkínálta a terepet az euroszeptikus politikai erőknek és politikusoknak,

ahol ők egyébként is előnyben voltak. A parlamenti választások megnyeréséért a konzervatív brit kormány nagy árat fizetett, amelynek következményei nemcsak az Egyesült Királyság, hanem az Európai Unió jövőbeli fejlődési irányzatait is érintik.

Ugyanakkor a helyzet **paradox** voltát jelzi, hogy David Cameron nemcsak a brit EU-tagságról szóló kampányban, hanem már azelőtt is a bennmaradásért szállt síkra, miközben kormányának hat minisztere a kilépés mellett kampányolt. A miniszterelnök tisztában volt azzal, hogy mit jelent az Egyesült Királyság EU-tagsága, azzal azonban nem, hogy milyen lesz országa státusza a kilépés után. Nem tudta, mit *akar*, azt pedig még kevésbé, hogy mit *tud* elérni a kilépési tárgyalásokon (Emerson 2017a: 1).

A jelek szerint a miniszterelnök azzal sem számolt, hogy olyan erőket szabadít fel, amelyek kikerülnek az ellenőrzése alól. Így azt sem láthatta előre, hogy a Munkáspárt nem kampányol az EU-ban maradás mellett. Végül is a népszavazás a pártrendszert is átrendezte, mert mind a Konzervatív Párt, mind pedig a Munkáspárt egy EU melletti és egy EU-ellenes részre szakadt.

A politikai racionalitás követelményeit tükröző, hazardírozásként is felfogható, a felelőtlen, opportunista politizálás elrettentő mintapéldájának is tekinthető referendum kiírása nemcsak az Egyesült Királyságot, hanem az egész Európai Uniót is jelentős **bizonytalanságoknak** és **kockázatoknak** teszi ki, nem beszélve a népszavazás bármelyik kimenetelének a **következményeiről**. Ugyanilyen hazardírozás volt a 2017. június 8-ra kiírt előrehozott parlamenti választás, amelyről később lesz szó.²⁸

A népszavazáson az EU-ból való kilépést támogató szavazatok száma magas részvételi arány mellett 1,26 millióval volt több, mint a bennmaradást pártolóké, ami vitathatatlan többség. Ugyanakkor a magas, 72 százalékos részvételi arány ellenére (ami magasabb volt, mint az EK-tagságról döntő 1975. évi referendumé) a szavazásra jogosultaknak mindössze 37 százaléka támogatta a kilépést. Bár a társadalom kettéosztottsága megmaradt, ezzel okafogyottá vált az a forгатókönyv, amely alacsony részvételi arány és szoros végeredmény esetén gyenge legitimitációval, ebből adódóan az eredmények értelmezésére vonatkozó további vitákkal, így tartóssá váló politikai bizonytalansággal számolt. A politikai bizonytalanságot az is mérsékelte, hogy gyorsan lezajlott a kormányfőváltás, 2016. július közepén a lemondott David Cameron helyett Theresa May lett a miniszterelnök, akit alkalmasnak tartottak a Konzervatív Párton belül a kilépést támogatók és az azt ellenzők közötti egyensúlyozásra.

Valójában a **brit referendum jogilag nem kötelező**, hanem véleménynyilvánító volt, később politikai szempontból mégis kötelezőnek tekintették, **politikai kötelezettségként** fogták fel. Egy keresetre a londoni felsőbbíróság **2016. november** elején azt a végzést hozta, hogy a brit kormánynak nincs joga parlamenti jóváhagyás nélkül aktiválni az Európai Unióról szóló szerződés 50 cikkét: Törvényt sértene és jogilag támadható lenne a brit kormány eljárása, ha parlamenti jóváhagyás nélkül küldené el az Európai Tanácsnak az 50. cikk érvényesítéséről szóló hivatalos értesítést

28 A kaszinókapitalizmus analógiájára megszületett a kaszinókormányzás műfaja, amikor a brit kormány a nemzet jövőjét nem racionális politikai mérlegelés alapján határozta meg, hanem annak alapján, hogy „a feldobott érmet melyik oldalára esik” (Medvegyev 2016: 1050). A kaszinókormányzás másik megnyilvánulási formájának tekinthető az előrehozott parlamenti választás.

(notifikációt). E végzés mögött az a megfontolás is meghúzódhatott, hogy az EU-tagságról szóló brit referendumot a nemzeti parlamentek szuverenitásának az erősítéseként is lehetett értelmezni. Az EU-ból való kiválás szükségessé teszi továbbá az 1972. évi azon törvény hatályon kívül helyezését, amelynek értelmében az Egyesült Királyság belépett az európai integrációba. Ehhez szintén parlamenti döntésre van szükség. Egy másik jogértelmezés szerint az 50. cikk aktiválása nyomán parlamenti aktus nélkül hatályát veszti az említett törvény. A brit kormány ezt az értelmezést tette magáévá. Álláspontjából az is következik, hogy a népszavazás a közvetlen demokrácia formája, ami felülírja a közvetett demokráciát, azaz a parlamenti döntést.

A végzés ellen a brit kormány fellebbezett a legfelső bírósághoz, mivel álláspontja szerint az 50. cikk aktiválása a miniszterelnök hatáskörébe tartozik, így nincs szükség parlamenti jóváhagyásra. A kérdésnek a parlament elé történő terjesztése egyrészt a miniszterelnök mozgásterét korlátozná, másrészt a dolog természeténél fogva némi bizonytalanságot vinne a folyamatba, mert az egyértelműséget sugalló nagyszámú tényező ellenére teljes bizonyossággal nem lehet előrejelezni a parlamenti szavazás kimenetelét. A parlament egyébként nem tudja megakadályozni az EU-ból való brit kilépést. Ha nem hagyja jóvá a kormány előterjesztését, akkor az Egyesült Királyság szerződés nélkül, rendezetlenül válna ki az EU-ból.

A brit legfelsőbb bíróság 2017. január 23-i végzése szerint a parlament mindkét házának állásfoglalására szükség van, mielőtt a kormány érvényesítené az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkét, azaz a kormánynak nincs joga parlamenti jóváhagyás nélkül elindítani az EU-ból való kilépési folyamatot. További lényeges eleme a legfelsőbb bírósági döntésnek, hogy ha a brit kormány aktiválta az 50. cikket, akkor **a kiválást nem lehet visszafordítani**, ami egyébként politikai szempontból sem lenne szerencsés. Ezzel a kilépési folyamat lényeges bizonytalansági tényezője szűnt meg. A legfelsőbb bíróság szerint a skót, az északír és a walesi törvényhozásnak nem kell jóváhagynia az 50. cikk aktiválását. Ez megkönnyíti ugyan az EU-ból való távozás végrehajtását, viszont napirenden tartja az Egyesült Királyság jövőjével kapcsolatos kérdéseket. A brit kormány mindenesetre folyamatosan együtt kíván működni a három országrész törvényhozásával és kormányával.

A brit kormány 2017. január 24-én nyilvánosságra hozta a parlament elé terjesztendő törvényjavaslatát, amely két cikkből állt. Az első szerint a miniszterelnök az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke (2) bekezdése értelmében bejelentheti (may notify) az Egyesült Királyságnak az EU-ból való kilépési szándékát. A második cikk szerint az első cikkben foglaltak az Európai Közösségekhez való csatlakozást kimondó 1972. évi törvény vagy bármilyen más jogszabály rendelkezései ellenére hatályba lépnek.

A kommentárok kiemelték, hogy a törvényjavaslathoz lehetett kiegészítéseket tenni. Hiányolták, hogy abban nem szerepel határidő, így a brit miniszterelnök által gyakran emlegetett 2017. március végi dátumot sem tartalmazta. Ez úgy értelmezhető, hogy a kormánynak nincs jogszabályi kötelezettsége a cselekvésre a korábban elhatározott határidőre, illetve egyáltalán nincs ilyen kötelezettsége. A szövegben a kötelezettség helyett szereplő mérlegelés arra utalt, hogy a törvényjavaslat nyitott a kiegészítésre. Azt is furcsának találták, hogy a törvényjavaslat a kompetenciát nem a koronának vagy a kormánynak adja, hanem a miniszterelnöknek. A törvényjavaslat azt a kérdést sem válaszolta meg, hogy mikor kíván az Egyesült Királyság kilépni az Európai Unióból. Végül nem volt

megindokolva a 2. cikk létjogosultsága sem, amiből arra következtetnek, hogy e mögött lehet a kormánynak valamilyen nem ismert szándéka (Green 2017).

A brit parlament alsóházában a 650 képviselő közül 479 választókerülete az EU-tagságot támogatta, a Lordok Háza is az Egyesült Királyság EU-tagságának fenntartása mellett szállt síkra. Tekintettel azonban a népszavazáson megmutatkozott határozott többségre,²⁹ általános volt az a feltételezés, hogy ha szükség lesz parlamenti jóváhagyásra, az alsóház nem írja felül a referendum eredményét, hanem tiszteletben tartja azt. A nem demokratikusan választott Lordok Házának tagjai sem ellenezhetik a kilépést a demokrácia veszélyeztetése nélkül. Azt azonban nem lehetett kizárni, hogy a törvényhozás különböző feltételeket kapcsol a törvényjavaslatához (a tárgyalási célok világosabb meghatározása, a parlament folyamatos tájékoztatása a fejleményekről, esetleg egyéb kötelezettségvállalás stb.) (The Economist 2016a). Ugyanakkor túl sok feltétel előírása sem lenne szerencsés, mert nagymértékben korlátozná a brit kormány mozgásterét a tárgyalásokon. Végül is az alsóház 2017. február 1-jén 498 igen és 114 nem szavazattal, nagy többséggel elfogadta a törvényjavaslatot.

E tanulmány lezárásakor nincs realitása annak a referendum után beadott, egyébként jelentős támogatást élvező petíciónak, illetve több más hasonló gondolat kísérletnek (például a skót parlament kilépést elutasító döntése), amely a népszavazás megismétlését, illetve kimenetelének hatályon kívül helyezését követeli többek között arra hivatkozva, hogy a referendum hazugságokon alapult, illetve Skócia szavazói az EU-ban maradás mellett voksoltak. Vagyis az EU elhagyása érzékenyen érintheti az Egyesült Királyság területi integritását is.

3.1.2. Területi integritás

Az ország **területi megosztottságát** mutatja, hogy Skóciában és Észak-Írországból a szavazók az EU-ban maradást támogatták (62, illetve 55,8 százalékkal), és Walesben is csak minimális többséget (52,5 százalékot) kapott a kilépés. Ezt sokan úgy értelmezték, hogy az angol és kisebb mértékben a walesi szavazók ráerőltették akarataikat a skót és az északír szavazókra. (A skótok az európai uniós intézményeket egyfajta ellensúlynak tartják a brit központi kormánnyal szemben.) Mindenesetre sajátos paradoxon, hogy az Egyesült Királyság EU-tól való függetlenségét pártoló, azaz a kilépés hívei ellenzik az egyes országrészek függetlenedési törekvéseit (The Economist 2016c). Említést érdemel, hogy mindhárom ország rész jelentős kedvezményezettje az Európai Unió kohéziós támogatásainak. Az Anglián belüli megosztottságra utal az is, hogy London kivételével az ország rész mindegyik térségében a kilépés mellett szavaztak.

A **referendum** eredménye nemcsak az ország területei megosztottságát mutatja, hanem a különféle függetlenségi törekvések miatt **az ország területi egységét**, sőt fennmaradását **is veszélyeztetheti**. A brit kormánynak nemcsak az EU-ból való kilépésről kell tárgyalnia, hanem az Egyesült Királyság egyben tartásával is foglalkoznia kell, különösen akkor, ha az EU-ból való távozás a két entitás közötti kapcsolatrendszer gyökeres megváltozásával párosul (kilépés

29 A konzervatív képviselők 70 százaléka olyan választókerületet képvisel, amely a kilépésre szavazott.

a belső piacból, a bevándorlás korlátozása stb.). **Skóciában** kilátásba helyezték második népszavazás kiírását az ország rész Egyesült Királyságból való kiválásáról annak érdekében, hogy Skócia az EU-ban maradjon. Az első népszavazás Skócia Egyesült Királyságtól való függetlenedéséről 2014. szeptember 18-án volt, amelyen a szavazók 55,3 százaléka elutasította a függetlenséget.

Abban a hipotetikus esetben, hogy **Skócia** kiválik az Egyesült Királyságból, új országgént ismét folyamodnia kell az EU-tagságért. Nem valószínű, hogy ezt megkönnyítendő, az európai uniós intézmények gyorsítanák a felvételét – épp ellenkezőleg. A katalán szeparatisták elrettentése érdekében a spanyol kormány valószínűleg megvétőzná Skócia felvételét. Skóciát követheti Észak-Írország is. A skóciához és az északírhez hasonló törekvések **London** esetében is napirenden vannak, bár ez utóbbi megmarad a gondolat kísérlet szintjén, a főváros „függetlenné” válásának semmilyen realitása nincs.³⁰

Az EU-tagságról szóló brit referendum **Gibraltár brit tengerentúli terület** helyzetét is érinti. A legújabb fejlemények szerint Gibraltárról Spanyolország egyetértésével döntenek, amely a jelenlegi status quót létrehozó 1713. évi utrechti szerződés óta ellenezte a Gibraltár feletti brit fennhatóságot. Vitatott a feltöltéssel nyert területen fekvő repülőtér jogállása (a spanyol álláspont szerint nem vonatkozik rá az utrechti szerződés, tehát nem brit felségterület) és az alacsony kulcsokat tartalmazó adórendszer, amely adott esetben az EU-n kívüli Egyesült Királyság számára is példa és precedens lehet. Gibraltár külkereskedelmének 90 százaléka az Egyesült Királyságra jut, az EU-ból, illetve ezzel összefüggésben az egységes piacból való kilépés nem érintené a gazdaságát, az ingázó spanyol munkavállalók mozgásának a korlátozása azonban nagyon.

A fentiek indoklására folyamodtak az ún. **fordított grönlandi modellhez**. Grönland 1985-ben kivált az EK-ból (de Dániából nem). Ennek mintájára lehetségesnek tartják az Egyesült Királyság területének újradefiniálására oly módon, hogy Skócia, Gibraltár és esetleg Észak-Írország az EU-ban maradjon, miközben Anglia és Wales kiválik (Buck 2016). Ezzel szemben a legerősebb ellenérv az, hogy az európai uniós intézmények és a tagállamok tárgyalópartnere az Egyesült Királyság kormánya. Nincs semmilyen jogalap arra, hogy az Egyesült Királyság EU-ból való kiválásának végrehajtásáig a skót vagy az északír kormánnyal az ország részek európai uniós státuszáról tárgyaljanak.

Skócia függetlenedése ellen a teljesség igénye nélkül az a gazdasági jellegű érv a leglényegesebb, hogy a kőolaj világpiaci ára a fele annak, mint az első skót függetlenedési referendum idején volt, ez pedig önmagában is korlátozza a brit kőolajtermelés oroszán részét adó Skócia gazdasági mozgásterét (az előzményeket lásd például Losoncz [2013]). Így a kőolaj alacsony világpiaci árának is betudható, hogy a skót GDP az országos átlag kevesebb mint harmadával nőtt az utóbbi időben. A kőolaj világpiaci árának erőteljesebb emelkedése adott esetben módosíthatja a skót álláspontot. Ugyancsak nehézségekkel küszködik a jelentős gazdasági súlyú pénzügyi szektor. Ezen túlmenően kizártnak tekint-

30 Az első megközelítésben meglepő gondolatnak van reális magva: Londonra jut a brit GDP egyötöde, ami Svédország bruttó belföldi termékének felel meg. Természetes földrajzi határát az M25 autópálya adja. Egy föderális jellegű közigazgatási modellben életképes lehetne (részletesebben lásd Stephens [2014]). London és a hozzá kapcsolódó délkeleti ország rész gazdasági dinamikája, amelyre az Egyesült Királyság területének egynegyede jut, hosszabb idő óta jelentősen meghaladja a brit átlagot.

hető, hogy a brit költségvetésből kieső forrásokat megtérítenék Skóciának az EU költségvetéséből, ha az önállósodott országrészt felvennék az EU-ba. Az áruk és a személyek Skócia és Anglia közötti szabad mozgásának a korlátozása is beláthatatlan következményekkel járna. Arról nem is beszélve, hogy a független Skócia nemzetközi tárgyalási alkuereje töredéke lenne a jelenleginek. Gazdasági szempontból nem lenne értelme a függetlenné váló Skócia EU-tagságának, mert az Egyesült Királyságba irányuló skót kivitel négyszerese az európai uniós rendeltetésűnek. Skócia kiválása az Egyesült Királyságból gazdasági szempontból kezelhetetlen helyzethez vezetne. Ez természetesen még nem akadály a vélt vagy tényleges politikai racionalitás felülkerekedésének.

Nem egyszerű **egy esetleges függetlenségi népszavazás időzítése** sem. Az EU-ból való brit kiválás előtt történő referendumon úgy szavaznának a skótok, hogy nem ismertek vagy nem teljesen véglegesek a kilépés konkrét feltételei. A brit kormányfő elvi síkon a kilépés utáni skót népszavazást tartotta elfogadhatónak. Mindezek alapján a függetlenedési népszavazás a kimenetellel kapcsolatos kockázatoktól függetlenül (a függetlenedést pártolók között is sok az euroszeptikus) inkább a brit kormányra való nyomásgyakorlásnak tekinthető, mint racionális politikai opciónak. Az EU-ból való brit kiválás nyomán a skót függetlenedés hátrányai is a korábbinál jobban kidomborodnak.

Észak-Írországot azért érintheti hátrányosan az Egyesült Királyság EU-ból való kiválása, mert az országrész az európai uniós költségvetés egyik legjelentősebb nettó haszonélvezője, beleértve a közös agrárpolitika közvetlen kifizetéseit. Az északír farmerek jövedelmének 60 százaléka az EU közös agrárpolitikájának kifizetéseiből származik. Az EU aránya egyébként 57 százalék az északír kivitelben, jóval magasabb, mint a britben. Írország és Észak-Írország közös határa 480 km hosszú, súlyos következményekkel járna a határellenőrzés bármilyen formájának a bevezetése, különösen annak fényében, hogy az utóbbi években igen előrehaladottá vált a két entitás közötti integrálódás. A határ egyébként sem két, egymástól eltérő nyelvvel, vallással és szokásokkal rendelkező népet választ el egymástól. Az ellenőrzés hagyományosan nem a személyekre terjedt ki, hanem az árukra. A legfőbb kockázat mégis politikai jellegű, mégpedig az 1998-ban az ún. nagypénteki egyezményben rögzített törékeny béke felborulása, Észak-Írország politikai destabilizálódása. Az egyezményben ugyanis az EU vállalt garanciát a határok láthatatlanságának biztosítására és a békefolyamat anyagi támogatására. A megállapodás egyik eleme egy olyan speciális program, amelynek keretében pénzügyi eszközökkel támogatja az Észak és Dél közötti kapcsolatok fejlesztését. Az EU-ból való brit kiválás megváltoztatja Észak-Írország alkotmányos helyzetét, felerősítheti az Írország és Észak-Írország egyesítésére irányuló törekvéseket, amelyek keretében az ír nacionalizmus Írország EU-tagsága nyomán paradox módon az EU égisze alatt éledne fel. Az északír katolikus pártok az európai uniós védnökség miatt mondtak le a két országrész egyesítéséről.

Mindezek alapján az EU-tagsággal kapcsolatos népszavazást egyben **az Egyesült Királyság létéről és jövőjéről szóló népszavazásnak** is lehet minősíteni. Ha nem is bomlik fel az Egyesült Királyság, az nagyon valószínű, hogy a kilépéssel kapcsolatos belső problémák megoldása kap prioritást, ennek nyomán pedig erősödhet a befelé fordulás. Itt mutatkozik meg **az írott alkotmány hiánya**, ezzel összefüggésben a precedensjog hátránya: az EU-ból való kilépésre nincs megfelelő precedens a brit jogrendszerben. Ugyanakkor az EU-ból való távozás a belső problémák, az Egyesült Királyságot alkotó országrészek közötti kapcsolatrendszer rendezésére vonatkozó lehetőségnek is tekint-

hető, megfelelő alkalmat kínál többek között egy alkotmányreform társadalmi vitájához, majd megvalósításához. Az EU-ból való brit kilépés politikai és jogi aspektusainak, valamint a területi integrásra gyakorolt valószínűsíthető hatásainak az áttekintése után a következő rész a kiválási folyamat mérföldköveit mutatja be.

3.2. A kilépési folyamat mérföldkövei

Miniszterelnökké történt kinevezése után Theresa May kijelentette, hogy kormánya tiszteletben tartja a választóknak az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésére vonatkozó akaratát. Egyúttal azt is elutasította, hogy még egy országos népszavazást tartsanak ebben a tárgykörben, illetve bármilyen más formában az EU-ban tartsák az Egyesült Királyságot. A már egyszer eldöntött kérdés újratárgyalása ellentétes a jogbiztonság elvével még akkor is, ha arra az EU történetében volt példa (Írország stb.). Ebben az összefüggésben is érdemes emlékeztetni arra, hogy a brit legfelsőbb bíróság kizárta a kilépési folyamat visszafordíthatóságát.

Az ország demokratikus hagyományai mellett a határozott állásfoglalásban az is szerepet játszhatott, hogy az európai uniós intézmények és a meghatározó súlyú tagállamok (elsősorban Németország) vezetői is kiálltak a népszavazási döntés végrehajtása mellett. A **2016. június 29-én** 27 EU-tagállam állam- vagy kormányfőjének részvételével megtartott **informális európai tanácsi értekezleten** ugyanis a résztvevők megerősítették, hogy az európai uniós intézmények a notifikáció benyújtásáig, azaz az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének aktiválásáig nem folytatnak informális tárgyalásokat a brit kormány képviselőivel az EU elhagyásáról. E mögött az a megfontolás is meghúzódhatott, hogy az érintettek meg kívántak győződni arról: a brit kormány komolyan gondolja az EU-ból való távozást, amit egyébként rendezetten, azaz az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke alapján kívánnak végrehajtani. (Az egyéb, elvileg szóba jöhető lehetőségeket a 2.4. fejezet mutatta be röviden.) A notifikáció beérkezése után az Európai Tanács elfogadja a kilépési tárgyalásokra vonatkozó iránymutatásokat (Brüsszeli nyilatkozat 2016a).

Ez a mindegyik érintett fél részéről kinyilvánított határozott álláspont kétségtelenül szakítás az addig tipikus gyakorlattal, amikor az európai uniós intézmények és az érintett tagállamok kormányai különféle eszközök bevetésével elérték, hogy negatív népszavazási eredmény esetén a szóban forgó ország szavazói megváltoztassák véleményüket. (Megjegyzendő, hogy ez a gyakorlat kis tagállamok – Dánia és Írország – esetében volt működőképes, ezért kérdéses, hogy egy olyan nagy tagországban, mint amekkora az Egyesült Királyság, lenne-e ennek realitása.) A népszavazási döntés visszafordítása vélelmezhetően mindegyik érintett fél számára hátrányosabb lenne a hitelesség elvesztése (és az Európai Unióval szemben álló pártok megerősödése) miatt, mint a kilépés következményeinek a vállalása.

Mindezek alapján minimális a valószínűsége annak, hogy az Egyesült Királyság mégis az EU tagja maradjon. Teljesen azonban nem zárhatjuk ki ezt a lehetőséget. A politikai és a gazdasági helyzet gyökeres megváltozása (beleértve

egy újabb parlamenti választást, ami például egy EU mellett elkötelezett kormányt juttat hatalomra, illetve az EU-ból való kilépés hátrányos gazdasági hatásait) felülírhatja a 2016. júniusi népszavazási döntést.³¹

Nem volt egyetértés a kiválást bejelentő notifikáció formájáról. A legvalószínűbb megoldásként **diplomáciai levél** jöhetett szóba, annak mintájára, amivel az Egyesült Királyság EK-csatlakozása kezdődött, csak most a diplomáciai levél tárgya nem a csatlakozás, hanem a kilépés.

Amíg az európai uniós intézmények és a tagállamok azt szerették volna, hogy a kilépési tárgyalások minél előbb elkezdődjenek, addig a brit kormány a minél későbbi kezdésben volt érdekelt. A brit kormánynak ugyanis hosszabb időre van szüksége a kilépés technikai és személyi feltételeinek a megteremtéséhez és az Egyesült Királyság EU-val való jövőbeli kapcsolatrendszerének a kidolgozásához már csak azért is, mert a népszavazás eredménye felkészületlenül érte. A kiválásra való felkészülés jegyében hoztak létre két új minisztériumot. Az egyik az EU-ból való kilépés lebonyolítására hivatott (Department for Exiting the EU, 400 fős tervezett létszámmal),³² a másik a nemzetközi kereskedelmi minisztérium (Department for International Trade, létszámát ezer főben szabták meg).³³ Ezen túlmenően a brit kormánynak a tárgyalások célrendszerét és stratégiáját az Egyesült Királyság részét alkotó Skócia, Wales és Észak-Írország kormányával is egyeztetnie kell. A kilépés lebonyolítása jelentős erőforrásokat fog lekötöni, sokkal többet, mint a világ többi részével fennálló kapcsolatrendszer fenntartása. Paradox módon a kiválás miatt a brit kormány napirendjén több európai uniós kérdés lesz, mint akkor lett volna, ha bennmarad az EU-ban. A távozás után a kormánynak újra kell rendeznie az Egyesült Királyság kapcsolatait a világ többi részével is.

Theresa May miniszterelnök 2016. október 2-án a konzervatívok konferenciáján kijelentette (és utána többször is megerősítette), hogy a brit kormány 2017. március végén kívánja benyújtani az Európai Tanácsnak az Egyesült Királyság EU-ból (ezzel együtt az Európai Atomenergia Közösségből) való kilépési szándékáról szóló dokumentumot, a tárgyalásokat pedig két év alatt, azaz 2019. március végéig kívánja befejezni.³⁴ A dokumentum benyújtására végül is **2017. március 29-én** került sor (The Prime Minister 2017).

Korábban volt olyan feltételezés is, hogy a hivatalos bejelentéssel a brit kormány megvárja a 2017 tavaszi francia elnökválasztás és a parlamenti választások eredményét. Németországban 2017 szeptemberében tartottak parlamenti választásokat. A francia és a német választásokra azzal az érveléssel lehetett hivatkozni, hogy a brit kormány szeretné

31 Darvas Zsolt, a brüsszeli Bruegel Intézet vezető elemzője 10 százalékos esélyt látott arra, hogy a tagságot elutasító népszavazás után az Egyesült Királyság bennmarad az EU-ban, ha a kilépésnek a következő 2-3 évben viszonylag jelentős lesz a negatív gazdasági hatása (idézi: Gyévai [2016a]).

32 A kiválás lebonyolításáért a miniszterelnök kormánya EU-ból való brit kilépését támogató három miniszterét: David Davist, Liam Foxot és Boris Johnsonst tette meg felelősnek. Az Európai Bizottság részéről Michel Barnier vezeti a tárgyalásokat. Ez utóbbi kinevezéséből arra is következtetni lehet, hogy a brit kormánynak nem az egyes EU-tagállamok kormányaival kell tárgyalnia (ahogyan azt szeretne volna), hanem az EU képviselőjével.

33 Egyes becslések szerint a probléma komplexitása miatt a kilépés végrehajtására a jelenleginél mintegy 30 ezer fővel több köztisztviselőre lenne szükség (The Economist 2016i).

34 Érdekességként megjegyezhető, hogy 2017. március 25-e a római szerződések aláírásának 60. évfordulója. Sajtójelentések szerint a brit miniszterelnök el kívánta kerülni, hogy az EU-ból való távozás bejelentésének időpontja e jeles napon legyen.

tudni, kivel, milyen kormánnyal tárgyaljon a kilépésről. Az EU szempontjából különösen kedvezőtlen lenne, és nagymértékben bonyolítaná az ügyek intézését, ha a kilépési tárgyalások elhúzódna a 2019 májusában vagy júniusában esedékes európai parlamenti választásokig, illetve a következő közös költségvetés tervezésének kezdetéig (The Economist 2016f). Az eddigi nyilatkozatok alapján a brit kormány is el kívánja kerülni, hogy az európai parlamenti választások idején az Egyesült Királyság még EU-tag legyen.

Ugyanakkor sok a **probléma és bizonytalanság magával a kétéves határidővel** kapcsolatban is. A brit kormány kilépési szándékát és a kiválás általa meghatározott kondícióit tartalmazó dokumentumra az európai uniós intézményeknek válaszolniuk kell. A válasz a tárgyalásra vonatkozó iránymutatások és egy a brit feltételekhez hasonló részletezettségű tárgyalási mandátum kidolgozását és elfogadását feltételezi. Az Európai Tanács meglepően rövid időn belül, 2017. április 29-én tette közzé tárgyalási iránymutatásait. A tárgyalások megkezdését késleltette, hogy Theresa May miniszterelnök az EU-val szembeni pozíciói erősítésének reményében előrehozott parlamenti választásokat írt ki 2017. június 8-ra. Így optimális esetben szeptemberben kezdődhetek volna el a megbeszélések. További időbeli korlát, hogy 4–6 hónapot kell hagyni a tagállamoknak, az Európai Parlamentnek és a brit parlamentnek a szerződés ratifikálására. Következésképpen a kétéves határidő tartása esetén az érdemi tárgyalásokra 12–14 hónap állna rendelkezésre (Barker 2016b).

Ezek ráadásul technikai ügyek. A brit kormány kilépési szándékát bejelentő dokumentum tartalma nemcsak a tárgyalások jellegét és arculatát határozza meg nagymértékben, hanem azok **időtartamára** is hatással lehet elsősorban akkor, ha sok olyan feltételt és követelést tartalmaz, amelyekről nehéz megállapodni. A kiválásra vonatkozó notifikáció után a bilaterális tárgyalásokhoz az alapszerződésben biztosított két év tehát nagyon kevés a felek közötti jövőbeli viszony szabályozására és a kilépés lebonyolítására. Korábbi tapasztalatok alapján a kereskedelmi egyezményekről folyó tárgyalások a legtrikább esetben fejeződnek be két éven belül. (Az EU és Kanada közötti, az EU által még nem ratifikált egyezményről például hét évig tárgyaltak.)

A kétéves határidő **meghosszabbítása** azért kockázatos, mert azt az Európai Tanács csak egyhangú szavazással fogadhatja el. Ebből az következik, hogy bármelyik tagállam megvétózhatja azt. Az Egyesült Királyság EU-tagállamokban való népszerűtlensége miatt a vétó lehetősége egyáltalán nem zárható ki. Ha nem fejeződnek be a tárgyalások két év alatt, és az Európai Tanács nem szavazza meg a határidő meghosszabbítását, akkor a 27 tagú EU és az Egyesült Királyság közötti bilaterális kapcsolatokra a WTO előírásai lesznek irányadók, amelyek ugyan mindkét fél, de nagyszámú okok miatt főként az utóbbi számára hátrányosabbak a jelenlegieknél (Łazowski 2016).³⁵

Ez a bilaterális kapcsolatok aszimmetriájával magyarázható. Az Európai Unió aránya ugyanis nagyobb az Egyesült Királyság gazdasági kapcsolataiban, mint az Egyesült Királyság az Európai Unióéiban. (A GATT/WTO-modell tárgyalja a 3.5.3.1. fejezet.) Ugyanakkor a rendezetlen brit kivonulás a 27 tagú Európai Uniónak is sok kárt okozhatna

35 Az EU-ból való kilépést jóvá kell hagynia a brit parlamentnek. Érdekes jogi probléma, hogy mi van akkor, ha megállapodás nélkül szűnik meg az Egyesült Királyság EU-tagsága.

például az ellátási és értékláncokban bekövetkező törés, a brit pénzügyi szektorral és az euróban történő elszámolásokkal kapcsolatos bizonytalanság miatt (Münchau 2017).

Célszerű megemlíteni még azt a kockázatot is, hogy a kilépési szerződés tervezetét az Egyesült Királyság vagy egy (vagy valamennyi) európai uniós intézmény nem fogadja el, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikkének (11) bekezdése alapján kérheti az Európai Unió Bíróságának a véleményét. Ez szintén késleltetheti az EU-ból való brit kilépést (Duff 2016a: 9).

Mindebből arra következtethetünk, hogy elfogadható megállapodás keresése és mielőbbi megkötése mindkét tárgyaló fél érdeke. Ugyanakkor a kétéves korlát jobban szorítja a brit kormányt, mint az európai uniós intézményeket, következésképpen az utóbbiak taktikai előnyben vannak.

Ha mégsem lenne elegendő a rendelkezésre álló két év a kilépés lebonyolítására, a határidő meghosszabbításánál talán kevésbé kockázatos az időbeli korlát valamilyen **ideiglenes egyezmény** segítségével történő áthidalása, ha ezt a kompromisszumos javaslatot mindkét fél támogatja. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikkének (5) bekezdése ezt lehetővé teszi, így van mód a jogi vákuum és a szabályozási diszkontinuitás elkerülésére.

A tárgyalások elhúzódása ugyanakkor konzerválja a bizonytalanságot, ami nemcsak az Egyesült Királyság, hanem az Európai Unió gazdaságának is számottevő károkat okozhat. Arról nem is beszélve, hogy az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak más válságjelenségekkel (terrorizmus, menekültügy, a Gazdasági és Monetáris Unió működési problémái, az Európai Unió jövője stb.) is foglalkozniuk kell.

Az eredeti forgatókönyv szerint az Egyesült Királyság lett volna 2017 második félévében az **Európai Unió Tanácsának soros elnöke**, miközben az ország képviselői nem vehetnek részt az Európai Tanács, illetve a Tanács Egyesült Királysággal foglalkozó összejövetelein és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában. Jogi értelemben az Egyesült Királyság az EU tagja a kétéves átmeneti időszakban, politikai értelemben azonban nem tekinthető annak. A soros elnökséget a 2020-ig meghatározott sorrend szerint (Európai Unió Tanácsa 2007) az Egyesült Királyságot követő tagország (Észtország) látja el egyetelőrelépve.

Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból, amire még nem volt precedens, a jelek szerint **jogilag sokkal bonyolultabb lesz** mind mélységét, mind komplexitását tekintve, mint szuverén országok felbomlása vagy a dekolonizáció volt. Az európai uniós intézményeknek át kell alakítaniuk a világ legnagyobb egységes piacát, beleértve a hozzáférés új szabályainak a meghatározását. Az Egyesült Királyságnak újra nemzetivé kell tennie az Európai Unióval kapcsolatos jogszabályokat. Ehhez nem kell módosítani az **irányelveket**, amelyek *per definitionem* a nemzeti joganyag részét képezik, és amelyek a brit joganyag legalább egyhatodára rúgnak. Más a helyzet a 12 ezerre becsült rendelettel, amelyek közvetlenül hatályosulnak, s további jogalkotási lépés nélkül részei a nemzeti joganyagnak, és alkalmazandók a tagállamokban (Barker 2016c).

A jogbizonytalanság elkerülésére szükség lesz valamilyen módszerre, amellyel a brit jogrendszer részévé lehet tenni az európai uniós **rendeleteket**. Hasonló a feladat a nem jogszabályi formát öltő műszaki szabványokkal. A legutóbbi információk szerint a jogbizonytalanság elkerülésére az EU-ból való kilépés hatályosulásának napján egy jogi aktussal integrálják a hazai jogrendszerbe az európai uniós rendeleteket.

A teljesség kedvéért megemlítendő, hogy még két törvényt is vissza kell vonni: a 2002-es évi európai parlamenti választásokról szólót és azt a 2011. évi törvényt, amely európai uniós ügyekben lehetővé teszi a népszavazást (Duff 2016a: 8).

Azt is el kell dönteni, hogy milyen módon építsék be a hazai jogszabályokba a közösségi intézmények által folyamatosan elfogadott **módosításokat**. A frissítés elmaradása törést idéz elő a jogrendszer homogenitásában, ami meghiúsítja az EU belső piacára való bejutást (Emerson 2016c: 7–8). Feltételezhető, hogy a belső piacra vonatkozó legtöbb európai uniós jogszabályt átveszi az Egyesült Királyság.

Sovány vigasz, hogy a feladat végrehajtása lehetőséget adna a hatályos brit jogszabályok felülvizsgálatára és az idejémtúltak hatályon kívül helyezésére (dereguláció). Beiktatási beszédében Theresa May miniszterelnök arra is utalt, hogy az EU elhagyása jó alkalom gyökeres változtatások végrehajtására az országban. A referendum óta eltelt több mint egy évben ennek nem sok jelét lehetett tapasztalni.

A kilépéssel az Egyesült Királyság visszanyeri önállóságát azokban a szakpolitikákban, amelyek hatálya az Európai Unió tagállamaira terjed ki. Ezek közé tartozik a mezőgazdasági és halászati politika, a kereskedelempolitika, a kül- és biztonságpolitika, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a direkt és az indirekt adók harmonizációja. Az más kérdés, hogy a brit kormány kívánja-e az együttműködést folytatni az említett területeken, és ha igen, milyen formában.

A kilépés feltételeit tartalmazó megállapodással és a jövőbeli bilaterális kapcsolatokkal összefüggésben **több kérdés is válaszra vár**. Így az EU-hoz való csatlakozási szerződések elsődleges közösségi jogforrások, az 50. cikk szerint viszont a kilépés feltételeit a jövőbeli kapcsolatokra tekintettel szabályozó megállapodás az EU (és esetleg a tagállamok) és az Egyesült Királyság közötti **nemzetközi szerződés** lesz. A kilépést elsődleges jogforrással kellene szabályozni, a jövőbeli bilaterális kapcsolatokat viszont az Egyesült Királyság és az EU (esetleg a tagállamok) közötti nemzetközi megállapodással.

A kilépés feltételeinek és a jövőbeli kapcsolatoknak **egy szerződésben** való szabályozása viszonylag zökkenőmentes átmenetet biztosítana, viszont az említettek miatt jogilag aggályos, mert egy szerződés nem állhat elsődleges jogforrásból és nemzetközi megállapodásból. Ennek az egyébként valószínűtlen megoldásnak az előnye az lenne, hogy csomagban, egy alkalommal kellene a tagállamoknak lefolytatniuk a ratifikációs eljárást.

A dolgok jelenlegi állása szerint **két különálló megállapodás** születik. A **kilépési szerződés** az EU-ból való brit kiválás technikai kérdéseit rendezi. Az erről szóló tárgyalások befejezése után lehet **elkezdeni a két entitás közötti hosszú távú viszonyt rendező, a kereskedelemre és a szabályozásra vonatkozó szerződés** tárgyalását, ami viszont brit részről politikai döntést igényel.

A **kilépési szerződésben** többek között meg kell határozni az Egyesült Királyságban élő európai uniós állampolgárok és az EU-tagállamokban lakó brit állampolgárok jogállását, az Ír Köztársaság és az Észak-Írország közötti határ jellegét, a határátlépés szabályozását, valamint a kiválás Egyesült Királyságra háruló költségeit. Megoldást kell találni arra, mi legyen az Európai Bizottságban és más EU-s intézményekben (Európai Unió Bírósága stb.) dolgozó mintegy kétezer brit állampolgárral (köztük 1164 európai bizottsági alkalmazottal – a teljes létszám 3,5 százaléka),

különösen a 73 brit európai parlamenti képviselővel. Az ő mandátumuk 2019-ben, illetve, ha arra előbb kerül sor, a kilépés pillanatában jár le. Az alapszerződés nem zárja ki az EU-ból kilépő ország állampolgárait az integrációs intézményekből.

Tisztázni kell, hogy a brit államtól vagy az európai uniós költségvetésből kapják a nyugdíjat azok az angol állampolgárok, akik 1973 és 2016 között az európai uniós intézmények tisztviselői voltak. Az előremenekülés jegyében sok brit állampolgár folyamodott belga állampolgárságot (Gyévai 2016b). Rendezni kell a brit európai parlamenti képviselők nyugdíját is. Elképzelhető, hogy kitérnek a tengeri halászati területek szabályozására is.

Módosításra szorul az Egyesült Királyságban működő **európai uniós ügynökségek** státusza, és új helyet kell találni nekik, beleértve az Európai Bankhatóságot és az Európai Gyógyszerügynökséget.

Megoldásra vár **a multilaterális projektek befejezése**. Ezzel kapcsolatban megemlíthető, hogy a brit pénzügyminisztérium már megígérte a kedvezményezetteknek, hogy 2020-ig folyósítja az általuk elnyert európai uniós forrásokat, beleértve a mezőgazdasági támogatásokat is. Rendezésre vár Gibraltar státusza, valamint a brit és az európai uniós állampolgárok és vállalatok által szerzett határátlépési jogok szabályozása stb.

Mivel az angol Írországban és Máltán hivatalos nyelv, az EU-ban is az marad. A brit kiválás ellenére megmarad meghatározó szerepe az Európai Unióban, bár nem lehet kizárni a német és a francia nyelv kismértékű felértékelődését az európai uniós intézményeken belüli kommunikációban.³⁶

A kiválásról szóló szerződésben az Egyesült Királyság és az EU közötti jövőbeli kapcsolatokra legfeljebb utalás történhet. Az Európai Bizottság ezt a megoldást támogatja. A második megállapodás **az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti hosszú távú kapcsolatrendszer** alakítaná ki az új feltételek között, elsősorban a kereskedelempolitikára és szabályozási kérdésekre koncentrálna. (A szóba jöhető kereskedelempolitikai modelleket a 3.5.3. fejezet tárgyalja.)

A két megállapodás az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke alapján elvileg vagy egy időben, vagy egymást követően léphet hatályba. Az előbbi jogi szempontból ellentmondásos és technikailag nem kivitelezhető, az utóbbi hosszú ideig tartó bizonytalansággal járna. A második szerződés megtárgyalását az első befejezése után lehetne megkezdeni, időigénye jóval nagyobb, mint az elsőé. Az EU és Svájc, illetve az EU és Kanada közötti szerződés tapasztalatai alapján ez akár a tíz évet is elérheti. Az elkészült szerződést még ratifikálniuk kell az érintetteknek (EU-tagállamok, Európai Parlament, Egyesült Királyság), ami szintén időt vesz igénybe, és jelentős kockázatai vannak. Kétségtelenül nem lenne szerencsés, ha a két szerződés hatálybalépése közötti idő túlságosan hosszú lenne, de egyelőre nem válaszolható meg az a kérdés, hogy ezt miként lehetne lerövidíteni.

A 2016. június 29-i informális **európai tanácsi ülésről** kiadott közleményből kitűnik, hogy a résztvevők **két egymás után hatályba lépő egyezmény** megkötését támogatták, de nem foglaltak állást a hatálybalépés időbeli ütemezéséről (Łazowski 2016: 3–4). Ez azért bonyolítja a kiválást, mert az Egyesült Királyság a hatályos közösségi joganyag

36 Az EU lakosainak 51 százaléka beszéli az angolt első vagy második nyelvként, míg ez az arány 32 százalék a német és 26 százalék a francia nyelv esetében. Az EU tagállamaiban az általános iskolások 80 százaléka angolul kezd tanulni, mindössze 4 százaléka franciául.

értelmében az EU elhagyásával kilép az Európai Gazdasági Térségből is, aminek pedig a két entitás közötti jövőbeli viszonyban lényeges szerepe lehet.

A kilépés feltételeit döntően az európai uniós intézmények és a tagállamok vezetői fogják meghatározni, nem pedig a brit kormány. Az utóbbi dolga azért sem lesz egyszerű, mert a mértékadó brit közgazdászok közül senki sem támogatta az EU-ból való brit távozást (bár nem tudták meggyőzni a közvéleményt annak hátrányairól). Nincs nyoma annak, hogy a kormánynak, illetve a kilépéspártiaknak határozott, konzisztens elképzelésük lett volna az EU-n kívüli Egyesült Királyságról, azaz a kilépés feltételeiről, majd az EU-val való kapcsolatokat rendező megállapodás tartalmáról. Ezek a kérdések a népszavazás eredménye után kerültek a brit kormány napirendjére. Ebben valószínűleg az is szerepet játszott, hogy nincs jó megoldás az EU-ból való kilépésre, csak a rossz és a kevésbé rossz közül lehet választani.

3.3. Az Egyesült Királyság helyzete az EU-ban

A kilépés mérföldköveinek bemutatása után célszerű elemezni az Egyesült Királyság Európai Unióban elfoglalt helyzetét történelmi visszatekintésben, ami segíti a kilépés motívumainak a megértését, valamint David Cameron miniszterelnök és kormánya 2015–2016-ban előterjesztett, a brit pozíció javítását célzó javaslatait. Annak ellenére, hogy ezek a javaslatok a brit távozás miatt nem valósultak meg, tanulságosak az EU lehetséges fejlődési irányairól folyó viták szempontjából.

3.3.1. Történelmi visszatekintés

Az Egyesült Királyság státusza az európai integrációban és a kormányai által követett politika hagyományosan **ellentmondásos** volt. Az ország 1973. évi csatlakozása az akkori Európai Közösségekhez jól tükrözte a kor gazdasági és politikai realitásait és erőviszonyait. Az EK-tagságot a konzervatívok kezdetben a gazdaság dinamizálása és a brit nemzetközi befolyás csökkenésének megállítása, illetve visszafordítása eszközének tekintették. Az Egyesült Királyság gazdasági szereplői ugyan soha nem kérdőjelezték meg az EU közös értékeit és elveit, az európai integrációban betöltött tagság értékelésében azonban mindig is hajlamosak voltak, a **haszonelvűség** követelményeivel összhangban, a költségek és a hasznok összevetésére helyezni a hangsúlyt az olyan kérdésekkel szemben, mint az integráció melletti politikai elkötelezettség, a közös értékek és elvek, stratégiai vagy történelmi távlatok az európai identitás helyett vagy inkább mellett. A nettó haszon maximálására való törekvés mindig is rányomta bélyegét a brit Európa-politikára.

Az ország európai integrációhoz való viszonyát nagymértékben meghatározta, hogy a brit kormányok hagyományosan nagyobb jelentőséget tulajdonítottak az ún. **negatív integrációnak**, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása előtti akadályok lebontásának (közös piac), mint a **pozitív**nak, azaz új intézmények és együttműködési formák és mechanizmusok létrehozásának. Az előbbit erőteljesen szorgalmazták, az utóbbit nem, vagy legfeljebb félszívvvel, illetve ellentmondásosan. Talán ezért is nevezték az Egyesült Királyságot vonakodó partnernek az EU-ban (Rapcsák 2005).

A brit kormányok támogatták a gazdasági integrálódást, viszont nem, vagy legfeljebb visszafogottan álltak ki a politikai mellett. A **szuverenitás** különleges értéként történő kezelése és védelme is szerepet játszott abban, hogy az Egyesült Királyság hagyományosan az integrációs szintű (szupranacionális vagy nemzetek feletti) intézmények létrehozása, fejlesztése és dominanciája helyett a **kormányközi együttműködés** mellett szállt síkra az EU-ban. A nemzeti szuverenitás védelme és a nemzetek feletti unió elvetése a legerőteljesebben Margaret Thatcher konzervatív párti miniszterelnök 1988 szeptemberében Bruges-ben tartott beszédében jutott kifejezésre; ezt az álláspontot a későbbi kormányfők is képviselték, bár Tony Blair munkáspárti miniszterelnök az elődeihez és az utódaihoz képest enyhébben (Egedy 2017: 437).

A fenti korlátok figyelembevételével **az Egyesült Királyságnak az integráció fejlődéséhez való hozzájárulása** is jelentős volt. A gazdasági integrálódás segítése, illetve részben a negatív integráció jegyében a brit kormányok **előmozdították a belső piac egységesítését**, beleértve többek között általában a szolgáltatások, azokon belül a pénzügyi közvetítő rendszer, a villamos energia, a földgáz, a légi közlekedés és a távközlés piacának a liberalizálását.

Az egységes piac a négy szabadságon (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása) alapul, de több az egyszerű piaci integrációnál. Nem szűkíthető le normatív liberalizálásra, mert része a szabványok és technikai szabályok harmonizálása, egységesítése, illetve újak létrehozása, továbbá az adóharmonizálás és a monetáris politika (árfolyamrögzítés). Mindezek alapján összességében pozitív integrációról van szó. Az egységes piacból közös politikák következnek.

Az egységes piaccal kapcsolatos brit álláspont skizofrén volt. A brit kormányok az egységes piacnak mint liberalizációs programnak hagyományosan lelkes támogatói voltak. Ugyanakkor korán felismerték, hogy a belső piacot nem lehet egységesíteni közös szabályok nélkül, amelyek jelentős részét viszont a tagállamok többségi szavazással hagyták jóvá. Az 1980-as években Margaret Thatcher miniszterelnök is azt a véleményt képviselte, hogy több, a belső piacra vonatkozó jogszabályt fogadjanak el többségi szavazással (The Economist 2016i). (Ez előnyösebb volt brit szempontból, mint az egyhangúságon alapuló korábbi gyakorlat.) A belső piac egységesítése nyomán jelentős számban épültek be szupranacionális (föderális) elemek az európai integráció döntéshozatali és működési rendszerébe. A brit kormányok által kifogásolt és elutasított terjeszkedő brüsszeli bürokratikus szabályozás és ettől elválaszthatatlanul a nem kívánt föderalizmus sok eleme éppen az egységes piac megvalósítását szolgáló technikai eszközök-höz kapcsolódott.

A belső piacra vonatkozó brit álláspont más szempontból is következetlen volt. A belső piac egységesítéséből származó előnyök ugyanis a devizaárfolyamok rögzítése esetén realizálhatók teljes mértékben. Ez felveti a gazdasági és monetáris unió létrehozását, amelyet viszont a brit kormányok nem támogattak, elsősorban azért, mert az a szuverenitás nagymértékű csorbulásával jár.

A belső piac egységesítéséből származó előnyök teljes körű kiaknázása is a szuverenitás megosztását teszi szükségessé. Ennek következetes végigvitelét azonban nem csekély mértékben gátolták a brit kormányoknak az EU-tagállamok többségétől eltérő politikai és gazdaságpolitikai preferenciái. Az Egyesült Királyság egy ponton túl nem kívánta megfizetni a pótlólagos gazdasági előnyöknek a szuverenitás megosztásában kifejezésre jutó politikai árát.

Félrevezető volt a kilépést támogatóknak az az érve, hogy az európai uniós jogszabályokat rákényszerítették az Egyesült Királyságra. A London School of Economics elemzése szerint a brit kormány képviselői a szavazások 87 százalékában a többség oldalán álltak (The Economist 2016i). A klímaváltozással és a pénzügyi szabályozással összefüggésben a brit álláspont a többi tagországnál szigorúbb volt. A brit elsődleges jogszabályok mindössze 6,8 százaléka, a másodlagos jogszabályok 14,1 százaléka szolgálta az európai uniós joganyag adaptálását és érvényre juttatását, szemben a politikusok 75 százalékos szubjektív becslésével (Wolf [2016c] idézi a Centre for European Policy Studies elemzését). Az EU-tagság szabályozási költségét a brit GDP mintegy 0,5 százalékára becsülték. A brit kormányzat vizsgálata szerint viszonylag csekély volt a belső piacra vonatkozó felesleges EU-s jogszabályok száma.

Figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy sok esetben az USA egységes belső piacára több szabály vonatkozik, mint az Európai Unióéra. A közbeszerzések terén például Kalifornia államban vagy Chicagóban a szövetségi államon belüli vagy a helyi szolgáltatók előnyt élveznek, ami az EU-ban kizárt. Az USA-ban nagyszámú szolgáltatást nem országos, hanem szövetségi állami szinten szabályoznak, ezek nagymértékben eltérhetnek egymástól (Matthijs 2017: 90). Az Egyesült Királyság egyébként élen járt a közös jogszabályok elszabotálásában és megsértésében, ennek nyomán nagyszámú kötelezettségesszegési eljárás indult az országgal szemben.

Megemlíthető még, hogy a brit kormányok szorgalmazták a harmadik országokkal való szabadkereskedelmi megállapodások megkötését és az EU bővítését. Jelentős volt a brit szerepvállalás a felsőoktatásban, beleértve az Erasmus+ programot. Az ország támogatta a halászati politika 2013. évi reformját és az 1990-es évek elején a mezőgazdasági támogatások radikális átcsoportosítását a termelés ösztönzése felől a termelők jövedelmének biztosítása felé (Emerson–Movcha 2016: 2–3).

Az Egyesült Királyság kezdettől fogva síkraszállt amellett, hogy az európai uniós költségvetésben mérsékeljék a múltat idéző nem hatékony mezőgazdasági támogatások és az adminisztráció arányát, és a kiadások növekvő hányadát fordítsák a jövőt megalapozó területekre és tevékenységekre, amilyen például a kutatás-fejlesztés, az innováció és a gazdasági növekedés ösztönzése. Ez a brit törekvés a legutóbbi hétéves költségvetés elfogadásakor járt a legnagyobb sikerrel.

Az Egyesült Királyság egyike volt azon tagállamoknak, amelyek az 1990-es években, amikor az ezzel kapcsolatos német és francia álláspont még meglehetősen bizonytalan volt, szorgalmazták az Európai Unió **keleti irányú bővítését**. Ez logikusan következett az ország világgazdasági nyitottságából. Ugyanakkor a bővítés támogatása mögött az egyre szorosabb integráció mint cél fellazítása is meghúzódhatott. A bővítést az Európai Unió mélyítésének a megakadályozására vagy legalább lassítására is fel lehetett használni. Végül is sajátos paradoxon, hogy miután az EU-hoz 2004-ben tíz közép-, kelet- és dél-európai ország csatlakozott, 2007-ben Románia és Bulgária, 2013-ban pedig Horvátország lépett be, mérséklődött az Egyesült Királyság szavazatainak relatív súlya az Európai Parlamentben és a Tanácsban. Ezáltal gyengült az ország befolyása az európai uniós döntéshozatalban, azon belül a jogalkotásban, beleértve a belső piacra vonatkozó jogszabályokat. Később a bővülés nyomán a közép- és kelet-európai (főleg lengyel) munkavállalók tömeges megjelenése okozott feszültségeket az országban.

Az EU-tagság, az európai uniós joganyag alkalmazása, különös tekintettel a belső piacra vonatkozó jogszabályokra,

soha nem gátolta az Egyesült Királyság gazdasági fejlődését, a **gazdasági szerkezet és intézményrendszer korszerűsödését**, amihez az 1980-as években Margaret Thatcher munkaügyi reformja és a jegybank függetlenségének megteremtése is hozzájárult. EU-tagként az Egyesült Királyság az egyik legrugalmasabb és adminisztratív szempontból legkevésbé szabályozott, ha úgy tetszik, piaci értelemben a legszabadabb és legrugalmasabb fejlett ország lett a világban. Az OECD szerint az Egyesült Királyság munkaerőpiaca a legkevésbé, termékpiaca Hollandia után a második legkevésbé szabályozott (OECD 2016a). A brit munkaügyi szabályozás az amerikaihoz, a kanadaihoz és az ausztrálhoz hasonlítható, és messze lazább, mint bármelyik európai uniós tagállamé. Az OECD szerint a legszigorúbban szabályozott terület az építési engedélyek beszerzése, ami független az európai uniós szabályozástól, viszont hátrányosan érinti a termelékenységet. A Világbank Doing Business rangsorában is, amely az üzleti környezet minőségét méri, igen kedvező az Egyesült Királyság pozíciója.

A gazdaságra vonatkozó legköltségesebb szabályokat nem az EU inspirálta, hanem a brit kormány léptette életbe, azaz a brit terminológiát használva az európai uniós bürokrácia által a gazdasági szereplőkre rótt költségekhez képest megterhelőbb volt a hazai szabályozás. Egyéb tényezők mellett az EU belső piacába való integrálódás vonzotta a külföldi működőtőke-befektetéseket, amelyek fedezték vagy mérsékeltek a folyó fizetési mérleg hiányát, és nagyszámú munkahelyet teremtettek.

Többek között a szuverenitás védelmében kötötték ki a brit kormányok a **kimaradást** (opt-out) a Gazdasági és Monetáris Unióból (beleértve a gazdasági kormányzás kötelező elemeit) és az integráció néhány más, a tagállamok közötti szorosabb együttműködést feltételező területéről: a schengeni rendszerből, bizonyos rugalmassággal a bűnügyi és rendőrségi együttműködésből és a szociális politikából. (A GMU-ba való belépést azért is utasították el, mert az euró bevezetésétől az Egyesült Királyság globális pénzügyi pozícióinak a gyengülését várták.) A mezőgazdaság alacsony nemzetgazdasági súlyára hivatkozva a közös agrárpolitika kapcsán az ország **visszatérítést** kért és kapott a közös költségvetésből. Az Egyesült Királyság azért vett részt a kül- és biztonságpolitikában és az adózás terén folytatott együttműködésben, mert ezeken a területeken a döntéseket egyhangúlag szavazzák meg, ezáltal nem sérült az ország szuverenitása. (Az opt-out részletes bemutatását lásd a 4.2. fejezetben.)

A Gazdasági és Monetáris Unióból való kimaradás következményei ellentmondásosak. Sajátos paradoxon, hogy a közös fizetőeszköz, az euró pénzügyi elszámolási központja egy az euróövezeten kívüli ország fővárosában, Londonban van. A kimaradás eredményeként az Egyesült Királyság *de jure* sok tekintetben megőrizte tényleges vagy vélt szuverenitását. Az euróövezet – mint az Európai Unión belüli blokk – gazdasági súlyának, illetve az integrációs döntéshozatalban játszott szerepének és befolyásának a növekedése viszont *de facto* korlátozta azt, elsősorban a pénzügyi szabályozás és a belső piaci jogalkotás terén.

A brit kormányok úgy kívánták fenntartani befolyásukat az Európai Unióban, hogy távol tartották országukat a Gazdasági és Monetáris Uniótól. A brit gazdaság élvezte a belső piac előnyeit, viszont kimaradt az euróövezet vélt vagy tényleges hátrányaiból. A brit kormányoknak azzal a dilemmával is folyamatosan szembesülniük kellett, hogy milyen módon egyeztessék össze a GMU-n való kívülállás követelményeit és következményeit a belső piac továbbfejlesztésével. A teljes képhez hozzátartozik, hogy ez nemcsak az Egyesült Királyság, hanem az európai uniós intézmé-

nyek dilemmája is volt. A két integrációs fokozatnak (belső piac és gazdasági és monetáris unió) ugyanis egymással összhangban kell lennie, koordináltan kell fejlődnie.

Bár nincs értelme múltbeli döntési alternatívákkal foglalkozni, beleértve azt, hogy mi lett volna, ha az Egyesült Királyság csatlakozik az euróövezethez, pusztán gondolat kísérletként megemlíthető, hogy az ország jelentős gazdasági és pénzügyi súlya alapján a brit jegybank, az 1694-ben alapított Bank of England egészen biztosan meghatározó szerepet játszott volna a közös monetáris politika irányának és arculatának a kialakításában és formálásában, a brit kormány pedig a tagállamok fiskális politikáinak az összehangolásában.

Az más kérdés, hogy a szuverén adósságválság kezelésében (2008-ban és a rákövetkező években) a szorosabb pénzügyi integrációhoz nem tartozó Egyesült Királyságnak nagyobb mozgástere volt, mint a GMU-tagállamoknak. Ebben az is szerepet játszott, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióban hiányoztak a válságkezelés eszközei, illetve az euróövezetet és az EU intézményeit vezetőik sok hibát is elkövettek. Mindez azonban az 1990-es évek elején, amikor a GMU létrehozását elhatározták, természetesen még nem volt látható.

Ami az utóbbi időszakot illeti, a teljesség igénye nélkül megemlíthető, hogy a szorosabb együttműködésre és intézményépítésre irányuló fenntartások miatt a brit kormány képviselői 2012-ben nem írták alá az ún. **fiskális paktumot**, amely a tagállamok fiskális politikáival szemben támaszt szigorúbb követelményeket. Főleg a brit kívülmaradás miatt öltötte a fiskális paktum európai uniós jogszabály helyett a benne részt vevő országok közötti nemzetközi szerződés formáját. **Az Európai Unió költségvetésének elfogadását** igen gyakran nehezítette a brit kormány. Ez történt például 2005-ben (megakadályozták, hogy a luxemburgi elnökség idején elfogadják a 2007–2013. évi, mondván, hogy a következő – brit – elnökség idején ők jobb javaslatot tesznek), majd 2012-ben is, amikor a 2013. évi kiadások 2011. évi szinten történő befagyasztása mellett szállt síkra, és a 2014 és 2020 közötti európai uniós költségvetés tárgyalását sem könnyítette meg.

Az euróövezet államadósság-válságának kezelésére és működési hiányosságainak orvoslására hivatott, európai uniós szabályozó és felügyelő intézmények létrehozását kilátásba helyező **bankunió** terve, amelyet 2012 nyarán hoztak nyilvánosságra, a következő **dilemma** elé állította az Egyesült Királyságot: ha **kimarad** belőle, nem fér hozzá az európai pénzügyi piac egyes szolgáltatásaihoz, és elveszíti befolyását a pénzügyi jogszabályok kialakításában; a bankunióba való **belépés** viszont korlátozza a brit pénzügyi szféra mozgásterét, azaz elesik a szabályozási arbitrázs (a befektetők számára a közösségi normákhoz képest lazább előírások) kínálta előnyöktől. Mindkét eset hátrányosan érinti London nemzetközi pénzügyi központ-szerepét. Ráadásul a bankunió a fiskális és a politikai unió irányába tett lépésnek is tekinthető, ami nem volt népszerű az EU-val szemben szkeptikus brit szavazók körében. A nagyszámú közös intézménytől és politikától való tartózkodás és a sok kivétel miatt az Egyesült Királyság **kivételezett státusz**t élvezett az Európai Unióban.

E sajátos státuszának köszönhetően az Egyesült Királyság sokat **profitált az EU-tagságból**. Az európai uniós tagállamok teljesítményével összehasonlítva 1950 és 1973 között a brit GDP-dinamika volt a leglassúbb. 1958 (az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződések hatálybalépésének éve) és 1973 (a brit csatlakozás éve) között az NSZK, Franciaország és Olaszország egy főre jutó GDP-je összesen 95 százalékkal bővült, az Egyesült Királyságé

viszont mindössze 50 százalékkal emelkedett. Az egy főre jutó GDP az 1973. évi csatlakozás utáni 43 évben a G7 országai közül az Egyesült Királyságban növekedett a leggyorsabban – lendületesebben, mint Németországban, Franciaországban és Olaszországban (Giles 2016). Ebben természetesen sok tényező közrejátszott. Az EU-tagság szerepe pontosan nem állapítható meg, de megalapozottan állítható, hogy kiemelkedő volt.

Modellszámítások szerint, amelyek figyelembe veszik az elemzésben szereplő országok GDP-jét, devizájuk reál-árfolyamát, lakosságszámát, az Egyesült Királyságtól való távolságát stb., az EU-tagság az Egyesült Királyság külkereskedelmét 55 százalékkal emelte (ez megfelel a Viner [1950] által definiált **kereskedelemtérítő hatásnak**), ezáltal nem csekély mértékben járult hozzá a brit gazdaság növekedéséhez és termelékenységének javulásához (Springford–Tilford 2014: 4). A modell szerint ezt a növekményt viszonylag kis mértékben ellensúlyozták **kereskedelemlerelő hatások** (amikor a harmadik országokból származó olcsóbb importot a vámunió belüli drágább termékek váltják fel). Az EU-tagság nettó hatásaként 30 százalékos kereskedelembővülés adódott. Messze nincs tehát arról szó, hogy az európai uniós gazdasági jogszabályok gátolták volna a brit gazdaság, azon belül a külkereskedelem növekedését – épp ellenkezőleg!

A külkereskedelem szerepét más oldalról érzékelteti, hogy az EU részesedése az 1970-es évtized elejétől a 2006. évi csúcsertéig folyamatosan nőtt az Egyesült Királyság kivételében. Amíg Svájc esetében az EU-val kötött szabadkereskedelmi megállapodások legfeljebb stabilizálták az EU arányát a kivitelben, addig az Egyesült Királyság esetében az EU-tagság dinamizáló szerepet töltött be (IMF 2016a: 14). Más elemzések is arra a következtetésre jutottak, hogy az EU-tagság hozzájárult az erőforrások hatékonyabb allokációjához, a méretgazdaságossági megtakarítások realizálásához és az árak csökkenéséhez az Egyesült Királyságban.

Az európai uniós tagság szerényebb mértékben járult hozzá a brit **szolgáltatásexport** növekedéséhez annak ellenére, hogy a pénzügyi szolgáltatások esetében az egységes piacon elegendő egyetlen engedély (ezt nevezik útlevélnek) az összes tagállamban való megjelenéshez és értékesítéshez. Ennek az lehet a legvalószínűbb magyarázata, hogy egyrészt lassú volt az EU szolgáltatáspiacának a liberalizálása, a szolgáltatáskereskedelem előtti akadályok lebontása, másrészt az Egyesült Királyság üzleti szolgáltatásokat nyújtó szektora az Európai Unió kívül is versenyképes volt.

A **külföldi működőtőke-befektetések** terén a fő vonzerőt az Egyesült Királyság szerkezeti és főként kereskedelem-politikai nyitottsága, mély tőkepiaca, valamint termék- és tényezőpiacainak nemzetközi összehasonlításban alacsony fokú szabályozottsága képezte. Ezeket a korábban is meglévő előnyös tényezőket gazdagította, illetve erősítette fel az EU-tagság, a brit belső piacot ugyanis kiegészítette az EU egységes piacához való hozzáférés. Mindezek eredményeként az EU-ban az Egyesült Királyság volt a harmadik országokból származó külföldi működőtőke-befektetések legnagyobb haszonélvezője (Springford–Tilford 2014: 7).

Végül a vámtarifák eltörlése és a külkereskedelmi forgalom előtti szabályozási akadályok megszüntetése, illetve enyhítése mellett az EU-tagság előnyei között megemlíthető még a piaci verseny erősödése, nem utolsósorban a szigorú (német mintájú) versenypolitikával és az állami támogatások korlátozásával összefüggésben. A **verseny** először az 1973. évi csatlakozás után, majd a belső piac egységesítésének 1992. évi deklarálását követően erősödött az Egyesült Királyságban és ösztönözte a gazdasági növekedést, a specializációt és az innovációt. A fokozódó verseny foygasz-

tók szempontjából kedvező hatását illusztrálja, hogy 1981 és 1999 között 10 EU-tagállamban (beleértve az Egyesült Királyságot is) a költségekre vetítve a haszonkulcs 39-ről 28 százalékra csökkent (Badinger 2007). A brit gazdasági szereplők az erősebb verseny körülményei között kihasználták a nagyobb integrációs piac által nyújtott lehetőségeket, ami hozzájárult a reálbérek emelkedéséhez és a munkanélküliség csökkenéséhez. Az erős verseny az üzleti szféra kutatás-fejlesztési tevékenységét is ösztönözte, javította a menedzsment hatékonyságát és a munkaügyi kapcsolatokat. Az erősödő verseny ugyanakkor áldozatokkal is járt: a kevésbé hatékony termelők, mint például a British Leyland autógyár és az ICL ipari konglomerátum, tönkrementek. Összességében azonban az EU-tagság jelentős szerepet töltött be a brit gazdaság átalakításában, korszerűsödésében, világgazdasági nyitottságának fokozódásában és nemzetközi versenyképességének javulásában.

Az EU-tagság és a belső piacba való integrálódás maga után vonta ugyan a szuverenitás bizonyos mértékű gyengülését, ennek fejében viszont egy nagyobb entitás részeként **nőtt a brit tárgyalási alkuerő** a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokban. Az EU-tagság növelte, nem pedig csökkentette az Egyesült Királyság nemzetközi befolyását.

Sok jel utal arra, hogy a mindenkori brit kormány és a közvélemény az integrációt **zérőösszegű játékként** fogta fel (amelyben az egyik fél vesztesége automatikusan a másik fél nyeresége és fordítva), főleg akkor, amikor pénzről, az európai uniós költségvetésről volt szó. Az eddigi tapasztalatok alapján az integráció viszonylag zavartalan belső és külső feltételek esetén általános irányzatként pozitív összegű játék, tehát az EU-tagságból mindegyik résztvevő nyer. Az integrációt zérőösszegű játékként felfogó brit kormányok az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatok intézményrendszerének javítása, illetve megreformálása helyett **az EU-ból származó nettó előnyök növelésére** törekedtek. Mindez úgy is értelmezhető, és nagyszámú szakértő így is értette, hogy egyfelől az Egyesült Királyság élvezte az integráció előnyeit, másfelől viszont kormánya belülről gyakorolt nyomást az európai uniós intézményekre az integrációs folyamat lassítása, illetve saját érdekeinek megfelelő alakítása végett. Az Egyesült Királyság EU-ban betöltött helyzetével kapcsolatos elégedetlenség (részben belpolitikai okokkal is összefüggésben) a 2015. május 7-i parlamenti választások után kulminált, amikor az előző koalíciós kormány után David Cameron akkori miniszterelnök egyszínű, konzervatív kormányt alakított.

3.3.2. A 2015–2016. évi EU–brit különalku

A parlamenti választások után David Cameron hosszú ideig elkerülte, hogy konkrétan meghatározza kormánya követeléseit az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kapcsolatok újratárgyalásával összefüggésben. Ennek fő oka az volt, hogy az általa megfogalmazott követeléseket a kormányfő EU-val szemben szkeptikus ellenzéke azonnal elégtelennek nyilvánította volna. Végül is 2015. október 15–16-i ülésén az Európai Tanács felszólította Cameront, hogy a következő hónapban írásban terjessze elő kéréseit.

David Cameron Donald Tusknak, az Európai Tanács állandó elnökének írt, de az Európai Bizottság és az Európai Parlament elnökének és a tagállamok állam- és kormányfőinek is eljuttatott, **2015. november 10-i keltezésű levelében** (megjelent: Emerson 2015: 4–6) négy területen (versenyképesség, gazdasági kormányzás, szuverenitás és beván-

dorlás) kérte az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kapcsolatok újraszabályozását. Arra is utalt, hogy az említett területeken végrehajtandó reformok az EU érdekeit is szolgálják. (Megjegyzendő, hogy a levélben kevésbé volt szó európai uniós reformokról, mint inkább az európai uniós intézmények által az Egyesült Királyságnak nyújtandó engedményekről.) A levél azért érdemel figyelmet, mert segít megérteni azokat a dilemmákat, amelyekkel a brit kormány az EU-tagság kapcsán szembesült.

A **versenyképességgel** kapcsolatban David Cameron a belső piac egységesítésének befejezése, az EU-s szabályozás terjedésének visszafogása és a szabadkereskedelmi egyezmények megkötésének folytatása mellett szállt síkra. Az EU-s szabályozás megregulázása ugyan további értelmezést igényel, de ha a túlzott bürokrácia leépítéséről van szó, beleértve az egyes területek túlszabályozását, akkor nem kifogásolható. Mindenesetre paradox módon az Egyesült Királyság olyan időszakban állt elő ezzel a javaslattal, amikor az európai uniós intézmények a versenyképességet éppen a felesleges jogszabályok kiiktatásával, a jogi szabályozás visszafogásával, az adminisztráció mérséklésével kívánták javítani.

A **szuverenitásra** hivatkozva kért felmentést a kormányfő az Egyesült Királyság számára az egyre szorosabb unió alól, amely kitétel az Európai Unióról szóló szerződés preambulumban található. Ugyancsak a szuverenitást szem előtt tartva kívánt nagyobb szerepet szánni a nemzeti parlamenteknek. Garanciákat kért arra is, hogy a mélyebben integrálódó euróövezet nem „szövetkezik” az euróövezetbe nem tartozó tagországok ellen.

A **bevándorlást** illetően azt kívánta elérni, hogy az EU-ból származó munkavállalók csak négyévi munkaviszony után lehessenek jogosultak bizonyos szociális juttatásokra.

Nem magának a listának a tartalma árulkodó, hanem az, hogy **mi maradt ki** a felsorolásból. Ilyen a szociális vagy foglalkoztatási jogszabályok alkalmazása alóli felmentés, az európai uniós intézményekhez delegált kompetenciák bizonyos részének visszaszármaztatása a tagállamokhoz, új tagállami vétő, illetve a kvóta kérdése a menekültek tagállamok közötti elosztásával kapcsolatban. Mindez korábban az EU-val szembeni brit követelések része volt, de nem került be a hivatalos levélbe.

Ebből a kívánságlistából általános értelemben csak a szociális juttatások adott feltételekhez kötése nem volt elfogadható, mivel nem volt összhangban a közösségi jog betűjével és szellemével. A négyéves várakozási idő ugyanis diszkriminatív, ellentétes az európai uniós jogszabályokkal, arról nem is beszélve, hogy a legtöbb külföldi dolgozni megy az Egyesült Királyságba, nem pedig szociális juttatásokért. A menekültek tagállamok közötti elosztását illetően a kötelező kvótáktól az európai uniós intézmények fokozatosan visszaléptek.

Az Egyesült Királyság EU-tagként megkapta, amit kívánt, miközben sok területen maradt ki az együttműködésből opt-out révén. Ilyen körülmények között a brit kormány tárgyalási mozgástere meglehetősen szűk volt, különösen annak fényében, hogy csak olyan követelésekkel léphetett fel, amelyek az alapszerződések módosítása nélkül végrehajthatók (Emerson 2016a: 1).

A **szorosabb unióból való kimaradás** felvetésével a brit miniszterelnök részben nyitott kapukat döngetett. Aggályait az **Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülésén** elfogadott dokumentum eloszlathatta volna, illetve a szorosabb unió felé haladást a tények sem igazolták (részletesebben 4.2.1. fejezet). Mindez arra utal, hogy a brit miniszterelnöknek paradox módon sokkal inkább hazája EU-ellenes erőivel kellett harcolnia, mint az EU-s intézményekkel.

Az **Európai Tanács keretében üléselő állam- és kormányfők** 2016. február 18–19-i ülésén elfogadott **határozata** (Európai Tanács 2016: 8–24) nemcsak azért érdekes és tanulságos, mert tartalmazta az érintetteknek a brit követelésekre adott válaszát, hanem azért is, mert rendelkezéseinek hatálybalépése esetleg más irányt adhatott volna az európai integráció fejlődésének. A határozat akkor lépett volna hatályba, ha az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja marad. Sok tekintetben valami olyasmi történt, mint az EU 2004. október 4-én aláírt alkotmányos szerződése esetében, amelynek ratifikálását a franciaországi és a hollandiai népszavazás elutasította, ezáltal nem lépett hatályba, ennek ellenére rányomta bélyegét a későbbi folyamatokra. (Természetesen a most tárgyalt határozat messze nem olyan súlyú, mint az alkotmányos szerződés volt, ennek ellenére nagymértékben befolyásolta az európai integrációról való gondolkodás további menetét.)

Idekívánkozik még egy megjegyzés a dokumentum jogi státuszáról. A határozatot hangsúlyozottan a tagállamok állam-, illetve kormányfői fogadták el, nem pedig az Európai Tanács. Az Európai Unióról szóló szerződés 15. cikke (1) bekezdése értelmében az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat. Ennek megfelelően a határozat kormányközi megállapodás formáját ölti, amelyre nem az európai uniós jog vonatkozik, hanem a nemzetközi, és addig nem lesz kötelező, ameddig nem építik be az Európai Unió alapszerződésébe vagy másodlagos jogforrásaiba (Duff 2016b: 4).

A határozat **gazdasági kormányzásról** szóló része azonosította az euróövezet és az azon kívüli országok jogait és kötelességeit a tágabb belső piac és a szűkebb euróövezet működése közötti összhang követelményeinek megfelelően. Kizárta a diszkrimináció lehetőségét bármelyik országcsoport részéről és irányában. Részletesebben: „Tilos különbséget tenni természetes, illetve jogi személyek között a tartózkodási helyük, illetve székhelyük szerinti tagállam hivatalos pénzneme, vagy adott esetben annak alapján, hogy az adott tagállamban mely pénznem minősül törvényes fizetőeszköznek.”

Az európai integráció további fejlődésével kapcsolatban a határozat leszögezte: „Azok a tagállamok, amelyeknek a pénzneme nem az euró, önkéntes alapon vehetnek részt a gazdasági és monetáris unió további elmélyítését szolgáló intézkedésekben, minden olyan esetben, amikor az megvalósítható. Ez nem érinti azt a tényt, hogy azok a tagállamok, amelyeknek pénzneme nem az euró, és amelyek nem tartoznak azon tagállamok közé, amelyek nem kötelesek bevezetni az eurót, illetve mentességet kaptak annak bevezetése alól, a Szerződések értelmében kötelesek abban az irányban haladni, hogy teljesíteni tudják az egységes valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket” (Európai Tanács 2016).

„Tényként rögzítjük egyrészt, hogy azok a tagállamok, amelyek nem vesznek részt a gazdasági és monetáris unió további elmélyítésében, azt akadályozni nem fogják, sőt elősegítik, másrészt ezen folyamat során a részt nem vevő tagállamok jogait és hatásköreit mindvégig tiszteletben kell tartani” (Európai Tanács 2016).

Mindez újfajta egyensúlyt tükröz a Gazdasági és Monetáris Unió tagállamai és a kívülállók között. Az eurózóna tagállamainak figyelembe kell venniük a kívülállók szempontjait, mielőtt döntéseket hoznak a gazdasági kormányzás terén. Ugyanakkor a kívülálló tagállamok, beleértve az Egyesült Királyságot, tudomásul veszik az euróövezet további integrálódását, nem kapnak vétójogot, és nem késleltethetik a sürgős döntéseket.

A határozat változtatásokat vezetett be az **Eurócsoport működésében** is, mert korlátozta annak jogosítványait, ezzel párhuzamosan kiterjesztette a Tanács kompetenciáit. „Azon tagállamok minisztereinek az Eurócsoporttól szóló (14.) jegyzőkönyv szerinti informális ülései során, amelyeknek a pénzneme az euró, tiszteletben kell tartaniuk a Tanács hatásköreit, egyrészt, mivel a Tanács olyan intézmény, amelyre a Szerződések jogalkotási feladatokat ruháznak, másrészt, mivel a tagállamok ennek az intézménynek a keretein belül koordinálják gazdaságpolitikáikat. A Szerződésekkel összhangban a Tanács valamennyi tagja részt vesz a tanácskozásokon, még abban az esetben is, ha nem mindegyik tag jogosult szavazásra. A tagállamok bármely csoportjának informális tanácskozásai során tiszteletben kell tartani mind a Tanács hatásköreit, mind pedig a többi uniós intézmény előjogait” (Európai Tanács 2016).

A **bankunióra** vonatkozó európai uniós jogszabályokat csak az euróövezet tagországaiban lévő hitelintézetekre szabad alkalmazni, illetve a kívülálló országok esetében a megfelelő intézmények közötti megállapodások alapján. Azáltal, hogy csökkentette egy különálló és a meglévővel versenyző bankfelügyeleti intézmény létrejöttének a valószínűségét, ezek a rendelkezések a brit pénzügyi szektor (benne a londoni City) érdekeit védtek. A kompromisszumos rendelkezés hátránya, hogy kodifikálta a bankunióba tartozó és az azon kívülálló intézmények közötti különbségeket, holott azok mindkét piaci szegmással kapcsolatban vannak (Duff 2016: 9).

Mindez jól tükrözi a brit diplomácia fél évezredes célját és alapelvét is: megakadályozni, hogy a kontinens egyesülő országai kiszorítsák az Egyesült Királyságot Európából. Arra is következtetni enged, hogy az európai integráció szervezésében valamelyest háttérbe szorult a Gazdasági és Monetáris Unió a belső piaccal szemben, bár ez utóbbiról nem tesznek említést ebben az összefüggésben.

A **versenyképességgel** kapcsolatban a határozat megerősítette az Európai Tanácsnak a felesleges jogszabályok hatályon kívül helyezése, általában az adminisztrációs kötelezettségek és terhek mérséklése melletti elkötelezettségét. A határozat további elköteleződést tartalmaz a belső piaci integráció mélyítése mellett, különös tekintettel a digitális szolgáltatásokra és az energiapiacra.

A tagállami **szuverenitással** összefüggésben a határozat szerint az európai uniós alapszerződések következő módosításakor egyértelművé teszik, hogy az Európa népei közötti mind szorosabb egységre vonatkozó hivatkozások az Egyesült Királyságra nem érvényesek. A szerződésekből levezethető, hogy a „különböző tagállamok különböző integrációs pályát követhessenek, és nem kényszerítik a tagállamokat arra, hogy mindannyian egyetlen közös végcél elérésére törekedjenek”.

„A tagállamok tudomásul veszik, hogy az Egyesült Királyság a Szerződésekben rögzített különleges helyzetének megfelelően nem elkötelezett az Európai Unióba való fokozottabb politikai integrálódás mellett. Az ezzel kapcsolatos érdemi rendelkezéseket a Szerződések vonatkozó rendelkezéseivel, valamint az egyes tagállamok alkotmányos követelményeivel összhangban be fogják építeni a Szerződésekbe azok következő módosításakor, hogy egyértelmű legyen, hogy az Európa népei közötti mind szorosabb egységre vonatkozó hivatkozások az Egyesült Királyságra nem vonatkoznak” (Európai Tanács 2016).

Ezek a rendelkezések rögzítik az Egyesült Királyság különállását az Európai Unióban. Azt is tükrözik, hogy az Egyesült Királyságnak nincs szüksége az Európai Unióra ahhoz, hogy erősítse politikai intézményeinek legitimá-

cióját. Ebből az is levezethető, hogy az Egyesült Királyság különleges státusza (beleértve a korábbi opt-outokat) új típusú európai uniós tagság fogalmának a bevezetését teheti szükségessé (Duff 2016b: 6).

A határozat kitért a **nemzeti parlamentek szerepének** az erősítésére az európai uniós döntéshozatalban. A C szakasz (3) bekezdése szerint: „Amennyiben a nemzeti parlamentek szavazati jogaiból összesen 55%-nál nagyobb arányt képviselnek az olyan indokolt vélemények, amelyek szerint valamely uniós jogalkotási aktustervezet nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és ezeket a véleményeket a tervezet továbbításától számított 12 héten belül megküldik, a Tanács elnöksége e véleményeknek, valamint az ezek alapján belőlük levonható következtetéseknek a teljes körű megvitatása céljából felveszi azokat a Tanács napirendjére. A megvitatást követően a tagállamoknak a Tanács keretében üléselő képviselői – a Szerződések eljárási követelményeinek betartásával – lezárják a jogalkotási aktus tervezetének vizsgálatát, kivéve, ha a tervezet módosításra kerül oly módon, amely megoldást jelent az indokolt véleményekben kifejtett fenntartásokra” (Európai Tanács 2016).

Ez a kitétel végső soron olyan helyzetekre vonatkozik, amikor a tagállami parlamentek többsége ellenez valamit, amiben a kormányok többsége megegyezett. Mivel azonban e kormányok a saját parlamentjük többségének a támogatását élvezik, nem valószínű, hogy a parlamentek ellentmondának a kormányuknak (Sikorski 2016). Az elképzelés figyelmen kívül hagyja, hogy a tagállamok parlamentjeinek a mandátuma, feladatköre, vizsgálati-elemzési kapacitása stb. különböző, ami akadály lehet a nemzeti parlamentek közötti együttműködésnek, arról nem is beszélve, hogy kevés szuverén parlament hajlandó erre (Duff 2016b: 8) – a határozatnak ez a rendelkezése ezért nem tekinthető érdekminek.

A **szociális ellátások és a szabad mozgás** tekintetében a brit kormány arra a kérdésre keresett választ, hogy milyen módon lehet a közvélemény nyomására a bevándorlást enyhíteni, miközben tiszteletben tartja a személyek mozgásszabadságát és a diszkriminációmentességet. Az Európai Tanács a tagállamok szociális biztonsági rendszerei közötti eltérések miatt jogosnak ismerte el a különbségek figyelembevételét, enne alapján a munkavállalók áramlását korlátozó intézkedések életbe léptetését. Ez utóbbiakra akkor kerülhet sor, ha azok nem idéznek elő indokolatlan közvetett vagy közvetlen diszkriminációt, és nem olyan mértékűek, hogy negatív hatással lennének a származási és a céltagállamokra. Az EU állam- és kormányfői határozatának hatályosulása után az Európai Bizottságnak javaslatot kell tennie a vonatkozó másodlagos jogforrások módosítására.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a határozat tartalmazta mindazt a brit követelést, amelynek teljesítését az adott körülmények között a kormány reálisan elvárhatta, és amely követeléseket a többi tagállam hajlandó volt megadni azért, hogy az Egyesült Királyságot az Európai Unióban tartsa. Lehetővé tette a brit kormány számára, hogy az EU-tagságról szóló népszavazási kampányban amellet érveljen, hogy az Egyesült Királyságnak az Európai Unióban kell maradnia.

A megállapodás technikai jellegű volt (a sajátos európai uniós jogi nyelvezetű határozatot nehéz volt érthetővé tenni a közvélemény számára), így kevés szavazatot hozhatott. A brit kormány által elért engedmények **nem elégítették** ki az Európai Unióból való kilépést pártolók követeléseit és elvárásait. A munkaerő szabad mozgása és a bevándorlás terén kapott engedmények távol álltak a kilépéspártiak elképzeléseitől és követeléseitől (Irwin 2016). Az európai

uniós dokumentum nem tartalmazott új opt-out klauzulákat és olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették volna a brit kormánynak a pénzügyi szolgáltatások általa nemkívánatosnak tartott szabályozásának megvétózását, valamint bizonyos kompetenciák visszaszármaztatását az európai intézményektől a tagállamokhoz. Függetlenül attól, hogy ezek a követelések mennyire voltak célszerűek és megalapozottak, a többi európai uniós tagállam nem támogatta azokat (Irwin 2016).

Végül utólag megállapítható, hogy a határozatba foglalt megállapodás csekély szerepet játszott a népszavazás kimenetelében. Ehhez még azt is hozzátehetjük, hogy óriási különbség volt a tétekben: a brit EU-tagság feltételeinek újratárgyalása önmagában is nagy jelentőségű, de végül is azt a jóval szerényebb közvetlen célt szolgálta, hogy a kormány megteremtse az egységet a saját pártjában (Duff 2016b: 11).

A határozat ugyanakkor csak az aláíróit kötelezi, nem kötelezi viszont az Európai Unió Bíróságát, az Európai Parlamentet és az Európai Központi Bankot, amely intézmények szerepe jelentős a határozat másodlagos európai uniós jogforrásokká történő transzformálásában (Duff 2016b: 11).

Figyelemre méltó viszont, hogy a brit kormány által kivított engedmények között voltak olyanok, amelyek módosították azokat az elveket, amelyeken az EU működése nyugszik. Ezek kodifikálása, illetve a gyakorlatba való átültetése nagy vitákat váltott volna ki a határozat hatályosulása után.

Az Egyesült Királyság EU-ból való kiválásával **a határozat nem hatályosult**. Ez azt is jelenti, hogy a benne foglalt, a kiválás szempontjából releváns elemeket a brit kormány nem használhatja fel érvként a kilépési tárgyalásokon. Ennek ellenére nem tanulságmentes annak elemzése, hogy az EU állam- és kormányfőinek határozata mennyiben volt összhangban a hatályos alapszerződések betűjével és szellemével, illetve milyen irányba térítette volna el az európai integráció fejlődését.

Ami a **gazdasági kormányzást** illeti, abba, hogy az euróövezetből kimaradt országok támogatják a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítését cserébe a jogaik és kompetenciáik tiszteletben tartásáért, az Európai Bizottság a belső piac konzisztenciájának és épségének fenntartása végett egyezett bele (Irwin 2016). A határozat annak az elismeréseként is értelmezhető, hogy az Európai Unió több fizetőeszközzel (nemzeti valutával) rendelkező entitás. Ez viszont eltér a maastrichti szerződés szellemiségétől, amely szerint az Unió pénze az euró, és a tagállamok (az opting out kikötéssel rendelkező Egyesült Királyság és Dánia kivételével) vállalják annak bevezetését.

A határozat hatályosulása gyengítette volna az Eurócsoport befolyását, a közös pénzre vonatkozó döntéshozatalban erősítette volna a Tanács szerepét, amelyben az eurót nem használó EU-tagállamok képviselői is jelen vannak.

A törvényes fizetőeszközök alapján történő diszkriminációt megengedő módon tiltják: „...az elbánásban való mindenfajta különbségnek objektív okokon kell alapulnia.” Ez a passzus ellentmond az Európai Központi Bank 2011 óta követett törekvéseinek, amelyek az euróban denominált pénzügyi eszközök és termékek elszámolóházait az euróövezetben kívánták tartani. Ezt a brit kormány vitatta, álláspontját pedig támogatta az Európai Unió Bírósága (Irwin 2016). Ennek az elvnek a kodifikálása esetén az EKB-nak végleg fel kellett volna adnia ezt a törekvését.

Lényeges következtetések vonhatók le a következő pontból: „Az euróövezet működéséhez közvetlenül kapcsolódó jogi aktusokban, köztük a tagállamok kormányai közötti megállapodásokban, a belső piac működését tiszteletben kell

tartani, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, és ezek a jogi aktusok nem jelenthetnek megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben. Az említett jogi aktusokban azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyeknek a pénzneme nem az euró, tiszteletben kell tartani.” Ez jogi alapul szolgálhatott volna ahhoz, hogy minden – GMU-tagállam által indított – kezdeményezést az Egyesült Királyság el-lenezzon.

A bevándorlás tekintetében a határozat megteremtette a jogos, igazolható korlátozás fogalmát. Ez amellet, hogy jogilag meglehetősen ingatag alapokon áll, precedenst teremthetett volna más jellegű jogos, igazolható diszkriminációra.

Bár az EU állam- és kormányfőinek határozata kevés érdemi előnyt helyezett kilátásba az EU-tagság fenntartása fejében, az Egyesült Királyság **egyoldalú elbánást**, ennek alapján egyoldalú engedményeket csikart ki az Európai Tanácstól. A határozat reformok helyett az Egyesült Királyság és az európai uniós intézmények közötti véleménykülönbségeket deklarálta. Ugyanakkor az engedmények nem voltak meggyőzőek az EU-ellenes szavazók várakozásaihoz képest. Az Egyesült Királyság EU-ban való maradása esetén nehéz lett volna azokat a korábbi helyzethez képest lényeges különbségként prezentálni. Sok szakértő szerint mindez nemcsak azt szolgálta, hogy bennmaradás esetén a módosítások alapján szabályozzák újra az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatokat, hanem az európai uniós intézmények és tagállamok által megszabott határok tesztelését is. Mindenesetre a határozat hatálybalépése nyomán nagy valószínűséggel fokozódott volna a konfrontáció a brit kormány és az európai uniós intézmények között.

Az EU állam- és kormányfői határozatának hatálybalépése olyan **precedens** lett volna, amely a közös megoldások keresése helyett más tagállamokat is az egyoldalú egyéni érdekérvényesítésre ösztönöz. Az ilyen törekvések viszont belülről ássák alá az Európai Uniót, táplálják az eróziós folyamatokat. A kilépésről döntő népszavazással ezek a jogilag egyébként is kérdéses koncessziók okafogyottá váltak, vélelmezhetően más tagállamok sem hivatkozhatnak többé rájuk precedensként.

Az ország státusza és az elért külön elbánás alapján valószínűleg nem megalapozatlanul értékelte sok szakértő az Egyesült Királyság Európai Unióban való esetleges bennmaradását **„puha kilépésnek”**. A bennmaradás legitimálta volna az Egyesült Királyság különállását, kivételességét az EU-ban, és támogatta volna a különutas politizálás mozgásterét a többi tagállamban.

A brit kormány által elért, az EU állam- és kormányfőinek 2016. február 19-i határozatában rögzített engedmények tovább erodáltak volna az integrációs eredményeket, gyengítették volna a további politikai integráció javítására irányuló törekvéseket az EU-ban, tovább erősítették volna a kormányközi döntéshozatalt, a differenciált integrációt (azzal, hogy nincs a tagállamok által követendő közös cél) és a tagországok és az európai uniós intézmények közötti konfrontációt. A határozat ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a kompetenciákat csak az alapszerződésekben lehet módosítani. Ez elejét vehette volna annak az esetenként előforduló gyakorlatnak, amely szerint a Bizottság támogatja a jogosítványokat precedensteremtés végett, hogy azután a hatásokat tekintve az EU-t új jogosítványokkal ruhazza fel (Irwin 2016).

Az Egyesült Királyság az általa élvezett különleges státusz nyomán bizonyos vonatkozásokban már addig is félig kint volt az EU-ból, a referendum ezt explicitté tette. **Az Európai Unióból való kiválás folyamatnak is felfogható,** amely az 1990-es évek elején kezdődött, amikor az akkori brit kormány úgy hagyta jóvá a maastrichti szerződést, hogy kodifikálta kimaradását a Gazdasági és Monetáris Unióból, és folytatódott további, az Egyesült Királyság különleges, de inkább különálló státuszát erősítő dokumentumok elfogadásával. Ezt a folyamatot tetőzte be a 2016. június 23-i referendum (Münchau 2016).

A különutas politikát egyébként az Egyesült Királyság politikai és gazdasági súlya tette lehetővé. Racionális kormányzati politikát feltételezve ennek a lehetősége nem, vagy csak csekély mértékben áll a kisebb EU-tagállamok rendelkezésére, ezért ebben a tekintetben a brit példa analógiaként nem használható más EU-tagországokra. További különbség, hogy az Egyesült Királyság nem volt sem az euróövezet, sem a teljes schengeni rendszer része; ebben a tekintetben tehát a kilépés következményei kevésbé súlyosak és destabilizáló hatásúak, mint lennének az olyan kisebb EU-tagállamok esetében, amelyek mindkét szorosabb együttműködési formában részt vesznek.

3.4. A népszavazás mögött meghúzódó érvek és indokok

Az EU-tagságról szóló referendum nagymértékben megosztotta a brit társadalmat. Paradox módon az EU-tagsággal szembeni elégedetlenségnek az Egyesült Királyságban sokkal kisebb mértékben voltak, illetve vannak az európai integrációval közvetlenül kapcsolatba hozható konkrét, objektív, számszerűsíthető racionális gazdasági okai, mint más tagországokban. Az egyébként majdnem mindegyik tagállamban tapasztalható EU-ellenesség mögött az Egyesült Királyság sajátos kedvezményezett helyzete miatt „britspecifikus” gazdasági sérelmek sem álltak. Ugyanakkor nagyszámú jel szerint az EU-tagságról szóló referendum eredménye a brit politikai elittel és a korábbi évek elhibázottnak tartott, a munkavállalók, azok közül is a versenyben lemaradók számára hátrányos gazdaságpolitikájával szembeni, az EU-tagságtól független véleménynyilvánításnak is felfogható, tehát egy sajátos politikai és gazdasági válság „termékeként” is értelmezhető. Az EU-ból való kilépés jóváhagyásában egyaránt szerepet játszottak hosszabb távon ható strukturális jellegű okok és rövid távú politikai, illetve ciklikus tényezők.

Az mindenesetre figyelmet érdemel, hogy az Európai Uniót ért belső és külső kihívások egy része elkerülte az Egyesült Királyságot. Mivel az Egyesült Királyság nem tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak, az euróövezet problémái (szuverén adósságválság, a görög válság stb.) nem érintették, illetve befolyásolják közvetlenül a gazdaságát. Attól függetlenül, hogy az Egyesült Királyság nem alkalmazza a schengeni egyezményt, a menekült- és migránsválság szintén nem, vagy csak rendkívül szűk tartományban érintette, illetve érinti az országot, amely elsősorban földrajzi fekvése miatt nem elsődleges célpontja a menekülteknek.³⁷ Az persze nem zárható ki, hogy a brit közvéleményt elbizonyta-

³⁷ Főleg észak-afrikaiak próbáltak meg bejutni az Egyesült Királyságba a La Manche-csatorna alatti alagúton keresztül a franciaországi Calais-ban lévő bejáratnál. Ezzel kapcsolatban megemlítendő, hogy a 2003. évi Le Touquet-i francia–brit bilaterális megállapodás értelmében a brit határellenőrzést francia földön, Calais-nál és Dunquerque-nél folytatják le.

lanította a menekültügynek a német kormány által történt kezelése 2015 végén és 2016 elején. Némi németellenes felhangtól sem mentesen a britek tartottak attól, hogy Angela Merkel kancellár az európai uniós tagállamokra kívánja kényszeríteni „nyitott határok” politikáját. Ugyanakkor az Egyesült Királyság közvéleménye a menekültválsághoz – ha tartalmában nem is, de tömegszerűségében – hasonló problémaként fogta fel a közép- és kelet-európai EU-tagállamok munkavállalóinak megjelenését, ami az EU 2004., illetve 2007. évi bővülése után indult meg majd gyorsult fel, és bizonyos városokban és gazdasági területeken társadalmi feszültségeket idézett elő.

Az EU-ból való kilépést támogatók érvelésének középpontjában többek között olyan, a híveik számára jól hangzó gazdasági **kulcsfogalmak** álltak, mint a **brit gazdaság helyzete** és az európai uniós tagországokból származó **munkavállalók bevándorlásának a szabályozása**. Ez utóbbi mögött nyilvánvalóan a korlátozás vagy legjobb esetben is az eddigi ütem visszafogásának a szándéka húzódott meg. Bár a felhozott érvek egy részének a valóságtartalma vitatható, mindkettő mögött lehetnek tényleges gazdasági és reálpolitikai indokok.

Ami a **gazdasági helyzetet** illeti, a 2013 és 2015 közötti időszakban a brit GDP összesen 7,2 százalékkal bővült az 5 százalékos európai uniós átlaggal szemben. A munkanélküliségi ráta a 2013. évi 7,6-ról 2015-ben (2,3 százalékponttal) 5,3 százalékra csökkent az Egyesült Királyságban, míg 10,9-ről (mindössze 1,5 százalékponttal) 9,4 százalékra az Európai Unió átlagában (European Commission 2017g). A brit GDP tehát gyorsabban nőtt és a munkanélküliségi ráta is négy-öt százalékponttal alacsonyabb volt, és nagyobb mértékben csökkent, mint az EU-átlag. E két fontos makrogazdasági mutatószám alakulása nem a brit gazdaság helyzetének a romlására, hanem a javulására utal, különösen európai uniós összevetésben. Ennek alapján a kilépéspártiak rossz gazdasági helyzetre való hivatkozása nem helytálló. Természetesen ez az értékelés tovább árnyalható és árnyalandó.

A kedvező öszkép mögött azonban néhány, a referendum szempontjából kiemelkedő fontosságú **negatív jelenség** is meghúzódik. Ilyen például az egzisztenciális bizonytalanság, a fokozódó jövedelemegyenlőtlenség, ennek nyomán a középosztályosodás elakadása, sőt a társadalom polarizációja, amit a szociális ellátórendszer és az oktatásügy diszfunkciói is elmélyítettek. Mindez a frusztráció érzését táplálta a társadalomban.

Az említett problémák közül nagyobb figyelmet érdemel a **jövedelemkülönbségek** hosszabb időszakban megfigyelhető fokozódása. Amíg 1980-ban a háztartások legjobban kereső 10 százalékának (decilisének) a jövedelme 2,7-szerese volt a legalacsonyabb decilisének, addig ez az érték 2013-ban 3,7-szeresre emelkedett. A 2003 és 2014 közötti időszakban a foglalkoztatottak átlagos havi kereslete 1,8 százalékkal, ezen belül azonban a legszegényebbeké 2,8 százalékkal csökkent, ami csekély mértékben volt a válságnak betudható, nagymértékben a kormányzati jövedelempolitikára volt visszavezethető (Dhingra 2016: 92–93).

A társadalmi egyenlőtlenségek fokozódásához nagymértékben hozzájárult az **egészségügyi rendszer** évekre, sőt évtizedekre visszanyúló alulfinanszírozása, a gyerekek után járó **családi pótlék** 2010-ben történt megkurtítása is. Az Egyesült Királyságban a szegény családokban nevelkedő gyerekek gyengébb teljesítményt nyújtanak, mint a gazdagok, a családi háttér és az **iskolai teljesítmény** közötti korreláció sokkal erősebb, mint a hasonló gazdasági fejlettségű országokban, aminek társadalmi-gazdasági következményei súlyosak nemcsak a társadalmi mobilitás, hanem a ter-

melékenység tekintetében is. A legszegényebb lemaradó régiók hátrányos helyzetét mélyítették a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság kezelésére 2010-ben bevezetett **fiskális megszorítások** (Dhingra 2016: 92–93).

Mindezért nem tehető felelőssé az Európai Unió, épp ellenkezőleg: mérsékelte a kedvezőtlen hatásokat (Dhingra 2016: 93). A népszavazási kampányban a kilépés pártolói mindezt ellentétesen állították be. Ennek ellenére a referendum eredményében az utóbbi évek hibásnak tartott brit kormányzati jövedelem- és szociálpolitikájának a kritikája is tükröződött. Ettől függetlenül a globalizáció hatására más országokban is a brithez hasonló trendek voltak tapasztalhatóak a társadalmi egyenlőtlenségek terén, az Európai Unión belül Franciaország, Olaszország és Hollandia említhető elsősorban. (A bevándorlást részletesen a 3.7.3. pontban tárgyaljuk.)

A kiválást támogatók szerint az európai uniós tagság nemcsak rossz, hanem drága is: az Egyesült Királyság hetente 350 millió fontot (ami évi 18,2 milliárd font) utal a közös költségvetésbe. Ez bruttó összeg, **az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása az európai uniós költségvetéshez** 2015-ben mindössze 8,5 milliárd font volt, ami a brit GDP kevesebb mint 0,5 százalékának, a brit központi költségvetés 1,1 százalékának felelt meg. Az ellenzők az említett heti bruttó 350 millió fontot a brit egészségügyi rendszerre fordítanák, ami demagóg és populista érvelés és törekvés.

A kilépést pártolóknak nem voltak és ma **sincsenek racionálisnak** tekinthető, gazdasági elemzéseken alapuló érvek túl azon, hogy az Egyesült Királyság nettó befizető az EU költségvetésébe. Ezzel a státuszával azonban értelemszerűen nincs egyedül az Európai Unióban. Azok az argumentumok viszont, amelyeket hangoztattak, szakmailag hiányosak, nem koherensek és nem kellően megalapozottak. Márpedig a népszavazások és a politikai kampányok logikáját alkalmazva a jelenlegi tényállásra: az EU-ból való kiválásnak sokkal jobb helyzetet kellene eredményeznie, mint a bennmaradásnak. Másképpen a racionalitás keretei között maradván nincs értelme az akciónak.

Az EU-ból való kilépést szorgalmazók a racionális érvelést a politikai eliteket bíráló, a nagyvállalatokat és a bankokat démonizáló, Brüsszelt a zabolátlan globalizáció és az ellenőrizetlen migráció ügynökének nevező érzelmekre ható kommunikációval helyettesítették, amelynek emocionális hatása a lakosság viszonylag széles körében jelentős meggyőző erővel bírt, és meglehetősen hatásosnak bizonyult. Ehhez a kilépéspártiak néhány karakteres egyénisége (például Nigel Farage) is hozzájárult. Fókuszcsoportos vizsgálatok kimutatták továbbá, hogy ha a határozatlan szavazókat szembesítik a két fél érveivel, akkor azok hajlanak a kilépés mellett voksolni (Rachman 2016a). A kilépéspártiak politikai és pszichológiai szempontból átgondoltabb és szervezettebb kampányt folytattak, és kulcsfontosságú üzeneteiket hatékonyabban juttatták el a szavazókhoz, mint a bennmaradást támogatók – azzal együtt, hogy a kilépéssel kapcsolatos várakozásaik irreálisak voltak.

A kiválási kampány **nem várt támogatást kapott** 2016 tavaszán Boris Johnsontól, London korábbi konzervatív párti polgármesterétől, aki átállt a kilépést szorgalmazók táborába. Ez nyilván előnyös volt Nigel Farage-nak, a függetlenségi párt (UKIP) vezetőjének. Az osztrák elnökválasztási eredmény, a zöldpárti Alexander Van der Bellen köztársasági elnökké választása viszont kedvezőtlenül érinthette a brit kilépés híveinek kampányát. Feltételezhető, hogy az EU-ellenes Norbert Hofer győzelmét alaposan kiaknázták volna. (A 2016. december 4-i megismételt osztrák népszavazáson egyébként ismét Van der Bellen győzött.)

A kilépés melletti kampányból kivette a részét a **bulvármédia** is. Például az összesen 4,5 millió olvasót elérő *Sun* és *Daily Mail* hagyományosan rendkívüli módon (és a társadalmi felelősség minimumát is nélkülözve), a *Daily Telegraph* valamivel visszafogottabban és szofisztikáltabban EU-ellenes (Waal 2016). Ebben nagymértékben építettek arra, hogy a brit közvélemény rendkívül tájékozatlan az Európai Unióról, az Eurobarometer szerint ismereteinek a szintje folyamatosan a legalacsonyabbak között volt a tagállamok között. A kilépést pártolók leegyszerűsített, könnyen érthető szlogenjeivel szemben ugyanakkor az EU-ban maradás mellett kampányolók nehezen érthető, intellektuális érveket hangoztattak.

Utólag kiderült, hogy a népszavazás előtti napokban a Cambridge Analytica, a Strategic Communications Laboratories nevű, viselkedéskutatással, marketinggel és kommunikációval foglalkozó cég angol leányvállalata a Facebook „dark post” reklámtermékét felhasználva a címzetteknek a **pszichológiai profiljukra szabott, az EU-ból való kilépés mellett érvelő üzeneteket** juttatott el. A kilépéspártiak a Cambridge Analytica algoritmusára támaszkodva több választót mozgósítottak, mint az EU-ban maradás hívei (Rév 2016). Ez elválaszthatatlan attól, hogy az internet terjedése nyomán kiszélesedett és átrendeződött a közbeszédben részt vevők köre (Gárdonyi 2017: 31), valamint átalakultak a választók hatékony megszólítását szolgáló kommunikációs eszközök és médiumok.

Mindebből az az általánosítható következtetés is levonható, hogy a modern kommunikációs technikák a média közvetítésével ma sokkal inkább a manipulációt szolgálják és fejlesztik magas szintre, mint a valóság megismerését, aminek súlyos következményei vannak. Mint ismert, a technika kettős felhasználhatóságú (*dual use*): szolgálhatja a jólétet és a pusztítást. A kiber- és manipulációs hadviseléssel az utóbbira kapunk példát. Bornírt hazugságokkal is lehet választást nyerni, legalábbis választási stratégiák épülnek időnként erre. Az EU-ról rendezett brit népszavazás ilyen szempontból rendkívül tanulságos példa.

Nehéz magyarázatot találni arra, mi volt az oka annak, hogy a brit EU-tagságról szóló népszavazás a higgadtságot érzelmi túlfűtöttséggel, a középre húzó politikai mérsékletet polarizációval, a realizmust ideológiával, a kompromisszumkeresést a másik fél kérlelhetetlen legyőzésének a szándékával váltotta fel.

Az érzelmekre ható kommunikáció mögött nem csekély mértékben húzódtak meg mélyebb okok, így a **brit identitás válsága** és a társadalom identitáskeresése. A brit nép önmagáról alkotott képe és önazonossága nem volt, illetve nincs összhangban az Egyesült Királyságnak a világban elfoglalt helyével (Radnóti 2016). A brit parlamenti demokráciától és íratlan hagyományaitól eltér a brüsszeli központú politikai és adminisztratív apparátus működése (Bertoncini 2016a: 4). Egy a népszavazás után készített közvélemény-kutatás szerint a szuverenitással kapcsolatos politikai motívációk különösen nagy mértékben befolyásolták az EU-ból való kilépésre szavazókat, a gazdasági motívációk csak a második helyen szerepeltek (Ashcroft 2016).

Az EU-ból való kiváláshoz vezető különutas politika okai közé tartoznak olyan **nem számszerűsíthető tényezők**, mint például az Egyesült Királysághoz mint szigetországhoz kötődő specifikus történelmi és földrajzi jellemzők (például utoljára több mint ezer évvel ezelőtt szállták meg az országot), a globalizáltabb gazdasági szemlélet, valamint az a tény, hogy az Egyesült Királyság a második világháború győztes hatalma volt. Mindez különösen az idősebb nemzedék többi európai uniós partnerországához képest kisebb mértékű EU melletti kiállását magyarázza (Letta 2016).

(A brit sajátosságok David Cameron Bloomberg- beszédében is megjelentek.) Megemlíthető még a sajátos brit parlamenti politikai kultúra, amelynek középpontjában a konszenzuseresés helyett a küzdelem, a harc áll.

Végül nem hagyható figyelmen kívül a birodalmi-nagyhatalmi gyökereken alapuló nemzeti identitás válsága sem. Sok tekintetben ma is érvényes Dean Acheson akkori amerikai külügyminiszter 1962-ben tett megállapítása, amely szerint az Egyesült Királyság „elvesztett egy birodalmat, de még nem talált egy szerepet” magának. Ezt az identitásválságot egyszerre tükrözte és elmélyítette az Európai Unióból való kiválást jóváhagyó népszavazás. A birodalmi-nagyhatalmi szemlélet továbbélése nem csekély szerepet játszott abban, hogy az Egyesült Királyság későn csatlakozott egy olyan szervezethez, amely német–francia vezetés alatt állt, és amelyben nem jutott vezető szerep az Egyesült Királyság számára (Stevens 2016).

A társadalmi elégedetlenség és frusztráció az EU működési zavarai mellett összefügg a **globalizáció térnyerésével és mélyülésével**, amelynek különféle megnyilvánulási formáit a populista politikai erők az EU-ra mint ellenségképre támaszkodva használták ki, a szuverenitás és a bevándorlás problémáira összpontosítva (Radnóti 2016: 37). Szerepet játszhatott még benne a globalizáció nyomán felduzzadt, nemzetgazdasági szinten viszonylag kevés, de jól jövedelmező állásokat kínáló **pénzügyi közvetítő szektor**, elsősorban a londoni Cityben, aminek kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak a 2008–2009. évi pénzügyi válság előidézésében, illetve azt megelőzően a vagyoni és jövedelemkülönbségek növekedésében. A válság hatására európai uniós szinten szigorították a pénzügyi szektor szabályozását, ami azt az érzületet keltette a közvéleményben, hogy az Egyesült Királyságot „Brüsszelből irányítják” (Bertoncini 2016a: 4).

A brit referendum nem igazolta a választási szakértőknek azt a feltételezést, amit az alkotmányos ügyekre vonatkozó népszavazások többsége alátámasztott, vagyis hogy a szavazók **a meglévő helyzet megőrzését** preferálják. A status quo-hoz való ragaszkodás azzal magyarázható, hogy az átlagos szavazó nem kívánja kockáztatni meglévő szociális juttatásait, életszínvonalának csökkenését. Az Egyesült Királyságban és a vele összehasonlítható országokban rendezett referendumokon (Skócia 2014, Quebec 1980 és 1995, Ausztrália 1999 és az Egyesült Királyság 2011) a függetlenség kivívása vagy a meglévő politikai normáktól való eltérés helyett a meglévő status quo mellett maradás győzött. Hasonlóképpen a meglévőhöz ragaszkodás motiválhatta a francia, az ír és a holland szavazókat akkor, amikor elutasították az új alapszerződéseket (The Economist Intelligence Unit 2016). A brit referendum esetében a status quo megőrzését és a kockázatkerülést felülírták más megfontolások és tényezők.

A kilépéspártiakat nem győzték meg a témára vonatkozó **hatáselemzések** (brit jegybank, Brit Iparszövetség, Pénzügyminisztérium, Nemzetközi Valutaalap, OECD, továbbá nagyszámú nemzetközi politikai elemző központ) sem, amelyek szerint az EU-ból való kilépés negatív gazdasági hatásokkal és jelentős költségekkel jár az Egyesült Királyság számára. (Részletesen lásd a 3.7.pontban.) A közvélemény-kutatási eredmények szerint nem gyakorolt érdemi hatást az EU-tagságot ellenzőkre sem a brit pénzügyminisztérium ama 200 oldalas hatástanulmánya, amelyet minden háztartáshoz eljuttattak, és amely a kilépés hátrányos gazdasági hatásait elemezte, sem Barack Obama volt amerikai elnök figyelmeztetése a kiválás veszélyeiről.

A kormány és a közszolgálati média (BBC) kommunikációja sem állt feladatának magaslatán. A kilépéspártiak demagóg propagandájával szemben semleges, elfogulatlan álláspontot képviselt ahelyett, hogy szembeszállt volna

a másik fél csúsztatásaival és hazugságaival (Blockmans–Weiss 2016). Az Európai Bizottság távol tartotta magát a népszavazási kampánytól, bár sokat tehetett volna a korrekt információ- és adatszolgáltatás, valamint az EU-val kapcsolatos torzítások és mítoszok cáfolata terén.

Választási szakértők szerint a brit szavazók nem a racionális érvekre hallgatva adták le voksukat, már csak azért sem, mert legtöbbjük nem is értette, sőt sokan nem is akarták megérteni a döntésre előterjesztett kérdés lényegét és összefüggéseit. Ebben szerepet játszik **a szakértők hitelességének és az irántuk való bizalomnak a megrendülése**, ami nemcsak az Egyesült Királyságra jellemző, hanem sok más európai uniós és azon kívüli országra is. Így például az USA-ban a Republikánus Párt szavazói a szakértők véleménye és tanácsa ellenére Donald Trumpot tették meg elnökjelöltnek. (Az viszont már az amerikai választási rendszer sajátosságaira vezethető vissza, hogy a rá leadott jóval kevesebb szavazat ellenére ő lett az elnök.)

A szakértők iránti általános ellenszenvre több **magyarázat** született. Az első magyarázat a 2008. évi nemzetközi pénzügyi válsághoz kapcsolódik, amelyet a szakértők nem jeleztek előre, és a közvélemény jelentős része szerint legalábbis ellentmondásosan és egyoldalúan (a bankok érdekeinek szem előtt tartásával) kezeltek. Mindez erodálta hitelességüket. A második magyarázat szerint a szakértők elfogultak, mert a munkaerő határokon túlnyúló mobilitása, a kereskedelmi nyitottság, illetve általában a globalizáció mellett szállnak síkra. Eközben pedig figyelmen kívül hagyják annak területi, jövedelemelosztási következményeit, egyes szakmákra vagy közösségekre gyakorolt negatív hatásait. Ilyenek például azok a hatások, amelyeket a külföldi munkavállalók gyakorolnak a bérszínvonal csökkenésére vagy a lakáshelyzetre (Pisany-Ferry 2016a).

Mindebből általánosítható következtetések is levonhatók. „A szakértőkkel szembeni gyanakvás a demokratikusan megválasztott kormányokkal, ha nem magával a demokráciával szembeni gyanakvást táplálja” (Pisany-Ferry 2016b). Talán nem túlzás az a megállapítás, hogy az Egyesült Királyság EU-ból való kiválása ellenére ezek a problémák és kihívások megmaradnak az Európai Unióban.

Nemcsak a szakértők, hanem **egyes európai uniós politikusok etikátlan cselekedetei** is aláásták az európai uniós intézmények iránti bizalmat az Egyesült Királyságban és a többi EU-tagállamban egyaránt. Így például jogos kritikát váltott ki, hogy José Manuel Barroso, az Európai Bizottság 2004 és 2014 közötti elnöke a Goldman Sachs amerikai befektetési bank elnöke és tanácsadója lett. E társaság ugyanis nem csekély szerepet játszott a 2008. évi pénzügyi válsághoz vezető folyamatokban, de már az 1990-es évek végén különféle származékos pénzügyi ügyletekkel elleplezte Görögország államháztartási hiányának nagyságát, s ezáltal lehetővé tette, hogy Görögország az államháztartási kritérium valódi teljesítése nélkül lépjen be 2001. január 1-jén a Gazdasági és Monetáris Unióba. A Corporate Europe Observatory (CEO) lobbitevékenységet nyomon követő szervezet adatai alapján a Barroso által vezetett Európai Bizottság kilenc volt tagja helyezkedett el az üzleti szférában.³⁸ Az érintettek eleget tettek ugyan a vonatkozó jogszabá-

38 Részletesebben lásd: Gyévai (2016c). Egy petíciót 150 ezer ember írt alá azt követelve, hogy az Európai Bizottság függessze fel Barroso nyugdíjának a folyósítását (Barker 2016a). Az Unió helyzetéről 2017. szeptember 23-án tartott beszédében Jean-Claude Juncker bizottsági elnök kilátásba helyezte a biztosokra vonatkozó új magatartási szabálykönyv kidolgozását, amely szigorúbb etikai követelményeket állít a biztosokkal szemben mind mandátumuk alatt, mind azok megszűnése után (European Commission 2017h).

lyok betűjének, viszont cselekedetük etikai szempontból kifogásolható, rombolta az európai uniós intézmények iránti bizalmat.³⁹

A kilépést támogatók érveinek központi, legfontosabb eleme volt a **szuverenitás védelme**. Egyes képviselői szerint az európai uniós tagság korlátozza az Egyesült Királyság önrendelkezését, a brit parlament elvesztett szuverenitása csak akkor állítható helyre, ha az ország kiválik az Európai Unióból.

A szuverenitás kérdése a bevándorlással is szorosan összefüggött, ugyanis EU-tagként az Egyesült Királyságra is vonatkoznak az integráción belüli szabad munkavállalással kapcsolatos közösségi jogszabályok, amelyekre a brit parlament joghatósága nem terjed ki.

A szuverenitás értelmezésével kapcsolatban felvethető: maga a népszavazás a legfőbb bizonyíték arra, hogy az Egyesült Királyság szuverén állam, mivel külső befolyástól mentesen, autonóm módon döntött az EU-ból történő kiválásról. Ezen túlmenően a nemzetközi szerződések és kötelezettségvállalások addig a mértékig és annyi ideig kötelezik az Egyesült Királyságot, ameddig parlamenti képviselőinek a döntése fennáll. Ugyanez érvényes az Európai Unióhoz fűződő viszonyra. A nemzeti parlamentnek jogában áll visszavonni a csatlakozási szerződést, illetve felmondani az európai uniós tagságot (Wolf 2016a). A szuverenitást sokak szerint gyengítené viszont, ha az Egyesült Királyság a meglévőnél több hatáskört adna át az európai uniós intézményeknek. (A szuverenitás dilemmáiról lásd részletesebben többek között Egedy [2017: 441–442] tanulmányát.)

A szakirodalom részletesen tárgyalja, hogy az Európai Unió esetében a tagállamok saját jól felfogott érdekükben, önálló döntésükkel lemondtak a nemzeti szuverenitás meghatározott és jól körülhatárolt részéről, és azt átadták az Európai Uniónak, illetve korábban a jogelődeinek. A szuverenitás egyes szigorúan körülhatárolt elemeit (kereskedelempolitika) nemzetek feletti (szupranacionális) intézményekhez delegálták. Más esetekben nemzetek feletti intézmények hiányában kormányközi együttműködés keretében többségi kötelező döntéseket hoznak (Halmai 2013). Az EU-ban nem a nemzeti szuverenitás elvesztéséről van szó, hanem arról, hogy a szuverenitás egyes delegált elemeit a tagállamok együttesen hatékonyabban gyakorolják.

Tágabban értelmezve a fogalmat, a szabályokon alapuló nemzetközi gazdasági rendszerben is léteznek olyan külső, ha úgy tetszik, nemzetek feletti intézmények, amelyek feladata a szabályok értelmezése és a jogviták rendezése. Ilyen például a WTO Vitarendezési Testülete. Végső soron az ilyen intézmények döntéseinek az elfogadása is csorbítja a nemzeti szuverenitást.⁴⁰

A szuverenitás értelmezése meglehetősen szerteágazó a jogi szakirodalomban. Ezzel kapcsolatban kijelenthető, hogy minden, a szuverenitásról folytatott vita kiindulópontja a **hatalom** (*power*) és az **autoritás** megkülönböztetése. A két fogalom összemosásából vagy összekeveréséből sok félreértés származik, s ez történt a brit népszavazás esetében

39 Megjegyzendő, hogy van kitől tanulniuk az európai bizottsági tisztviselőknek. Németországban például sok politikus található a bankok igazgatóságában és felügyelőbizottságában.

40 Idekívánkozik Chris Pattern korábbi európai bizottsági tag találó hétköznapi példája a szuverenitásról: „A szuverenitás a szabad cselekvés értelmében nonszensz. Egy meztelen, éhes ember, aki egyedül van a Szaharában, szabad abban az értelemben, hogy senki nem mondhatja meg neki, mit csináljon. Ő szuverén. De halálra is van ítélve” (idézi: Moore [2011]).

is. Egy szuverén állam rendelkezik azzal az autoritással, hogy jogszabályokat hozzon és alkalmazza azokat. A függetlenség az autoritáshoz kapcsolódik. Egy kis ország addig, ameddig nincs jogilag alávetve egy másiknak, független, még akkor is, ha egy nagyobb állam gazdasági vagy politikai nyomást gyakorol rá. Egy állam hatalma lehet gyenge (például sok kis ország esetében), de ez független az autoritástól (Malcolm 1991). A szuverén autoritás gyakorlásának a delegálása egyes területeken nem fenyegeti magát a szuverenitást. Az autoritás delegálása esetén a parlament szuverenitása nem csorbul.

A tapasztalatok alapján a szuverenitás és a nemzetközi befolyás között fordított összefüggés van. Minél nagyobb az Egyesült Királyság szuverenitása, illetve függetlensége, annál kisebb a nemzetközi befolyása, és fordítva (Wolf 2016a). Az EU-n kívül kétségtelenül nagyobb a szuverenitása, illetve függetlensége, viszont csekélyebb a nemzetközi ügyekre gyakorolt befolyása. A szakirodalom megosztott azonban a nemzeti szuverenitás és a globalizáció közötti kapcsolat értékelésében. Felhozhatók érvek amellet, hogy a nagyobb nemzeti szuverenitás nagyobb mozgásteret biztosít a globalizáció kihívásainak megválaszolásához, de az ellenkezője mellett is, ennek elemzése azonban szétfeszítené e könyv tartalmi és terjedelmi kereteit.

A kilépést pártolók nem gondoltak arra, hogy a referendum a különféle függetlenségi törekvések miatt **az Egyesült Királyság területi integritását** is veszélyeztetheti. (Részletesebben lásd a 3.1.2. pontban.) Valószínűleg annak sem voltak tudatában, hogy az EU-ból való kilépés feltételeit nem a brit kormány határozná meg a saját érdekeit szem előtt tartva, hanem a többi tagállammal együtt az európai uniós intézmények.

A népszavazás előtti közvélemény-kutatási adatok szerint a 18–24 éves korosztály 74 százaléka támogatta az Egyesült Királyság EU-tagságát, mert nagyra becsülik az EU értékeit és vívmányait, az integráció által nyújtott szabadságot. A középkorúak köztes álláspontot foglaltak el. Az idősebb korosztály tagjainak a többsége viszont (nem utolsósorban a birodalmi szemlélet maradványával összefüggésében) a kilépés híve volt. (A felmérések szerint sok más EU-tagországban ez fordítva van.) Ráadásul a felmérések szerint az idősebbek nagyobb valószínűséggel mennek el szavazni, mint a fiatalok. Ebből is adódóan a referendum kimenetelét nem csekély mértékben befolyásolták a részvételi arányok is.

A különféle **közvélemény-kutatási és szociológiai felmérések** szerint a kilépésre szavazók aránya azokban a térségekben volt a legmagasabb, ahol a lakosság legkevésbé iskolázott, míg abban a 20 körzetben, ahol a legmagasabb a lakosság átlagos iskolai végzettsége, a bennmaradásra adott szavazatok voltak többségben. Ezen túlmenően az alacsonyabb keresetűek és a 65 évesnél idősebbek dominanciájával jellemzett térségek is a kilépés mellett voltak. Egy vizsgálat meglehetősen szoros korrelációt talált a kínai áruk versenyének való kitettség és a kilépésre való szavazás között (ismerteti: Menon–Fowler [2016: R7]). A népszavazás kimenetelét az idősebb generáció döntötte el. Paradox módon Wales (igaz, hogy csekély többséggel) és azok az észak-angliai területek szavaztak a távozás mellett, amelyek a legtöbb európai uniós transzferhez jutottak. Az európai uniós támogatásoknak nem volt „benntartó” ereje, azért sem, mert a szavazók nem ismerték a tényeket.

A kilépéspártiak nem válaszoltak arra a kérdésre, hogy **milyen Egyesült Királyságot akarnak az EU-n kívül**. Így például nem közölték, milyen kereskedelmi egyezményeket kötnének az Európai Unióval, valamint további mintegy

száz országgal. Az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti átfogó kereskedelmi megállapodás egyhangú jóváhagyást igényel az Európai Tanácsban, és az Európai Parlamentnek és mindegyik tagállam parlamentjének ratifikálnia kell azt. Nem valószínű, hogy a ratifikálás zökkenőmentes lenne – erről szintén hallgattak. A kilépést támogatók abban a – téves – illúzióban is ringatták magukat, hogy az Egyesült Királyság hozzáférne az EU egységes piacához egy sor, az európai uniós joganyagból adódó követelmény és kötelezettség teljesítése nélkül.

A népszavazási kampány sajátos vonása volt, **hogy az EU-pártiak is csak a kiválás várható negatív következményeit sulykolták**, fő fegyverük a súlyos gazdasági következményekkel való riogatás volt. A pozitív érvek is pragmatizmust és önérdeket tükröztek. Nem volt sok jó szavuk magáról az EU-ról sem. Nekik sem volt, illetve jelenleg sincs pozitív jövőképük arról, milyen irányba kellene fejlődnie az Európai Uniónak és benne az Egyesült Királyságnak, milyennek kellene lennie a két entitás egymáshoz való viszonyának. Nem mutatták be, milyen előnyökkel járt eddig az európai uniós tagság az Egyesült Királyság számára. Nem fejtették ki, milyen pozitívumok várhatók az EU-ban való maradástól. Nem említették, hogy az Európai Unió lényege a lehetőségek közös kiaknázása és közös védelem a különféle fenyegetésekkel szemben. Pedig tanulhattak volna a skót függetlenségről szóló 2014. évi népszavazás tapasztalataiból: a függetlenséget elutasítóknak a negatív következmények ecsetelésénél többet kellett tenniük álláspontjuk alátámasztására, a másik tábor megnyerésére. Mindez azért is meglepő, mert 2013. január 23-án elmondott Bloomberg- beszédében (Cameron 2013) **David Cameron** akkori kormányfő öt, általa elvnek nevezett tényező köré csoportosítva vázolta **jövőképét** a 21. századi Európai Unióról és benne az Egyesült Királyságról.

Az első elv a **versenyképesség**. Ez szorosan kapcsolódik az egyelőre még nem teljes belső piachoz (a szolgáltatások, az energiahordozók és a digitális gazdaság esetében még hiányzik), amelynek középpontjában van az Egyesült Királyság, és amelynek továbbfejlesztésére Cameron konkrét javaslatokat tett.

A második elv a **rugalmasság**, amely elválaszthatatlan a versenyképességtől és a világgazdasági nyitottságtól. Rugalmasságon olyan struktúrát ért, amely összehangolja a tagállamok heterogenitását, figyelembe véve az északi, a déli, a keleti és a nyugati, az új és a régi, a kis és a nagy tagállamok közötti különbségeket. A központosítás helyett teret hagy a decentralizációnak, és megfelelő mozgásteret ad a tagállamoknak a kihívásokra történő reagálásra. Az egyre szorosabb egység, a két- és többsebességes integráció helyett a **rugalmas Európai Unió** mellett száll síkra.

A harmadik elv a **kompetenciák visszaszármaztatása a tagállamokhoz** az európai uniós intézményektől, nem pedig fordítva. A negyedik elv a **demokratikus elszámoltathatóság**, ami a nemzeti parlamentek szerepének növelését teszi szükségessé. Az ötödik elv a **méltányosság**, amely szerint az euróövezetre vonatkozó új megállapodásoknak nemcsak a bennlévő, hanem a kívülálló EU-tagállamok szempontjait is figyelembe kell venniük. Ez különösen fontos az Egyesült Királyság számára.

Ebből a konzisztens álláspontból jól kivehető, hogy az Egyesült Királyság EU-tagként elsősorban a belső piacon, annak kiterjesztésében és mélyítésében érdekelt. A beszéd olyan decentralizált, rugalmas integrációs struktúrára vonatkozó javaslatot tartalmazott, amelyben a tagállamok közös elvek és értékek alapján, a szerződésekre és az intézményekre támaszkodva működnek együtt. Ebben nincs akadálya a szorosabb együttműködésnek, de ez nem kényszer

vagy kötelezettség azon tagállamok számára, amelyek nem kívánnak benne részt venni.⁴¹ A David Cameron Bloomberg-beszédében foglaltak egyáltalán nem kaptak figyelmet a népszavazási kampányban.

A **pozitív jövőkép hiányát** nehezményezte Gordon Brown volt brit miniszterelnök is. Az akkor még aktuális 2017 második félévi brit európai uniós tanácsi soros elnökségre is tekintettel a konstruktív hozzáállás jegyében javasolta, hogy az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak az adóelkerülés korlátozására (beleértve az offshore pénzügyi központokat), a munkahelyek minőségének javítására (minimum sztenderdek a legbizonytalanabb és legkiszolgáltatottabb munkavállalóknak) és a tagállamok közötti pénzügyi szolidaritásra kellene koncentrálniuk. E célok érvényre juttatásával kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a globalizált világban az Egyesült Királyságnak meg kell találnia az egyensúlyt az általa kívánatosnak tartott autonómia és a szükségesnek tartott együttműködés között.

Amíg az euróövezetbe való csatlakozás hasznai nem bizonyítottak, addig az Egyesült Királyság egyértelmű érdeke a belső piac támogatása. Az egységes piac megvalósítása a digitális gazdaságban, a tőkemozgások tekintetében és a szolgáltató szektorban mintegy 500 ezer új munkahely létrehozását eredményezné a következő tíz évben (Parker 2016). További prioritás lehet új generációs munkahelyek teremtése a digitális gazdaság mellett a többi csúcstechnológiai iparágban (a digitális gazdaság GDP-hez viszonyított aránya a G20 országai közül az Egyesült Királyságban a legnagyobb), a pénzügyi szolgáltatásokban és a kreatív iparágokban, továbbá az európai uniós infrastrukturális fejlesztések felgyorsítása (különös tekintettel az energiapiac reformjára), a terrorizmus elleni harc és a tömeges migráció okainak a kezelése, valamint a globális klímaváltozással szembeni fellépés (Duxon 2016). Ezeket a törekvéseket sok befolyásos európai politikus is támogatja.

Összességében talán nem megalapozatlan az a következtetés, hogy az EU-ból való kiválást szorgalmazók kampánya sokkal inkább célozta a választók gazdasági bizonytalansággal, a korábbi kormányzati gazdaságpolitikával és következményeivel, továbbá a globalizáció nyitott hatáiraival szembeni elégedetlenségének a megloaglását, mint a szuverenitás visszaszerzését az európai uniós intézményektől. Ezt jelzik egy a referendum után egy évvel készült közvélemény-kutatás eredményei. A kiválást támogatóktól azt kérdezték, megváltoztatnák-e a véleményüket, ha az EU-ból való brit kilépés után romlana a helyzetük. Az EU-tagság fenntartása 10 százalékos többséget kapott a korábban a kilépésre szavazóktól (Ashworth-Hayes 2017). Az EU-tagságról szóló népszavazás alapját képező tényleges és vélt okok továbbra is jelen vannak a brit gazdaságban és társadalomban, és valószínűleg még hosszú ideig rányomják bélyegüket a politikai, gazdasági és gazdaságpolitikai vitákra.

41 Ez sok tekintetben emlékeztet Margaret Thatcher volt miniszterelnök európai integrációval kapcsolatos álláspontjára: „Kétségtelen, hogy egységesebb Európát szeretnénk látni több közös céllal. De ennek úgy kell megvalósulnia, hogy megőrződjön a tradíciók sokfélesége, a parlamenti hatalom s az egyes országok nemzeti büszkesége. Az elmúlt évszázadokban ugyanis ezek adták Európa életerejét” (idézi: Dózsa [2016]).

3.5 Az Egyesült Királyság valószínűsíthető külkereskedelmi kapcsolatai és kereskedelempolitikája az EU-ból való kiválás után

A következőkben az Egyesült Királyság külkereskedelmi kapcsolatrendszerét tekintjük át. Először a brit kereskedelempolitika főbb nagyságrendi összefüggéseit és általános vonásait, majd a kereskedelempolitika régi és új intézményrendszerét mutatjuk be. Erre épül az EU-ból való kiválás után szóba jöhető kereskedelempolitikai modellek elemzése.

3.5.1. A brit külkereskedelmi kapcsolatok néhány jellemző vonása

A bilaterális gazdasági kapcsolatok **nagyságrendjét** érzékelteti, hogy az EU Egyesült Királyságba irányuló exportja a tagállamok összevont bruttó belföldi termékének 3 százaléka, míg az Egyesült Királyság európai uniós viszonylatú kivitele a brit GDP 13 százaléka. Az Európai Unió vette fel a brit árukivitel mintegy felét 2015-ben, míg az Egyesült Királyság aránya az EU áru- és szolgáltatásexportjában 10 százalék körül volt. Az EU-ba irányuló kiviteltől mintegy 3 millió brit munkahely függ. A bilaterális áruforgalom brit szempontból deficitese. A brit külkereskedelemnek egyharmada jut olyan országokra, amelyek nem EU-tagok, és amelyek nem tartoznak az EU meglévő, illetve tárgyalás alatt lévő külgazdasági szerződésrendszerébe. Az üzleti szféra **globalizáltságának mértékét**, a külgazdasági kapcsolatokra való ráutaltságát érzékelteti, hogy a brit vállalatok árbevételének 70 százaléka külföldről származik, ennek számottevő hányada európai uniós tagországokból.

Ezekből a számokból a bilaterális kapcsolatoknak a nemzetgazdasági dimenziók eltéréséből adódó **aszimmetrikus jellege** is jól kitűnik: az Egyesült Királyságnak az EU-ra való ráutaltsága jóval nagyobb (négyeszeres), mint fordítva. Egyes szakértők szerint a brit kereskedelmi mérleg deficitjéből az Egyesült Királyság kedvező alkupozíciójára lehet következtetni. E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a tagállamok érdekeltek brit viszonylatú külkereskedelmi mérlegtöbbletük mérséklésében, ezért engedékenyebbek lesznek kereskedelempolitikai téren. Ez a feltételezés annyiban szorul kiegészítésre, hogy a brit külkereskedelmi mérleg hiánya nem jelenti annak finanszírozhatatlanságát. A deficitet a folyó fizetési mérleg más tételei részben vagy teljes egészében ellensúlyozhatják. Ez viszont nem kereskedelempolitikai probléma, és nem változtat a bilaterális kereskedelemben a két fél egymásráutaltságának aszimmetriáján. A képet az is árnyalja, hogy az EU kereskedelmi mérlegének többlete földrajzi szempontból koncentrált, döntő hányada néhány országra (Németország, Hollandia és Belgium) összpontosul. Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unióban bejegyzett vállalatok a kiválás után is tudnak az Egyesült Királyságba exportálni, legfeljebb a korábbinál kedvezőtlenebb feltételek mellett. (Az egyes EU-tagállamok és az Egyesült Királyság közötti gazdasági kapcsolatok intenzitását és a tagállamok kitettségét a brit távozás hatásainak a 4.1.4. pont tárgyalja.)

1. táblázat: Az Egyesült Királyság áru- és szolgáltatás-külkereskedelmének földrajzi megoszlása 2011-ben

	Export (milliárd USD)	Az export százalékos megoszlása	Import (milliárd USD)	Az import százalékos megoszlása
EU 28	347,1	47,0	389,4	49,9
USA	109,4	14,8	88,5	11,4
Kína	26,2	3,5	58,4	7,5
India	19,0	2,6	24,8	3,2
Kanada	18,4	2,5	13,3	1,7
Ausztrália	16,7	2,3	7,7	1,0
Japán	16,4	2,2	17,1	2,2
Oroszország	15,1	2,0	14,1	1,8
Svájc	13,7	1,9	8,7	1,1
Norvégia	10,5	1,4	46,1	5,9
Egyéb	146,2	19,8	111,8	14,3
ÖSSZESEN	738,7	100,0	779,9	100,0

Forrás: OECD-adatbázis, UN Comtrade Data alapján Holmes et al. (2016: R23)

Az Egyesült Királyság vállalatai nagymértékben integrálódtak a **nemzetközi ellátási és értékláncokba**. Ezt támasztja alá, hogy a brit importnak mintegy fele intermedier, azaz további feldolgozásra szánt termék. Ráadásul szoros a korreláció az export és a termelékenységi alakulása között: az 1996 és 2004 közötti időszakban a brit exportőrök termelékenysége éves átlagban 1,4 százalékkal nőtt, míg a gazdaság nem exportőr szegmenséé mindössze 0,8 százalékkal (Global Counsel 2015: 10). Az export tehát kiemelkedő szerepet töltött be a termelékenység javulásában.

Az 1990-es években a brit áruexport a szolgáltatásexport háromszorosa volt. Az Egyesült Királyság szolgáltatásexportja 2015-ben 225 milliárd fontot (az áru kivétel 44 százaléka), importja 138 milliárd fontot tett ki, a kettő közötti különbség 87 milliárd font exporttöbblet volt.

A szolgáltatásokon belül az Egyesült Királyság **pénzügyi közvetítő szektora** 1,1 millió főt foglalkoztat (az összes foglalkoztatott 4 százaléka), létszáma a kisegítő és támogató szolgáltatásokkal együtt 2,2 millió fő. Ezek a foglalkoztatottak adják az adóbevételek 12 százalékát. Londonban 358 bank székhelye, nagyszámú biztosítótársaság, intézményi befektető és speciális pénzügyi szolgáltató található, beleértve sok ún. fintech társaságot. Erre épülnek még különféle kiegészítő szolgáltató tevékenységek (pénzügyi, számviteli és jogi tanácsadó cégek, könyvvizsgálók stb.). A pénzügyi szektorra jut a brit szolgáltatásexport egynegyede, külkereskedelmi mérlegének többlete a legnagyobb az összes ágazat közül.

2. táblázat: Az Egyesült Királyság áru-külkereskedelmének földrajzi megoszlása 2013–2015 átlagában

	Export (milliárd USD)	Az export százalékos megoszlása	Import (milliárd USD)	Az import százalékos megoszlása
EU 28	226,7	45,1	350,9	53,8
USA	64,2	12,9	57,1	8,8
Kína	23,9	4,8	61,6	9,4
India	6,7	1,3	9,9	1,5
Kanada	6,5	1,3	13,1	2,0
Ausztrália	5,8	1,2	3,2	0,5
Japán	6,9	1,4	10,6	1,6
Oroszország	5,4	1,1	9,1	1,4
Svájc	46,0	9,0	10,4	1,6
Norvégia	5,3	1,1	24,1	3,7
Egyéb	105,6	21,0	102,9	15,8
ÖSSZESEN	503,1	100,0	652,9	100,0

Forrás: OECD-adatbázis, UN Comtrade Data alapján Holmes et al. (2016: R23)

A szektor relatív súlyát érzékelteti, hogy a pénzügyi szolgáltatások aránya 2015-ben 7 százalék volt a brit GDP-ben. Ezen belül a pénzügyi szolgáltatások exportja a brit GDP 2,5 százalékát tette ki az EU 0,5 százalékos átlagával szemben. Az Európai Unió aránya a brit pénzügyi szolgáltatások exportjában 2000 és 2015 között 50-ről 40 százalékra csökkent ugyan, ennek ellenére megmaradt a szektor európai uniós piacoktól való függősége, mert a kivitel abszolút értékben emelkedett. A pénzügyi szektor eszközeinek GDP-hez viszonyított aránya 2014-ben 830 százalék volt, négyszerese az 1970-es évtized elején regisztrált értéknek. A pénzügyi szolgáltatások 2015-ben 65 milliárd euró külkereskedelmi többletet termeltek. A brit bankok közvetlen beruházásainak nagy része is az Európai Unióba irányult.

A globális pozíciókra utal, hogy az Egyesült Királyság a világon az első a fix kamatozású és a derivatív eszközök tranzakciói terén, és megelőzi az EU-tagállamokat a magántőke-befektetés, a fedezeti alapok és a határon túli bankkölcönök tekintetében. A brit biztosítási szektor Európában a legnagyobb, a világon a harmadik (IMF 2016a: 23).

Ami a piacra jutási feltételeket illeti, a szolgáltató szféra világméretekben a legnagyobb fokú védettséget élvez. (Ez különösen érvényes Indiára.) Bár a belső piacon a brit pénzügyi közvetítők külön engedély nélkül bármelyik EU-tagállamban kínálhatják szolgáltatásaikat, a Világbank elemzése szerint az európai uniós szolgáltatási piac kismértékben liberalizált, az EU sok tagállamának szolgáltató szektora nagymértékben el van zárva a brit társaságok előtt.

A brit szolgáltatásexport döntően EU-n kívüli országokba irányul. Az Egyesült Királyság azokat a növekvő közép-

rétegekkel rendelkező országokat célozza meg, ahol a szolgáltató szektor viszonylag fejletlen (The Economist 2017n). Ezen országok közül is kiemelkedik India, Kína és Indonézia. Indiában különösen a biztosítási szolgáltatások iránt van és lesz nagy kereslet.

A fenti áttekintésből kitűnik, hogy bár az árukivitel értéke jelentősen meghaladja a szolgáltatásexportét, az utóbbi – azon belül is a pénzügyi szektor – kiemelkedő szerepet játszik az Egyesült Királyság külgazdasági egyensúlyának az alakulásában. Az EU-ból kilépő Egyesült Királyság számára ezért különösen fontosak lesznek a szolgáltató szektor piacra jutási feltételei. A lehetséges kereskedelempolitikai modellek elemzése előtt célszerű áttekinteni a brit kereskedelempolitika intézményi kereteivel szembeni követelményeket.

3.5.2. A kereskedelempolitika intézményi keretei és a velük szembeni követelmények

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 216. cikk (2) bekezdés értelmében: „Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira.” Következésképpen a kilépéssel az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó nemzetközi megállapodások nem vonatkoznak az Egyesült Királyságra, azaz azok automatikusan hatályukat veszítik. Ezen túlmenően az EU által kötött legtöbb nemzetközi egyezmény tartalmaz ún. **területi alkalmazási klauzulát**, amely az egyezmény hatályát az alapszerződésekben meghatározott területekre korlátozza. A kilépés után az Egyesült Királyságra és tengerentúli területeire nem lesznek érvényesek a szerződések (Loo–Blockmans 2016). Különösen bonyolult lesz az EU és a tagállamok kompetenciájába egyaránt tartozó, ún. vegyes nemzetközi megállapodásokból való brit kilépés.

Technikai jellegű, de fontos körülmény: miként erről más összefüggésben (3.2. pont) már szó volt, az EU-ból az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke alapján való kiválást szabályozó szerződés hatálybalépése előtt a brit kormány **nem kezdhet tárgyalásokat harmadik országokkal** a kereskedelempolitikáról. Ez ugyanúgy vonatkozik az EU-ra is, tehát csak a kilépési szerződés aláírása után kezdődhetnek meg a tárgyalások az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kapcsolatokat szabályozásáról.

Ezeket a problémákat valószínűleg ideiglenes megállapodással kísérik meg – részben vagy teljes egészében – áthidalni. Ez megengedné azt, hogy az Egyesült Királyság és az EU közötti kereskedelem a korábbi keretekben folyjon addig, ameddig a két fél közötti kapcsolatrendszer hosszú távon szabályozó szerződésről tárgyalnak.

Egy ilyen ideiglenes megállapodásnak is vannak azonban **kockázatai**, ugyanis lehetővé tenné mind az EU, mind pedig az Egyesült Királyság számára az egymás piacaira való preferenciális bejutást a GATT 24. cikke és a GATS (General Agreement on Trade in Services – Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről) 5. cikke alapján annak ellenére, hogy a két fél nem alkot vámuniót vagy szabadkereskedelmi övezetet. Ugyanakkor ez az EU-ból való brit kilépés megkerüléseként is értelmezhető, ezáltal megkötése kérdéses, mert időtartama alatt fenntartaná az Egyesült Királyságra irányuló szabad munkaerőmozgást (Holmes et al. 2016: R26). Annak hiányában az Egyesült Királyság a vámunió és a belső piacon kívül lesz, miközben nincs szabadkereskedelmi megállapodása az EU-val (Holmes et al. 2016: R26).

Tagként az Egyesült Királyságra kiterjed az EU közös kereskedelempolitikájának a hatálya. A közös kereskedelempolitika része a közös vámtarifa, ami következik az egységes belső piacból, annak folyománya a harmadik országokkal fennálló külkereskedelmi kapcsolatokban. A tágan értelmezett brit kereskedelempolitika sok más fontos elemére (mezőgazdasági támogatások, közvetlen beruházások, szellemi tulajdonjogok stb.) is európai uniós jogszabályok vonatkoznak.

Az EU-ból való kiválás radikális változásokat idéz elő ezen a területen. Az autonóm brit kereskedelempolitikára való átmenet nagyszámú gyakorlati, eljárási és politikai lépést foglal magába, amelyek végrehajtása után kezdeményezhet csak a brit kormány a piacra lépésre vonatkozó tárgyalásokat az arra hajlandó partnerországok képviselőivel.

Az egyik leglényegesebb feladat **az autonóm kereskedelempolitikához szükséges humán, pénzügyi és intézményi kapacitások** megteremtése. Ez nagyszámú, megfelelő jogi, diplomáciai stb. tudással és tapasztalattal rendelkező szakember felvételét feltételezi a megfelelő brit államigazgatási intézményekbe, akik képesek az autonóm külgazdasági politika kidolgozására és végrehajtására, beleértve a nemzetközi tárgyalások lefolytatását. A brit államigazgatás utóbbi években végrehajtott áramvonalasítása fényében ez nem lesz könnyű.

Ehhez kapcsolódik a kereskedelempolitikai döntési mechanizmus új intézményi rendszere, beleértve a releváns állami szervek közötti kompetenciák és felelősségi körök elosztását és azok egyensúlyát, a piacvédelem (antidömping-eljárások stb.) nemzeti intézményrendszerét (ami korábban az Európai Bizottsághoz tartozott) és a képviselők felállítását külföldön (Adams–Caparelli 2016). Becslések szerint az Egyesült Királyságnak háromszor annyi (összesen 700) első vonalbeli tárgyalóra lesz szüksége, mint az Európai Uniónak (McClean 2017). A képzett és tapasztalt tárgyalók hiánya lényeges szűk kapacitás az EU-ból való brit kilépés végrehajtásában.

További feladat **az Egyesült Királyság GATT/WTO-tagságának a helyreállítása**.⁴² Az ország ugyanis jelenleg az Európai Unión mint szervezetten keresztül tartozik a GATT/WTO-hoz, nem pedig független országgént. Ezzel összefüggésben lesz szükség az Egyesült Királyság **GATT/WTO-profiljának** a kialakítására. Ez azt jelenti, hogy a GATT/WTO-szerződéshez csatlakozott összes ország felé prezentálni kell a legnagyobb kedvezményes elbánás alapján a vámtarifákat, a vámok beszedésének módját, a vámkontingenseket, a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmében vállalt kötelezettségeket, az agrárszubszenciákat és a GATT/WTO-szabályok alkalmazásának szélesebb kereteit (Adams–Caparelli 2016). Ennek a joganyagnak jelenleg az európai uniós megfelelője van hatályban az Egyesült Királyságban.

Amíg nem készül el a brit GATT/WTO-profil, addig az Egyesült Királyság nem köthet preferenciális kereskedelmi megállapodásokat. A profilt egyeztetni kell a GATT/WTO-egyezményhez tartozó 162 országgal egyenként, majd együttesen. A GATT/WTO döntéshozatali rendszere egyhangú jóváhagyáson alapul, így akár egyetlen ország ellenzése is megakaszthatja a folyamatot.

Ezzel kapcsolatban kérdés, hogy melyik a kedvezőbb megoldás: a kiválás hívei szerint a meg nem választott, kiszámíthatatlan brüsszeli bürokráciával való „hadakozás”, vagy a GATT/WTO-szerződéshez tartozó országok vétójának

42 A GATT/WTO-n kívüli élet azt jelentené, hogy az EU az Egyesült Királyságból származó importjának 90 százalékára vámot vetne ki.

és vitarendezési mechanizmusának való kiszolgáltatottság. Ráadásul ez utóbbi lehetővé teszi egyes országokra büntetések kiszabását is.

Az Egyesült Királyság külkereskedelmének valamivel több mint fele olyan országokra jut, amelyek nem tagjai az EU-nak. A harmadik országokkal folytatott külkereskedelem döntő hányadát viszont az EU és az egyes országok vagy országcsoportok közötti bilaterális megállapodások szabályozzák. Az Egyesült Királyság által a kilépési szerződés és az EU-hoz való viszonyt szabályozó megállapodás után harmadik országokkal kötendő új bilaterális kereskedelmi egyezmények hatálybalépéséig bonyolult vámregulációt kellene életbe léptetni és hatályban tartani.

Az EU-ból való kilépés után az Egyesült Királyságnak újra kellene tárgyalnia és az új helyzethez igazítania az Európai Uniónak a közös kereskedelempolitika keretében kötött összesen 1045 egyezményét (794 bilaterális megállapodás és 251 megállapodás multilaterális intézményekkel), ezen belül a mintegy 100 preferenciális kereskedelmi megállapodását (beleértve azt a 22 szerződést, amelyet az Egyesült Királyság a nemzetközösségi partnereivel kötött). A *Financial Times* más szempontú gyűjtése szerint az Egyesült Királyságnak minimum 759 egyezményt kell újratárgyalnia 168 országgal. Minél komplexebb, minél több területre terjed ki egy megállapodás, annál hosszabb időt vesz igénybe a tárgyalása. Ráadásul az újratárgyalt megállapodásokat nemcsak az érintett országoknak kell jóváhagyniuk, hanem az EU-tagállamoknak is. Az újratárgyalt szerződések tartalma attól is függ, hogy a kilépés után milyen modellen alapul az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatrendszer. (Részletesen lásd a 3.5.3. pontban.)

Az Európai Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága szerint az Egyesült Királyságra 148 potenciális tárgyalás vár. Ebből 92 azokra az országokra jut, amelyek a GATT/WTO általános vámpreferencia-rendszere (General System of Preferences – GSP) keretében egyoldalú vámkedvezményeket kapnak az EU-tól. Az Egyesült Királyság továbbra is alkalmazhatja a GSP-t. Ezenkívül még 56 országgal kell újratárgyalni az EU különféle megállapodásait. Végül az Európai Bizottság jelenleg 10 országgal folytat kereskedelempolitikai tárgyalásokat, a fontosabbak közül megemlíthető az USA, Japán, India, Ausztrália és Új-Zéland. Ezeket a közös külgazdasági politika keretében az EU által kötött, illetve folyamatban lévő megállapodásokat kell az Egyesült Királyság kormányának újratárgyalnia, miután megegyezett az EU intézményeivel és tagállamaival a kilépés feltételeiről, és megkötötte a két entitás közötti kapcsolatokat szabályozó egyezményt.

Az EU harmadik országokkal és országcsoportokkal fennálló megállapodásainak jelentős része az európai uniós jogrendszeren alapul. A szerződésekben igen számottevő a szabályozási ügyek súlya. Ha az arra vonatkozó rendelkezéseket meg kívánja kerülni a brit kormány (ami különben nem követelmény), akkor kénytelen lesz szerényebb tartalmú megállapodásokat kötni, ami visszalépés az EU-tagság biztosította lehetőségekhez képest.

Az újratárgyalandó megállapodások között nagyon sok olyan van, amely nélkül a brit gazdaság nem képes működni. A légi szolgáltatásokat szabályozó egyezmények alapján szállhatnak le brit repülőgépek az USA-ban, Kanadában és Izraelben. Az Európai Atomenergia Közösségből való kilépés az azt helyettesítő egyezmények hiányában a brit nukleárisenergia-ipar összeomlásához vezethet, mert megszűnik az atomerőművek fűtőanyaggal és alkatrészekkel való ellátása. (A brit villamosenergia-termelés egyötödét adják nukleáris erőművek, és 78 milliárd euró összegben terveznek beruházásokat.) Az Euratómból való kilépés tisztázása után köthet az Egyesült Királyság

harmadik országokkal megállapodásokat. Svájcjal 49, az USA-val 44, Norvégiával 38 egyezményt kell újratárgyalni (McClellan 2016).

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a kereskedelempolitika elválaszthatatlan az iparpolitikától, illetve nagyszámú támogatási és szabályozási mechanizmustól. A brit iparpolitika cél- és eszközrendszerét, sőt forrásfedezetét is összhangba kell hozni az EU-ból való távozás után az autonóm kereskedelempolitikával.

Mindezek után kerülhet sor a külgazdasági politika viszonylati súlypontjainak a meghatározására. Nagyságrendi összefüggések alapján a leglényegesebb reláció az Európai Unió és annak belső piaca, valamint az az 58 ország, amelyekkel az EU-nak szabadkereskedelmi megállapodása van.

3.5.3. Az EU-val szembeni lehetséges kereskedelempolitikai modellek

A témával foglalkozó szakirodalom **hat létező és szóba jöhető gazdasági modellváltozatot** tárgyal. Az első a teljes szakítás vagy GATT/WTO-modell, a második egy szabadkereskedelmi övezet kialakítása, amelynek fejlettebb formája az Európai Gazdasági Térségben elfoglalt tagság (norvég modell), a harmadik a svájci modell, a negyedik az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezmény (EU–Canada Comprehensive Economic and Free Trade Agreement – CETA), az ötödik egy EU–Törökország típusú egyezmény, a hatodik az Albániával, Szerbiával, Bosznia-Hercegovinával kötöthöz hasonló társulási megállapodás. (Az egyes modellek bemutatásához felhasználtuk a Global Counsel 2016 tanulmány egyes megállapításait.) A hatodik modell továbbfejlesztett változatai az Ukrajnával, Moldovával és Georgiával (Grúzia) 2016-ban ideiglenesen hatályba lépett, a korábbi társulási szerződéseket kiegészítő mély, átfogó szabadkereskedelmi övezet (Deep Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) létesítését célzó megállapodások. A kontinentális partnerség elnevezésű modell még csak koncepció szintjén létezik, ezért nem szerepel a létező változatokat tartalmazó fenti felsorolásban.

Ezeknek a modelleknek az elemzése az EU-ból való brit kilépéstől függetlenül is tanulságos, mert lehetőséget ad az EU külgazdasági szerződésrendszerének a bemutatására és elemzésére, valamint a közös külgazdasági politikában az utóbbi években végbement fejlemények feltérképezésére és következtetések levonására. Támponkat ad továbbá ahhoz, hogy az EU-ból esetleg a jövőben kilépő tagállamok hogyan alakíthatják kapcsolatrendszerüket az európai integrációval, illetve ahhoz, hogy milyen modellek állnak harmadik országok rendelkezésére az EU-val való kapcsolataik intézményesítése terén.

3.5.3.1. Teljes szakítás vagy GATT/WTO-modell

Teljes szakítás esetén, tehát ha a kilépést követően nem intézményesítik megállapodásban az Egyesült Királyság és az EU közötti bilaterális kapcsolatokat (rendezetlen kilépés – ezt elvetette a brit kormány), illetve a kilépési feltételekről nem születik megállapodás az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkében szereplő kétéves határidőn belül, vagy holtpontra jutnak a tárgyalások, akkor a GATT/WTO szabályait kell alkalmazni, beleértve a legnagyobb kedvezmény

elvét. (A GATT/WTO-szerződést 163 ország írta alá, ebből 27 az EU tagállama, illetve 28, ha az Egyesült Királyságot is beleértjük.) Ezért ezt **GATT/WTO-modellnek** is lehet nevezni. (Emiatt is elengedhetetlen az Egyesült Királyság GATT/WTO-profiljának az előző fejezetben ismertetett kialakítása.) Ezzel kapcsolatban célszerű megjegyezni, hogy egyetlen nagy ország sem kereskedik az EU-val kizárólag a GATT/WTO szabályai alapján. A GATT/WTO-modell a kül- és védelmi politikai együttműködésnek sem kedvez. Végül alkalmazása növelné Skócia Egyesült Királyságból való kiválásának a kockázatát is.

A modell lényege, hogy az EU a legnagyobb kedvezményes közös külső vámtarifáit alkalmazza az Egyesült Királysággal szemben, és fordítva: az Egyesült Királyság a maga legnagyobb kedvezményes vámtarifáit vezeti be az EU-val szemben. A vámok megjelenése miatt ez a modell lényeges visszalépés lenne a nemzetközi kereskedelem liberalizálásában.

Leegyszerűbb formája lehet, hogy az Egyesült Királyság az EU közös külső vámtarifáit és a szolgáltatás-kereskedelemre vonatkozó jogszabályait alkalmazza. Technikai szempontból ez azzal egyenértékű, hogy a vonatkozó szerződésben az Európai Unió szóösszetételt Egyesült Királyságra cserélik, így lényegében minden marad a régiben. Ez az ún. **kiigazítás** (*rectification*). Ez a megoldás első megközelítésben sok vita elkerülését tenné lehetővé a két érintett fél között, és biztosítaná a folyamatosságot a legtöbb területen és a legtöbb partnerország esetében. Egyik hiányossága, hogy ha egy partnerország nem egyezik bele ebbe a megoldásba, tárgyalni kell vele, ami más partnerországokat is hasonló lépésre sarkallhat. Másik gyengesége, hogy ez esetben nem érvényesül az EU-ból való kilépést támogatók azon követelése, mely szerint vissza kell szerezni az ország ügyei feletti ellenőrzést az európai unió intézményektől, mert fennmarad az EU által kialakított régi vámtarifarendszer.

Ha a brit kormány jelentős mértékben szeretné módosítani a vámtarifákat, kemény tárgyalásokra számíthat. Nem lebecsülendők a részletekben rejlő technikai nehézségek sem. Emiatt a folyamat nem lesz súrlódásmentes, és valószínű, hogy sok ország (beleértve az EU-tagállamokat is) meg fogja kérni támogatásának az árát (Adams–Caparelli 2016).

A GATT/WTO égisze alatt az utóbbi hat évtizedben folytatott multilaterális körtárgyalások eredményeként **a vámtételek alacsony szintre csökkentek**. A GATT/WTO-szerződéshez csatlakozott országok áruinak 95 százaléka esetében a legnagyobb kedvezményes vámtarifa 3 százalék alatti, az Európai Unióban valamivel meghaladja a 2 százalékot. Ráadásul nagyszámú kivétel is van, azaz sok termékre nem vetnek ki vámot. Ezt jól érzékelteti, hogy a vámbevételek a GATT/WTO-szerződéshez csatlakozott országok importjának mindössze 1,1 százalékára rúgtak 2013-ban. Mindezek alapján első megközelítésben járható út lehet a GATT/WTO-modell.

A mélyebb vizsgálat azonban nagymértékben árnyalja ezt a sommás következtetést. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis egyrészt az, hogy az alacsony nominális vámtarifaszintnél magasabb **a forgalommal súlyozott átlagos vámtarifaszint**, és még magasabb az **effektív vámvédelem szintje**.⁴³ **Egyes szektorokban** ráadásul kifejezetten

43 Az effektív vám, amelyet úgy számolnak ki, hogy a vám bevezetése utáni hozzáadott érték és a világgiazi áron mért hozzáadott érték különbségét elosztják a világgiazi áron mért hozzáadott értékkel, azt mutatja, hogy ténylegesen mekkora az importtal versenyző hazai termékek védelme. (Részletesebben lásd: Solt 2004: 49–50.)

magas nominális vámtarifák vannak érvényben az EU-ban (élelmiszerek: 15 százalék; gépjárművek: 10 százalék; gépjárműalkatrészek: 5 százalék, tejtermékek: 36 százalék, dohány: 70 százalék [Springford–Tilford 2014: 9]). Emiatt a vámlebontás adott esetben hátrányos lehet sok brit termelő számára. Az EU egyébként a brit járműipar legnagyobb felvevőpiaca. Ha a bilaterális kapcsolatban az EU és az Egyesült Királyság mérsékelni kívánja a vámtarifákat, akkor a legnagyobb kedvezmény elve alapján az összes többi GATT/WTO-tagállammal szemben is ugyanolyan mértékben kell csökkenteni őket.

Más a helyzet az Egyesült Királyság exportjával. Ha a brit kivitelre az EU legnagyobb kedvezményes vámtarifái vonatkoznának, akkor 5,3 százalékos átlagos vámtarifaszinttel kellene számolni. A 27 tagú EU-ba irányuló kivitel 16 százalékát több mint 7 százalékos vámtarifa terhelné, 8 százalékát (járművek) pedig 10 százalékos (Holmes et al. 2016: R26).

A járműalkatrészek és részegységek gyártása erősen integrálódott az európai uniós értékláncokba. Vámtarifák bevezetése az árak növekedése és a megnövekedett adminisztráció miatt nagymértékben rontaná a brit járműgyártás nemzetközi versenyképességét, megnehezítené a járműipar részvételét az európai uniós értékláncokban.

Sajtóinformációk szerint a brit kormány arra törekedett, hogy bizonyos nagy exportőröket (elsősorban a Nissan járműgyártót) meggyőzzön: az EU-ból való kilépés után garantáltan nem kerülnek hátrányosabb helyzetbe. A garanciákat azonban nem részletezte. Ha az EU-tagállamokból importált járművek és az előállításukhoz szükséges alkatrészek és részegységek vámmentességet kapnának az Egyesült Királyságban, akkor a legnagyobb kedvezmény elve alapján ezt a lehetőséget az összes kereskedelmi partnernek fel kellene ajánlani. Ráadásul a GATT/WTO szabályai szerint a szabadkereskedelmi megállapodásoknak nem egy-két termékre, hanem lényegében az egész kereskedelemre ki kell terjedniük. Az export állami forrásokból való szubvencionálása szintén a GATT/WTO szabályaiba ütközik (The Economist 2017m).

Egy másik probléma a GATT/WTO **vámkontingenseihez** (*tariff rate quotas*) kapcsolódik. E konstrukció lehetővé teszi, hogy egy áru bizonyos mennyiségére alacsonyabb vámtarifa vonatkozzon, a kvóta feletti részre pedig magasabb.⁴⁴ Az EU-ban közel száz ilyen vámkontingens van érvényben (The Economist 2017m).

A GATT/WTO keretében sokkal alacsonyabb szinten szabályozzák a nemzetközi kereskedelembe kerülő **szolgáltatásokat**, azok kereskedelme kevésbé liberalizált, mint az Európai Unióban. A GATS azoknak a területeknek a hosszú listáját tartalmazza, ahol a szerződő országok fenntartják maguknak a jogot a piacra jutás feltételeinek szabályozására. Ezzel szemben az EU-ban a szolgáltatások piacán a szabályozás részben közösségi szinten valósul meg, részben a tagállamok kompetenciájába tartozik. A szolgáltatások esetében igen hátrányos lenne a GATT/WTO-modell az Egyesült Királyság számára, a piacra jutás feltételei sokkal kedvezőtlenebbek lennének, mint EU-tagként.

Az alacsony átlagos vámtarifaszintből kiindulva a brit kormány elvileg dönthet úgy, hogy a GATT/WTO keretrendszerében egyoldalúan **nulla százalékon állapítja meg vámtarifáit** az EU-val szemben a jelenlegi vámmentes

⁴⁴ A rendszerváltozás előtt Magyarország is alkalmazott ilyen eszközt, amit vámkontingensnek hívtak. A kvóta erejéig kifejezetten kereskedelem-ösztönző hatása volt.

státusz megtartása végett. Ez az úgynevezett szingapúri modell annak alapján, hogy a szingapúri import 99 százaléka vámmentes.⁴⁵ (Megjegyzendő, hogy a közvélemény eddig sokkal nyitottabb volt a kereskedelmi liberalizáció iránt az Egyesült Királyságban, mint a többi EU-tagállamban.)

Ha az Egyesült Királyság az EU-val szemben egyoldalúan nulla százalékos vámtarifákat határoz meg, a legnagyobb kedvezmény elvéből kifolyólag ugyanezt fel kell kínálnia a GATT/WTO-szerződéshez csatlakozott többi államnak is. Ezzel viszont letenné a fegyvert, a nemzetközi kereskedelempolitikai tárgyalásokon eszköztelenné válna saját érdekeinek érvényesítésében, legalábbis a vámok terén (Wolf 2016b).⁴⁶ A nem vámjellegű eszköztár továbbra is rendelkezésre állna, ez azonban sokkal kevésbé hatékony, mint a vámpolitika.

A nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon ugyanis az alkuerő a **piacvédelemmel összefüggő reciprocitáson** alapul. A külföldi piacra való belépés feltételeinek a javítása kiemelkedő mértékben függ attól, hogy milyen koncessziókat képes vagy hajlandó felajánlani a tárgyaló fél a másiknak. Ebből a szempontból a több mint 500 millió lakosú 28 tagú Európai Unió tárgyalási alkuerije kiemelkedő. A 65 millió lakost számláló Egyesült Királyság tárgyalási alkuerije sokkal nagyobb EU-tagként, mint az EU-n kívül. A GATT/WTO-modell lényeges következménye, hogy az EU-ból kiváló Egyesült Királyság **szabályalkotóból** (*rule maker*) **szabálykövetővé** (*rule taker*) kénytelen válni.

A GATT/WTO-modellből formálisan az következik, hogy az Egyesült Királyságnak nem kell elköteleznie magát az európai uniós szabványok és jogszabályok átvétele mellett. A gyakorlatban azonban nemcsak a teljes szakításra, hanem mindegyik lehetséges modellre vonatkozik, hogy az Európai Unióba exportáló brit vállalatoknak (beleértve a nagyvállalatoknak beszállító kis- és közepes méretű cégeket is) figyelembe kell venniük a vonatkozó közösségi műszaki szabványokat és jogszabályokat, mert másképpen nem tudják értékesíteni termékeiket az EU belső piacon.

A GATT/WTO-modelltől brit szempontból kevés előny, viszont nagyszámú hátrány várható. Az **előnyök** között említhető, hogy az Egyesült Királyság megtakarítana 8-10 milliárd eurónyi, az EU költségvetésébe fizetendő nettó hozzájárulást. Az iparcikkekre vonatkozó vámtarifák alacsonyak a legtöbb iparágban, de vannak kivételek, mint például a személygépjármű-alkatrészek, ezek aránya pedig a brit kivitelben jelentős. Az élelmiszerárak csökkenhetnének, mert a GATT/WTO szabályai megengedik az egyoldalú vámcsökkentést, ha az minden országra egyformán kiterjed, azaz nem diszkriminál egyes országokat. Az Egyesült Királyság visszanyerné az ellenőrzési jogot a parti vizein való halászat terén.

Az európai uniós munkaerő-irányelv hatályon kívül helyezése nyomán a brit munkaadók mozgástere tágulna. Bár erről konkrétan nincs szó, olcsóbb energiaárakat eredményezne a zöld energiára vonatkozó európai uniós irányelv feladása, mert nem kellene a drágább alternatív energia arányának növelésére törekedni az energiatermelésben.

45 Ezt 2015. november 3-án Patrick Minford professzor javasolta a brit parlament alsóházának az egyik bizottsági ülésen. Forrás: Emerson (2016: 14).

46 Nulla százalékos vámtarifa a már említett Szingapúr mellett Hongkongban és Georgiában (Grúzia) van érvényben. Ezek kis országok, az első kettőben nagyfokú a pénzügyi és egyéb szolgáltatások koncentrációja.

A tényleges és vélelmezett előnyök viszonylagosak. Az európai uniós jogszabályok nem feltétlenül gátolták a gazdasági aktivitást az Egyesült Királyságban. Erre példa a már említett munkajog, amelynek előírásai nem akadályozták a munkaerőpiac rugalmasságának fokozását. A brit munkanélküliség az utóbbi években az EU-átlag alatt volt, az USA és Kanada szintjén mozgott. A legjelentősebb beavatkozást az utóbbi időszakban éppen a brit kormány hajtotta végre a minimálbér megemelésével. A zöld energiára vonatkozó irányelv rendelkezései alapján elfogadott hazai jogszabály hatályon kívül helyezése hosszabb távon hátrányos lenne. A pénzügyi szektor működését nagyszámú globális előírás szabályozza, ezek alól nem vonhatja ki magát az EU-ból kilépő Egyesült Királyság sem.

A **hátrányok** igen tetemesek. A teljesség igénye nélkül megemlíthető, hogy a brit agrártermelők 3,3 milliárd eurónyi **EU-támogatástól** esnének el. A mezőgazdasági lobbival valószínűleg mindent meg fog tenni azért, hogy a kormány ne mérsékelje az általuk előállított termékek vámtarifáit, miközben a brit agrártermékekre a kilépést követően vámokat vet ki az EU. A hátrányokat mérsékelné, hogy megszüntethetők lennének a vámok azokra az élelmiszerekre (például narancs), amelyeket nem állítanak elő az Egyesült Királyságban, de vámvédelmet élveznek az EU-ban néhány mediterrán ország (például Spanyolország) miatt. A GATT/WTO-modellben az Egyesült Királyság gazdasági szereplői elveszítenék a pénzügyi szolgáltatások piacához való automatikus, az összes EU-tagállamra érvényes hozzájárulást.

Annak ellenére, hogy az ipari termékek vámszínvonalala alacsony, az EU által az iparcikkekre kivetett vámok hatása, különösen az **effektív vámvédelem** figyelembevételével, igen hátrányos lenne az Egyesült Királyságban működő hazai és külföldi vállalatok **ellátási, illetve értékláncára**. Az ezekre vonatkozó szerződéseket azzal a hallgatólagos feltétellezzel kötötték, hogy nem vezetnek be vámot az EU-ból származó importra. A legnagyobb kedvezményes vámtarifák bevezetése esetén az európai uniós piac ellátására betelepített külföldi vállalatok nagy valószínűséggel korlátoznák tevékenységüket az Egyesült Királyságban, sőt sok társaság ki is vonulna onnan. Ez különösen a járműipari vállalatokra vonatkozik. Egy becslés szerint a GATT/WTO-szabályok alkalmazása nyomán az Egyesült Királyság külkereskedelmének volumene 20 százalékkal csökkenhetne (The Economist 2017j).

A GATT/WTO-modellben vissza kell állítani a **vámeljárást** és vámellenőrzést az Egyesült Királyság határain. Dover keleti kikötőjébe, ahol a brit áruimport jelentős hányada jut be az országba, naponta 10 500 teherautó érkezik kompokon és 6 000 a La Manche-csatorna alatti alagúton, minden fennakadás nélkül. A vám eljárás újbóli bevezetésével évi 300 millió, más források szerint 390 millió vámnyilatkozatot kellene feldolgozni. A harmadik országokból származó áruforgalmat lebonyolító nyugati dokk kapacitása évi 60 millió dokumentum. Az eljárás időigénye 20–60 perc. Különösen nagy hátrány érné Írországot, európai uniós viszonylatú külkereskedelmének 80 százaléka ugyanis az Egyesült Királyságon keresztül történik. Amellett, hogy a vám eljárás újbóli bevezetése megemelné a külkereskedelmi forgalom lebonyolításának költségét (egy számítás szerint 8 százalékkal), jelenlegi formájában a brit vámadminisztráció nem lenne képes megbirkózni ezzel a feladattal (The Economist 2016b). Végül nagy a valószínűsége annak, hogy az EU-ból való brit kilépés után Franciaország felmondja a Le Touquet-i megállapodást, amelynek értelmében a személyforgalomban a brit határellenőrzés a franciaországi Calais-ban történik.

Az EU-val szabadkereskedelmi megállapodást kötött 51 ország aránya 2015-ben 11 százalék volt a brit exportban

és 12 százalék az importban. Ha a GATT/WTO szabályai vonatkoznának ezekre az országokra, akkor 5 és 30 százalékos (Izrael, illetve Egyiptom) legnagyobb kedvezményes vámtarifával kellene számolni (súlyozatlan számtani átlag). A Koreai Köztársaság esetében 17 százalékos a vámtarifa (Holmes et al. 2016: R26).

Technikai nehézség, hogy addig, amíg az Egyesült Királyság EU-tag, a brit kormány még informális megbeszéléseket sem folytathat a másik fél képviselőivel. A tárgyalásokat az érintett partnerországok az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti, a kilépésről szóló egyezmény hatályosulása után hajlandók megkezdeni.

Az Egyesült Királyság illetékesei önállóan valószínűleg hatékonyabban képesek tárgyalni, mint az Európai Bizottság tisztségviselői, akiknek a brit kilépés után 27 ország gyakran nagymértékben eltérő érdekeit is koordinálniuk kell. Ennek az előnynek a kiaknázását akadályozza viszont, hogy az Egyesült Királyságban nem áll rendelkezésre a feladatok ellátásához szükséges számú képzett és tapasztalt szakember. Az európai uniós intézményeknek ilyen problémái nincsenek. Feltételezve a megfelelő szakemberek meglétét, önmagában a rugalmasság érdemben nem ellensúlyozza a drasztikusan lecsökkent brit nemzetközi tárgyalási alkuerőt. A GATT/WTO-ban az Egyesült Királyság nem lenne a legbefolyásosabb országok között. Sebezhetősége különösen jelentős lehet kereskedelmi viták esetén.

Az Egyesült Királyság harmadik piacokon való jelenlétét kiemelkedő mértékben determinálja az EU-tagság. Ennek jelentősége akkor domborodik ki különösen, ha a multilateralizmus gyengül a nemzetközi kereskedelemben, a bilaterális megállapodások rovására. A brit pénzügyminisztérium számításai szerint a GATT/WTO-modell alkalmazása a GDP 7,5 százalékos csökkenéséhez vezetne 15 év alatt. A Világbank elemzése szerint a modellben az Egyesült Királyság EU-val folytatott kereskedelme felére mérséklődne az áruk és 60 százalékkal a szolgáltatások esetében.

3.5.3.2. Szabadkereskedelmi megállapodás, norvég vagy EGT-modell

A szóba jöhető preferenciális megállapodások áttekintése és elemzése előtt célszerű röviden kitérni a brit kereskedelempolitika második világháború utáni – a szabadkereskedelmi társulás és a vámunió közötti választás – dilemmájára. A kettő közötti választás két tényezőn múlik. Egyrészt szerkezetin, vagyis a szabadkereskedelmi övezet egymást kiegészítő, azaz komplementer gazdasági struktúrák találkozásakor javasolt, míg a vámunió az egymással versenyző, azaz kompetitív struktúrájú országok számára ajánlott. Ez utóbbi valósult meg az Egyesült Királyság EK-, illetve EU-tagságával. Másrészt a vámunió ellen az szól, hogy a közös külkereskedelmi politika szükségképpen a szuverenitás korlátozásával jár. Ezzel szemben az eredetre és a helyi hozzáadottérték-tartalomra vonatkozó előírások miatt a szabadkereskedelmi övezet költségei tetemesebbek. Az EU-ból való kilépés kapcsán ez a dilemma megelevenedett.

A preferenciális megállapodásokat tekintve elvileg nincs akadálya, hogy az európai uniós tagság helyett **szabadkereskedelmi megállapodás** jöjjön létre az Egyesült Királyság és az EU között. Viszonylag könnyű lenne egy ilyen megállapodást megtárgyalni. A szabadkereskedelmi övezetekben ellenőrzik az áruk származását, azaz csak azok az áruk értékesíthetők vámmentesen, amelyek származóknak minősülnek, vagyis megfelelnek a származási szabályoknak. A többi területen (nem tarifális akadályok, szellemi tulajdonjogok, szolgáltatások stb.) általános szabályként a GATT/WTO előírásai az irányadók.

A szabadkereskedelmi modell nem jelentené azonban azt, hogy az Egyesült Királyság önállóan határozná meg a szabályokat, így az európai uniós intézmények nagy valószínűséggel megkövetelik a munkaerő szabad áramlásának fenntartását, a munkaügyi, egészségügyi és biztonsági jogszabályok betartását és a versenypolitikában a kölcsönös szabályozási felügyeletet. Minél kiterjedtebb és mélyebb szabadkereskedelemtől van szó, annál erőteljesebben ragaszkodnak az európai uniós intézmények az EU szabályozási rendszerének való megfeleléshez (Springford–Tilford 2014: 9).

Egyáltalán nem biztos, hogy egy szabadkereskedelmi megállapodás lehetővé tenné az Egyesült Királyság gazdasági szereplői számára az EU szolgáltatáspiacára történő belépést. Ha mégis, akkor az EU szolgáltatáspiacának további liberalizálása nem terjedne ki automatikusan az Egyesült Királyságra, illetve a liberalizálás eredményei csak lassan épülnének be a szabadkereskedelmi megállapodásba, ha egyáltalán beépülhetnének.

A fenti szabadkereskedelmi modell fejlettebb változata az **Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló** (az EU és az EFTA-országok: Norvégia, Izland és Liechtenstein közötti) **megállapodáshoz hasonló megoldás vagy modell** (ezt gyakran leegyszerűsítve norvég modellnek is nevezik), amely tartalmazza a **hozzáférést az EU belső piacához**. Ebben az esetben az Egyesült Királyság nem része az EU vámuniójának. További feltétel, hogy az Európai Unió Bíróságának a joghatósága kiterjedjen az Egyesült Királyságra is.

Elvileg nem zárható ki az Európai Gazdasági Térségben való részvétel és a vámunió ötvözete, ami nagyon hasonlítana az Egyesült Királyság jelenlegi státuszához. Az EGT EU-hoz nem tartozó tagállamai azonban ellenzik ezt a megoldást, mert meg kívánják őrizni kereskedelempolitikai autonómiájukat a világ többi részével folytatandó tárgyalásokon. A brit kormány sem támogatja ezt a modellt.

Mivel az Európai Gazdasági Térséget az EU és az EFTA tagállamai alkotják, az EU-ból kilépő Egyesült Királyság nem lehetne automatikusan tagja az EGT-nek. A megoldás az lehet, hogy az Egyesült Királyság vagy ismét az EFTA tagja lesz, ebben az esetben az Egyesült Királyságra is vonatkozna az EFTA 35 országgal megkötött 25 szabadkereskedelmi megállapodása, vagy az EGT-szerződés tartalmának megfelelő bilaterális megállapodást köt az Európai Unióval és az EFTA-országokkal. Egy ilyen megállapodás könnyen megköthető. A pénzügyi feltételektől eltekintve nem is nagyon lenne miről tárgyalni. Mindehhez természetesen az EGT-t alkotó országok beleegyezése is szükséges. A témával foglalkozó szakértők szerint nem egyértelmű Norvégia támogatása.

Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás az EU egységes piacát terjesztette ki az EFTA országaira. Más szavakkal: a szerződött EU-n kívüli országok az EU-tagállamokkal megegyező státusszal rendelkeznek az EU belső piacán, de nem részei a vámunióknak. Az egységes piac *per definitionem* az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását jelenti. Ennek megfelelően az Európai Gazdasági Térségben az **iparcikkekre** továbbra is vámmentesség vonatkozik, miközben harmadik országokkal szemben a felek megtartják önállóságukat a kereskedelempolitikában. A szabadkereskedelmi övezetnek hasonlóan a norvég modellben is szükség van származási bizonyítványokra. Ezek egy becslés szerint mintegy 9 százalékkal fognak vissza az Egyesült Királyság és az EU közötti kereskedelmet (Cadestin et al. [2016], idézi: Holmes et al. [2016: R26]). A származási szabályok ugyanis a megnövekedett adminisztráció mellett rendkívül bonyolulttá teszik a globális értékláncokba való brit beszállítást, többek között ezért is csökkenne az EU-val lebonyolított külkereskedelem.

Az **agrár- és halászati termékek** körében a kereskedelempolitikai szabályozás tagállami hatáskör az EFTA-országokban, ezek a szektorok nem részei az EU közös agrár- és halászati politikájának, e területeken fennmaradt a tagállami függetlenség. Jelenleg az agrár- és halászati termékek kereskedelme az Európai Gazdasági Térségben nem vámmentes. Indokolt vagy annak tartott esetben az európai uniós intézmények antidömping-eljárást is indíthatnak.

Az EU belső piacához való hozzáférés feltétele, hogy az Egyesült Királyság (például Norvégiához hasonlóan, amely ország az EU 100 legnagyobb költségkihatású rendeletéből 93-at érvényesít, összességében a releváns jogszabályok háromnegyedét kötelezőnek tartja a maga számára) továbbra is **alkalmazza az összes fontos európai uniós jogszabályt**, beleértve a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozókat.

A belső piac lényegéhez hozzátartozik a **közös szabályok érvényesítése**, ami nemzetek feletti intézmények (az Európai Unió Bírósága, Európai Bizottság) feladata. A konstrukció működtetésében részt vesz az EFTA Felügyeleti Hatósága (EFTA Surveillance Authority) és az EFTA Bírósága. Az utóbbi ítéletei nem állhatnak ellentétben az Európai Unió Bírósága esetjogával. Ha egy EFTA-tagállam nem tartja magát a közösségi jogszabályokhoz, akkor az európai uniós intézmények felfüggeszthetik a tagságát az Európai Gazdasági Térségben. Ebben a modellben tehát az Egyesült Királyság nem tudna teljes mértékben függetlenedni az EU joghatóságától, illetve egy másik nemzetek feletti intézmény joghatósága alá kerülne. Abból a kötelezettségvállalásból adódóan, hogy az EGT nem európai uniós tagállamai a jövőben átveszik a belső piacra vonatkozó jogszabályokat, az Egységes Európai Térségről szóló szerződés dinamikussá válik.

Az Európai Unió Bírósága fogja felügyelni a kilépéssel kapcsolatos átmeneti megállapodásokat, de felkérésre minden, az EU által kötött kereskedelmi ügyletet is tanulmányozhat. A Bíróság felügyeli az európai közös légi közlekedési térséget és valószínűleg a brit jogszabályok ekvivalenciáját, ami különösen a pénzügyi szolgáltatások terén kiemelkedő fontosságú. Végül szükség lesz valamilyen vitarendezési mechanizmusra, amelyben szintén helye lesz az Európai Unió Bíróságának.

E megoldás további követelménye, hogy az Egyesült Királyság **díjat fizessen** a belső piac használatáért. Az ebből származó bevételt a fejletlenebb európai uniós tagállamok felzárkóztatására fordítják. Norvégia egyébként EFTA-tagként egy lakosra vetítve több hozzájárulást (115 eurót) fizet az EU költségvetésébe, mint EU-tagként az Egyesült Királyság (60 eurót). A norvég modellben az európai uniós költségvetéshez való bruttó brit hozzájárulás mindössze 9 százalékkal csökkenne.

Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodást aláírt országok nem EU-tagállamként, szerződés alapján részei a **schengeni rendszernek**. Ezzel a modellel nem kompatibilis a schengeni rendszerből való brit kivülmaradás.

EFTA-tagként és a schengeni övezet részeként **Izland** helyzete annyiban különleges (és ezért nem használható analógiaként), hogy egyrészt bruttó belföldi termékének nagy része a turizmusból származik, amely szektorra kevés európai uniós jogszabály vonatkozik, másrészt az izlandi kivitel egyharmada halászati termék. A közös agrár- és halászati, valamint környezetvédelmi politika átvétele kitenné a védett izlandi gazdasági szereplőket az EU-tagállamok versenyének. Az ország a felelőtlen hitelezési politika miatt a bankrendszer összeomlását okozó 2008. évi pénzügyi válság után kérte felvételét az EU-ba, illetve később a Gazdasági és Monetáris Unióba, amitől a pénzügyi stabilitás

javulását várták. A közhangulat megváltozása miatt 2015 márciusában az izlandi kormány visszavonta a csatlakozási kérelmet. Ennek okai között említhető, hogy a kormány elutasította a válságban csődbe ment bankok azon betéteseinek a kártalanítását, akik európai uniós tagállamok állampolgárai, valamint tartott attól, hogy az EU-tagságról döntő referendumon negatív döntés születik.

Liechtensteint érdekességként azért érdemes megemlíteni, mert az EGT-ben való részvételéről folyó tárgyalásokon elérte, hogy mennyiségi korlátozásokat alkalmazhasson az EU-ból történő bevándorlásra. Miniállamról lévén szó, az európai uniós intézmények nem tekintik precedensnek ezt az engedményt (Emerson 2016c).

Az Európai Gazdasági Térségen alapuló modellben a származási szabályok és bizonyítványok miatt szükség lesz vámellenőrzésre az Egyesült Királyság és az Európai Unió között. Ez minimális mértékű lehet, ha a rendszer elektronikus dokumentáción alapul. Ennek ellenére valószínűleg elkerülhetetlen a szűrőpróbaszerű fizikai ellenőrzés is. Mindez növeli a külkereskedelem fajlagos költségeit, főleg a kis- és közepes méretű vállalatok esetében (Holmes et al. 2016: R24). Becslések szerint a származási szabályok alkalmazása 3–5 százalékos vámtarifák hatásának felel meg, azaz ennyivel drágítja a külkereskedelmet.

Az Egyesült Királyság kormányzati és egyéb intézményeinek nem lehet **beleszólása az európai uniós jogszabályok alakításába**. Az Egyesült Királyságnak magának kell a szabályozást elvégeznie, ami a szabályozási költségek emelkedését valószínűsíti. Az EU belső piacán nem jöhet szóba **a munkaerő szabad mozgásának** bármilyen korlátozása. A munkaerőmozgás akadályozásának vagy fékezésének az ára az EU belső piacához való hozzáférés korlátozása, aminek súlyos következményei lehetnek a brit gazdaságra.

Az eddigi tapasztalatok alapján az Európai Gazdasági Térségben való részvétel sajátos státusz, az EU külgazdasági szerződésrendszerében a legszorosabb viszonyt képviseli, közel áll az európai uniós tagsághoz, de a tagsághoz képest korlátozott jogokkal és kötelezettségekkel jár. Ez áll legközelebb az Egyesült Királyság európai uniós tagsági státuszához. E modell alkalmazása többek között jogi egyértelműsége miatt minimalizálná az EU-ból való kilépés bizonytalansági és kockázati tényezőit mind az áru- és szolgáltatásáramlások, mind a tőke mozgások tekintetében, ezáltal egyfajta kontinuitást képviselne.

Megvalósulása esetén az Egyesült Királyságnak továbbra is alkalmaznia kellene az **európai uniós jogszabályokat**, beleértve (implicit módon) az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, de nem vehetne részt az európai uniós döntéshozatalban. Hozzájárulást kellene fizetnie az EU belső piacának használatáért, és engedélyeznie kellene az EU-tagállamokból származó munkaerő szabad mozgását.

Szubjektív tényező, de nem hagyható figyelmen kívül: más az olyan országok megítélése, amelyek az EU-hoz való közeledés miatt kötötték meg az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodást, és más azé az országé, amelyik kilépett az EU-ból. Szinte biztosra vehető, hogy Norvégia nem egyezne bele olyan megoldásba, amely szerint az Egyesült Királyság nálánál előnyösebb helyzetbe kerülne.

Az Európai Gazdasági Térséghez hasonló megállapodás **nem ad választ** az EU-ból való brit kilépést szorgalmazók fő kifogásaira: a munkaerő szabad mozgásának a korlátozására, a szabályozási szuverenitás visszanyerésére és az európai uniós költségvetéshez történő hozzájárulás megszüntetésére. Az EU ellenzi azt a tárgyalási pozíciót, amelynek

értelmében az Egyesült Királyság kizárólag az érdekeinek megfelelő elemeket kívánja bevenni a szerződésbe, az azokkal ellentétes rendelkezéseket nem (à la carte integráció). A szabályozási szuverenitásnak is jelentős költségei vannak. Az Egyesült Királyságnak 34 olyan szabályozási testületet kellene létrehoznia, amelyek feladatait eddig európai intézmények végezték, és amelyekre kiterjed az Európai Unió Bíróságának a joghatósága.

3.5.3.3. A svájci modell

Mivel Svájc egy 1992. évi elutasító népszavazás után nem írta alá az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodást, így az EU egységes piacának előnyeiből 120 bilaterális megállapodás alapján részesedik, amelyek közül 20 fontos, 100 kevésbé lényeges. Ezek a megállapodások **helyettesítik** bizonyos fokig, de messze nem teljes mértékben, az **Európai Gazdasági Térséget**. A Svájccal kötött megállapodások tartalma részben megfelel az EGT-szerződés tartalmának. Így lefedik az árukereskedelmet: az iparcikkek külkereskedelme vámmentes. Svájc EFTA-tagságából adódóan azonban a mezőgazdasági termékekre és az élelmiszerekre vámtarifák vannak érvényben. Svájc is fizet hozzájárulást az Európai Unió költségvetéséhez, a megállapodások azonban nem tartalmazzak rendelkezést a legtöbb pénzügyi szolgáltatásra. Az Európai Unió Bíróságának ítéletei sem vonatkoznak Svájcra.

A svájci modell alkalmazásából az következne, hogy az Egyesült Királyság befizetése az európai uniós költségvetésbe mintegy 55 százalékkal csökkenne. Az ún. **guillotine-szabály** értelmében viszont, ha Svájc egyoldalúan megsérti a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezéseket, akkor ez az összes megállapodás felfüggesztését vonja maga után. Egy kormánytanulmány szerint ennek eredményeként 2035-ben 7,1 százalékkal lenne alacsonyabb a svájci GDP a jelenlegi feltételrendszer fennmaradásához képest (The Economist 2016g).

Külön figyelmet érdemel a külföldiek munkavállalása. Egy a munkaerő szabad mozgásáról szóló, az EU és Svájc által 1999-ben kötött egyezmény egyik rendelkezése értelmében jelentős gazdasági vagy társadalmi nehézségek esetén Svájc bevezethet arányos átmeneti korlátozásokat. Ezt a rendelkezést eddig nem alkalmazták, így nincs tapasztalat a használatáról. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Svájc lakosságának 28,3 százaléka külföldön született, ami magasabb arány, mint a klasszikus bevándorlóországnak számító Ausztráliáé (27,7 százalék) és Izraelé (22,6 százalék). Az Európai Unióból 1,3 millió bevándorló érkezett. A bevándorlás nyomán Svájc lakossága az utóbbi 10 évben 10 százalékkal nőtt.

Egy 2014 februárjában tartott népszavazáson szűk többséget kapott az a törvényjavaslat, amely szerint a svájci kormánynak három éven belül kötelező kvótákat kellene bevezetnie külföldi rezidensekre, beleértve az európai uniós állampolgárokat is. Ez viszont veszélyeztette Svájc bejutását az EU belső piacára, mivel a rendelkezés összeegyeztethetetlen az EU és Svájc közötti kétoldalú megállapodásokkal. A svájci kormány 2016 márciusában kidolgozott áthidaló törvényjavaslatával nem értettek egyet az európai uniós intézmények. Azon megfontolás alapján, hogy a népszavazás eredményénél fontosabb az EU belső piacára való belépés, végül a svájci parlament egy 2016. szeptember végén tartott ülésén hosszú vita után nagymértékben enyhítette a népszavazáson elfogadott, a bevándorlás korlátozásáról szóló javaslatokat (Vogel 2016). Ezek értelmében új betöltendő állások esetében előnyben lehet részesíteni a helyi

rezidenseket, beleértve az Európai Unióból származókat is. A svájci kormány szerint parlamenti jóváhagyás után ez a megoldás elfogadható az EU számára, és összhangban van a 2014. évi népszavazás eredményével is (Emerson 2016c: 4). Az Európai Unió egyébként Svájc áruinak legnagyobb felvevőpiaca, míg az EU importjában Svájc az USA és Kína után következik.

Nem valószínű, hogy az EU hajlandó alkalmazni a kis gazdasági dimenziójú, sok sajátos vonással rendelkező Svájcra kialakított modellt az Egyesült Királyságra. Ez már csak azért sem várható, mert az Európai Tanács 2010-ben világossá tette, hogy nem kívánja fenntartani a meglévő szektorspecifikus, statikus egyezményeket, és intézményi változtatások nélkül (beleértve az Európai Unió Bírósága hatáskörének kiterjesztését) nem szándékozik Svájccal újabb megállapodást kötni. E mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy az európai uniós intézmények a belső piacon a homogenitás és a jogbiztonság garantálása érdekében az Európai Gazdasági Térséghez hasonló alapokra kívánják helyezni a Svájccal fennálló kapcsolatrendszer (Council of the European Union 2014). Meg akarják ugyanis szüntetni a harmadik országokkal kötött olyan megállapodásokat, amelyek szelektívek, azaz a partner számára egyoldalúan előnyös rendelkezéseket tartalmaznak. A meglévő statikus bilaterális egyezmények dinamizálása azt jelenti, hogy Svájcnak automatikusan el kell fogadnia az Európai Unióban bevezetésre kerülő új jogszabályokat, illetve az Európai Unió Bíróságának az ítéleteit. Ennek hiányában (a szuverenitás áraként) Svájc súlya fokozatosan csökkenne az EU belső piacán, ami például nagyon súlyos lenne az energiapiaci integráció esetében (The Economist 2016g).

E modell jelenlegi formájának alkalmazása esetén az európai uniós jogszabályok változásával az Egyesült Királyság súlya is fokozatosan mérséklődne az EU belső piacán. A kedvezőbb földrajzi fekvés, a nagyobb gazdasági dimenziók és a biztonságpolitikai és bűnügyi együttműködés miatt az Egyesült Királyság európai uniós intézményekkel szembeni alkuereje nagyobb ugyan, mint Svájcé, de mégis vitatható a szuverenitás hagyományos értelmezéséhez való ragaszkodás olyan körülmények között, amikor a brit kormánynak semmilyen beleszólása nem lenne a legnagyobb gazdasági partnere által hozott szabályokba. Az már csak mellékes körülmény, hogy a Svájc és az EU közötti szerződések mai formájukat húsz év alatt nyerték el.

Az EU-ból való kiválást jóváhagyó brit népszavazás után a demonstrációs hatástól tartva az európai uniós intézmények még kevésbé hajlandók engedményekre Svájccal szemben a termékek, a szolgáltatások és a termelési tényezők (munkaerő és tőke) szabad mozgása terén.

A modell alkalmazhatóságától vagy alkalmazásától függetlenül az Egyesült Királyságnak Svájccal is bilaterális megállapodást kellene kötnie, hogy Svájc megkapja ugyanazokat a feltételeket az Egyesült Királyságban, amelyek a brit EU-tagság idején fennálltak.

3.5.3.4. EU–Kanada típusú megállapodás

Elvileg nem lehet kizárni egy **az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezményhez** (European Commission 2016a) hasonló megoldást. A CETA-ról az érintett felek hét évig tárgyaltak, hosszú viták után feltételesen 2017. január 1-jén lépett hatályba. **Ipari szabadkereskedelmi** megállapodásról van szó, amely a termékek 99 százalékát

fogja át, de csak a **szolgáltatáskereskedelem** kisebb részére terjed ki. Ez utóbbi téren a CETA meghaladja a WTO/GATS rendelkezéseit például a munkaerő-mobilitás, a szakmai végzettségek kölcsönös elismerése, a pénzügyi és tengeri szállítási szolgáltatások előtti akadályok lebontása és a közbeszerzések liberalizálása terén. A személygépjárművekre külön szabályozás vonatkozik. A **mezőgazdasági termékek** bilaterális kereskedelmében kvóták maradnak fenn.

A technikai szabályok esetében a kölcsönös elismerés elvét alkalmazzák eseti alapon, azaz nem automatikusan, az ekvivalenciát ugyanis minden egyes termék esetében külön kell megállapítani. A kanadai exportőrök az EU-ban csak akkor tudják értékesíteni termékeiket, ha azok megfelelnek az európai uniós szabványoknak. Az egyezmény előírnyozza a szabályozási korlátok enyhítését, nem tartalmaz viszont a személyek, azon belül a munkaerő szabad mozgására, valamint az EU-jogszabályok Kanada által, illetve a kanadai jogszabályok EU által történő átvételére vonatkozó rendelkezéseket, nincs utalás benne a közösségi vívmányokra. Kanadának nem kell hozzájárulást fizetnie az EU költségvetéséhez. Az ezen a modellen alapuló brit megállapodás valószínűleg nagyobb mértékű felügyeletet és koordinációt foglalna magában.

A nagyságrendeket érzékelteti és egyben a **bilaterális kapcsolatok aszimmetriáját** mutatja, hogy 2014-ben az EU aránya 9,4 százalék volt Kanada külkereskedelmében (az USA után a második legnagyobb súly), míg Kanadára 12. legfontosabb partnerként az EU harmadik országokkal folytatott külkereskedelmének 1,7 százaléka jutott. A külkereskedelelemnél intenzívebbek a kapcsolatok a külföldi közvetlen beruházások terén. Kanada a negyedik legnagyobb külföldi befektető volt 2014-ben az EU-ban 274 milliárd euróval, ami 4,8 százalékos részesedés. Az EU kanadai közvetlen befektetései 165,9 milliárd euróra rúgtak, ezzel az EU a második helyet foglalta el az USA után.

A CETA nem annyira az EU Egyesült Királysággal kialakítandó kapcsolatainak a szabályozásához ad támpontokat, mint inkább a más országgal szembeni fellépéséhez. Ezt a modellt korszerűbbnek tartják, mint az EU Koreai Köztársasággal korábban kötött megállapodását. A CETA irányt mutathat az EU korábbi szabadkereskedelmi megállapodásainak korszerűsítéséhez. A források első helyen a Mexikóval kötött megállapodás aktualizálását említik. A CETA-hoz hasonló egyezmény tárgyalása folyik az EU és Japán között.

3.5.3.5. A török vámuniós modell

Elvileg az EU és **Törökország** közötti intézményes kapcsolatrendszer mint modell is szóba jöhet, amelynek lényegesebb eleme a vámunió. (Az EU-nak Törökországon kívül Andorra és San Marino miniállammal van vámuniós megállapodása.) Az EU és Törökország közötti vámunió 1996. január 1-jén lépett hatályba, és a bilaterális kereskedelem 90 százalékára vonatkozott. Az agrártermékek, valamint a szén- és acélipari termékek kereskedelmét külön egyezményekben szabályozták. Törökország vállalta továbbá kereskedelempolitikai intézkedéseinek harmonizálását az EU hasonló lépéseivel, azaz nem folytat önálló kereskedelempolitikát, de az EU kereskedelempolitikai tárgyalásaiban sem vehet részt (például Dél-Korea esetében). Kötelezte magát még bizonyos fokú jogharmonizációra a versenypolitika és a szellemi tulajdonjogok védelme terén, valamint arra, hogy közelíti műszaki szabványait az európai uniós normákhoz.

A török vámuniós modellben az Egyesült Királyság megtartaná az Európai Unió közös külső vámtarifáit. Ebben a modellben is elengedhetetlen az európai uniós jogszabályok és műszaki szabványok betartása. Ellenkező esetben a vámmentes piacra jutás felfüggesztésével és adott esetben andidömping-eljárásokkal kell számolni. Nem lenne viszont garancia arra, hogy az Egyesült Királyság gazdasági szereplői a korábbi feltételek mellett jelenhetnének meg harmadik országokban, azaz a korábbi vámmentesség helyett legnagyobb kedvezményes vámtarifák vonatkoznának a brit exportra. A vámunió ugyanis nem jelenti azt, hogy az Egyesült Királyságra automatikusan kiterjed az EU közös kereskedelempolitikája, illetve nincs garancia arra, hogy az EU kereskedelempolitikája keretében adott koncessziókat a partnerországok viszonozzák az Egyesült Királyságnak. Az más kérdés, hogy Törökország átvette az EU preferenciális kereskedelmi megállapodásait, de ez a vámuniótól függetlenül történt. A vámuniós tagság egyébként elvileg kizárja más országokkal preferenciális megállapodások kötését. A török vámuniós modellben nem liberalizált a mezőgazdasági termékek bilaterális kereskedelme, a szolgáltatás kereskedelem és a közbeszerzési piac.

Az Egyesült Királyság számára a török modell abból a szempontból lenne elfogadható, ezáltal bizonyos tekintetben előnyös, hogy a vámunió nem foglalja magába a munkaerő szabad mozgását, nincs az európai uniós költségvetésbe történő befizetési kötelezettség, és – bár ez Törökország esetében ellentmondásos – nem terjed ki rá az Európai Unió Bíróságának joghatósága. Nincs szükség továbbá származási bizonyítványokra, amelyek beszerzése megnehezíti az Európai Gazdasági Térség országainak a kereskedelmét az EU tagállamaival. A származási bizonyítványokkal járó bonyolult és költséges adminisztráció helyett sok vállalat inkább hajlandó lenne vámot fizetni. A brit gépjárműipar egy ilyen török modell mellett lobbizik.⁴⁷ A török vámuniós modell azt is kizárja, hogy az Egyesült Királyság az EU belső piacának része legyen. Ugyanakkor a modell segítségével a legegyszerűbben és a legrövidebb időn belül biztosítható az áruk szabad kereskedelme.

Legfeljebb gondolatkísérletnek tekinthető a **szektorális vámunió** ötlete. Ennek az a lényege, hogy a vámunió nem az áruforgalom egészére, hanem csak bizonyos részére terjedne ki. Ez nem lenne összhangban a GATT/WTO-szerződés rendelkezéseivel, amelyek szerint a preferenciális kereskedelmi egyezményeknek lényegében a teljes kereskedelmi forgalmat át kell fogniuk.

A török vámuniós modell alkalmazásával párhuzamosan, de attól függetlenül az Egyesült Királyság köthetne olyan szabadkereskedelmi megállapodásokat, amelyek keretében megkapná és megadná ugyanazokat a preferenciákat, mint az EU. Az EU-nak 53 országgal van preferenciális kereskedelmi megállapodása, ugyanezzel az 53 országgal kellene az Egyesült Királyságnak is külön megállapodnia. A modellel el lehetne kerülni az Egyesült Királyság és Írország közötti határon a vámeljárást és a határellenőrzést, aminek óriási politikai jelentősége is lenne (The Economist 2016d).

Megemlíthető még, hogy ha az Európai Unió és Törökország, amely az utóbbi időben egyébként távolodott az EU-tól, újból napirendre tűzi a vámuniós megállapodást, akkor az Egyesült Királysággal együttműködve mindkét fél kedvezőbb feltételeket érhet el, például nagyobb beleszólást az őket érintő kereskedelem politikai megállapodásokba.

⁴⁷ A származási szabályokkal kapcsolatos adminisztráció költsége 5 százalékos vámtarifának felel meg, amihez még 3–4 százalékos határellenőrzési költség adódik (Emerson 2016: 16).

A török modell azért nem lehet minta az Egyesült Királyság számára, mert a vámunió a török csatlakozási tárgyalások részét képezi, miközben az Egyesült Királyság távozóban van az EU-ból. Ebből a modellből is az Egyesült Királyság kereskedelempolitikai szuverenitásának az elvesztése következne, márpedig a szuverenitás megtartása vagy visszaszerzése volt az EU-ból való kilépést pártolók egyik legfőbb célkitűzése.

A teljesség kedvéért említjük meg, hogy a török modell alkalmazása esetén az Egyesült Királyságnak szabadkereskedelmi egyezményt kellene kötnie magával Törökországgal, hogy biztosítsa az EU és Törökország közötti vámuniós szerződésben a Törökországnak nyújtott koncessziókat. A török vámuniónál is kedvezőbb piacra jutási feltételeket nyújtanak a másik félnek (Dél-afrikai Köztársaság, Chile) az EU bilaterális szabadkereskedelmi megállapodásai is (Szigetvári 2015: 105).

3.5.3.6. Egyéb modellek

Korábban inkább elméleti lehetőségnek, mint gyakorlati opciónak gondolták sokan az EU **Albániával, Szerbiával, Macedóniával** és **Bosznia-Hercegovinával** kötött **társulási megállapodásaihoz** hasonló szerződést az EU és az Egyesült Királyság között. Ezek a megállapodások az érintett országok EU-csatlakozását készítik elő, beleértve az európai uniós joganyag átvételét, így céljaik eltérnek az Egyesült Királyság autonóm külgazdaság-politikai célkitűzéseitől. Az Egyesült Királyság nem belépni kíván az EU-ba, hanem távozni onnan. Az egyezmények biztosítják ugyan az érintett országoknak a belépést az EU belső piacára, de például hiányzik belőlük a szolgáltatáskereskedelem liberalizálása.

Az EU **partnerségi és együttműködési megállapodásai** (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), amelyek például Oroszországgal és a szovjet utódállamokkal kötött, nem preferenciális jellegűek, azaz nem irányoznak elő a meglévő vámoknál kedvezőbb vagy vámmentes kereskedelmet. A GATT/WTO szabályrendszerén sem mutatnak túl nagymértékben. Brit szempontból irrelevánsak.

Újabban egyre több szó esik az EU-nak Ukrajnával, Moldovával és Georgiával (Grúzia) 2016-ban ideiglenesen hatályba lépett, a korábbi társulási szerződéseket kiegészítő, **mély, átfogó szabadkereskedelmi övezet** (DCFTA) létrehozását célul tűző megállapodásairól. Ezek a mezőgazdasági termékekre és a szolgáltatásokra is kiterjednek, és erőteljesebb jogharmonizációt irányoznak elő, azaz az európai uniós jogszabályok – azok közül is elsősorban a belső piacra vonatkozók – átvételének kötelezettségét tartalmazzák. Az Ukrajnával kötött 2100 oldalas, meglehetősen bonyolult megállapodás 486 klauzulából, 43 technikai függelékből és három jegyzőkönyvből áll (idézi: Duff [2016a:12]).

Az európai uniós doktrína szerint a négy szabadság oszthatatlan az EU-ban és az Európai Gazdasági Térségben, de nem az az EU és közvetlen szomszédai, illetve a szabadkereskedelmi megállapodással rendelkező országok esetében, mert nem érvényesül a munkavállalás szabadsága. A munkaerőmozgás liberalizálása attól függ, hogy az érintett, az európai uniós átlagnál egyébként sokkal alacsonyabb gazdasági fejlettségű országok milyen ütemben integrálódnak az EU belső piacába. A legtöbb munkaerőt kibocsátó közép- és kelet-európai EU-tagállam gazdasága már beépült az egységes piacba. Emellett az új tagállamok közötti gazdasági fejlettségbeli különbségek sem olyan nagyok, mint az új és a régi tagállamok közöttiek.

Az egyezmények politikai együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak (koordináció a kül- és biztonságpolitikában, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésben), több európai uniós ügynökség munkájában és programban (Europol, Horizont 2020, Erasmus+ stb.) való részvételt irányoznak elő, továbbá intézményesíteni kívánják az európai uniós szervezetek és a partnerországok kormányai közötti kapcsolatokat. Az EU szempontjából lényeges cél a partnerországok nyugati orientációjának az erősítése. Az utóbbiak nem fizetnek be az EU költségvetésébe, épp ellenkezőleg: az EU-tól kapnak transfereket. Csak az európai ügynökségekben és programokban való részvételért kötelesek fizetni.

A DCFTA egyes fejezeteinek a szerkezete hasonlít az EU több harmadik országgal kötött társulási és partnerségi megállapodásához. A különbség abban van, hogy azok milyen mértékben tartalmaznak jogilag kötelező rendelkezéseket és a közösségi vívmányoknak való megfelelést. A DCFTA-k jogi szempontból aszimmetrikusak, mert csak az európai uniós jogra van hivatkozás bennük, ezzel szemben például a CETA szimmetrikus, mert mindkét szerződő fél jogrendszerére hivatkozik.

A DCFTA-k a kereskedelem előtti nem vámjellegű akadályok lebontása jegyében előírják a jogharmonizációt, azaz a kelet-európai partnerországok átveszik az Európai Unió belső piacára vonatkozó jogszabályokat, az európai uniós szabványokat és termékmegfelelési eljárásokat. Külön cikkek foglalkoznak többek között a közbeszerzésekkel, a versennyel és a szellemi tulajdonjogokkal. Ezek a területeken az Egyesült Királyság igen hosszú idő óta EU-kompatibilis.

Végrehajtása esetén a DCFTA az EU belső piacára történő igen nagyfokú bejutást tesz lehetővé, legalábbis az árukereskedelemben, ami megfelel az EGT-státusznak (Emerson–Movchan 2016). Néhány szolgáltatás – például a pénzügy és a távközlés – terén a feltételek teljesítése esetén fennáll a belső piaci státusz elérésének a lehetősége. A vitarendezés alapját a GATT/WTO mechanizmusai képezik, az Európai Unió Bíróságának a szerepe kisebb, mint az EGT esetében (Emerson–Movchan 2016).

A szakértői tanulmányok azt emelik ki, hogy az Egyesült Királyság számára a vonzerőt ezeknek a megállapodásoknak az átfogó szerkezete és az EU belső piacába való részleges integrálódás lehetősége képezi. Az integrálódás azért részleges, mert a liberalizáció csak az áruk, a szolgáltatások és a tőke áramlására terjed ki, a munkaerőmozgásra nem. Az utóbbi okait nem világítják meg a megállapodások, de feltételezhető, hogy a tömeges bevándorlástól való félelem húzódik meg mögötte. Itt és az EU sok más, harmadik országgal kötött szerződéséhez hasonlóan – legalábbis átmenetileg – nem érvényes a négy szabadság oszthatatlansága (Emerson 2016c :6), a hangsúly egyébként sem a munkaerőmozgáson van ezekben a szerződésekben. Az egyezmények nem irányozzák elő Ukrajna, Moldova és Georgia európai uniós tagságát sem.

Brit szemszögből további előnyöket tulajdonítanak annak, hogy ezek a megállapodások az EU és az egyes országok közötti kapcsolatokat szektorról szektorra, az európai uniós kompetenciák szerint, precíz jogi nyelven definiálják, és felsorolják a hozzájuk kötődő európai uniós irányelveket és rendeleteket (Emerson 2016c: 6). Az adott rendelkezések mögött az európai uniós intézményeknek az a szándéka húzódhat meg, hogy – a fokozatosság elve alapján – egyes szektorokra koncentrálna célzottan segítség elő a belső piacba történő integrálódást.

Ennek a modellnek brit szempontból az a legfőbb előnye, hogy egyrészt technikailag viszonylag rövid időn belül megvalósítható, ha a meglévő egyezmények szerkezetét követnék a brit esetben is. Másrészt ezek a DCFTA-nak nevezett korszerűsített társulási egyezmények nagyszámú, a ratifikáció előtti provizórikus rendelkezést is tartalmaznak (Emerson 2016c: 6). Ennek révén a brit kormány több időhöz juthatna a tárgyalásokon.

Egy ilyen egyezmény jogi alapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 217. cikke lenne, amelynek értelmében „Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet”. A tárgyalásokat a 218. cikk rendelkezései alapján lehetne lefolytatni. Ennek a megoldásnak az a legfőbb kockázata, hogy az egyezményt jóvá kell hagynia mind a 27 EU-tagállam vezetőinek, és ratifikálniuk kell a nemzeti parlamenteknek is (Duff 2016a: 13). Mindenesetre az EU és Ukrajna közötti szerződéssel az EU precedenst teremtett, amire a brit kormány megalapozottan hivatkozhat, amikor ahhoz hasonló társulási megállapodás megkötésére törekszik.

Az európai uniós terminológiában a **stratégiai partnerség** az EU és a világgazdaság jelentős országai vezetésének rendszeres csúcstalálkozóit jelenti, amelyeken a globális problémák mellett bilaterális kérdéseket is megvitatnak. Néhány ilyen stratégiai partnerséghez szabadkereskedelmi megállapodás is kapcsolódik (Kanada, Mexikó, Izrael, Chile és Dél-Korea esetében), másokhoz nem preferenciális megállapodások (Kína) tartoznak. Tárgyalások folynak az USA-val, Japánnal és Brazíliával (European Parliament 2017: 25).

Kommunikációja alapján vélelmezhető, hogy a brit kormány átfogó szabadkereskedelmi megállapodással (CFTA) kombinált stratégiai partnerséget szeretne kötni az Európai Unióval, ami valahol a CETA és az ukrán DCFTA között helyezkedik el, közelebb az utóbbihoz, mint az előbbihez. Ez a CFTA igen közel állna a norvég vagy EGT-modellhez az árukereskedelemben, kevésbé közel a szolgáltatások terén, és nem terjedne ki a munkaerő szabad mozgására, azaz a munkavállalás szabadságára (European Parliament 2017: 25–26). A jogi háttér még nem világos, főként az nem látszik, hogy az Egyesült Királyság milyen módon követné az európai uniós jogszabályok változásait.

A **kontinentális partnerség** (Pisany-Ferry et al. 2016) még nem létező modell, hanem csak elképzelés. Azon a felismerésen alapul, hogy egyik meglévő modell sem teljesen megfelelő az Egyesült Királyság számára, illetve nem veszi figyelembe a két entitás közötti kapcsolatrendszer több dimenzióját (amilyen például a biztonság és a honvédelem) és a tágabb nemzetközi összefüggéseket.

A koncepció szerzői szerint a kontinentális partnerség kevésbé mély, mint a tagság, de mélyebb, mint egy egyszerű szabadkereskedelmi megállapodás. Más szavakkal: kidolgozói a meglévő modellek elsősorban brit szempontból kedvező és az EU által vélelmezhetően elfogadható elemeiből állítottak össze egy kompromisszumos megoldást. A kapcsolatok alapja az EU és az Egyesült Királyság közötti kormányközi megállapodás, amely nem terjed ki a munkaerő szabad mozgására, hanem a másik három szabadság (az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása) mellett ellenőrzött munkaerő-mobilitást irányoz elő. Az Egyesült Királyság részt venne egy sor közös politikában, intenzív együttműködést folytatna a kül-, a biztonság- és lehetőség szerint a védelmi politikában, és az EU költségvetéséhez is hozzájárulna. Mindez a szoros együttműködés kereteit teremtené meg, illetve integrálódást azokon a területeken, ahol erre fennáll a közös érdekelttség.

Kidolgozói szerint a kontinentális partnerség az EU körül egy szélesebb kört alakítana ki (az Egyesült Királyság, az EFTA-országok, adott esetben Törökország és Ukrajna) nemzetek feletti jelleg nélkül, kivéve, ha ezt megköveteli a belső piac homogenitása. Ennek nincs akadálya azokon a területeken és ügyekben, amelyeket kormányközi együttműködés szabályoz. A közösségi kompetenciába tartozó egységes piac négy szabadsága közül háromhoz (a szabad munkaerőmozgás kivételével) hozzáférnének. A javaslat részletezi a kontinentális partnerség EU-n kívüli tagállamai és az európai uniós intézmények közötti viszonyt, a döntéshozatalt, valamint a jogalkotásban és a közös politikákban való részvételt is.

Az elképzelés sok kritikát kapott, ami annyit mindenképpen mutat, hogy a szakmai közvéleményt foglalkoztatják ezek a kérdések. A bírálatokat a szerzői kollektíva két tagja igyekezett megválaszolni és cáfolni (Sapir–Wolff 2016). A dolog természetéből adódóan, illetve hivatalos reagálás hiányában egyelőre nem adható válasz arra a kérdésre, hogy az érintett európai uniós és tagállami döntéshozók mit tartanak átvételre érdemesnek a javaslatból. Az szinte biztosra vehető, hogy az európai uniós intézmények és a meghatározó súlyú tagállamok nem fognak engedni a belső piaci jogszabályok oszthatatlanságából.

Korábban a **Nemzetközösség** reaktiválása is szóba jött az európai uniós tagság alternatívájaként. Az Egyesült Királyság 1973. évi EK-csatlakozásával megszűntek a nemzetközösségi preferenciák. Az öt kontinensen található Nemzetközösség 53 szuverén állama a világ országainak mintegy egynegyede, lakosságuk a világ összlakosságának egyharmada, bár az egy főre jutó GDP a legtöbb országban alacsony. Az utóbbi két évtizedben a Nemzetközösség brit exportban elfoglalt aránya 6–8 százalék volt, nagyságrendi összefüggések miatt nem helyettesítheti a brit kivitel felét felvevő Európai Uniót. Ráadásul a külkereskedelem szerkezete is gyökeresen eltérő. Az Egyesült Királyság vállalatai integrálódtak az európai uniós ellátási láncokba, ami hasonló termékek iparágon belüli cseréjét jelenti. A Nemzetközösség országai ezzel szemben nyersanyagokat és alapanyagokat exportálnak az Egyesült Királyságba. Az nem elegendő érv a gazdasági kapcsolatok fejlesztése mellett, hogy a Nemzetközösség államaiban az angol nyelv elterjedt, a kereskedelmi szokásjog megfelel a britnek, az egymás közötti kereskedelem költségeit 20 százalékkal alacsonyabbra becsülik, mint az azon kívülit.

A külkereskedelmi számoktól eltekintve jelenlegi formájában a Nemzetközösség mint intézmény sem alkalmas arra, hogy az EU-t mint integrációt helyettesítsék vele. Az intézményrendszer reformja hosszú időt venne igénybe, a konszenzusos döntéshozatal miatt sok nehézséggel kellene számolni. A Nemzetközösség országainak is sokkal fontosabb az Egyesült Királyság EU-tagként, mint kívülállóként. Korántsem véletlen, hogy a referendum előtt például sok kanadai, új-zélandi és ausztrál politikus ellenezte az EU-ból való brit kiválást. A Nemzetközösség korábban is kiegészítette az Európai Uniót, nem pedig helyettesítette.

A csoportosulás heterogenitását érzékelteti, hogy egyes tagállamai, mint például Ciprus és Málta, az EU tagországai. Más nemzetközösségi országok (például Botswana, Malawi, Mozambik stb.) árui a cottonou-i megállapodás keretében élveznek vámmentes piacra jutást az Európai Unióban. A leglényegesebb a más összefüggésben már említett, az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezmény. Az India és az EU közötti gazdasági és kereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások folyamatban vannak. A modell relevanciáját csökkenti, hogy a jelenlegi

feltételek között sincs akadálya az Egyesült Királyság és a Nemzetközösség országai közötti gazdasági kapcsolatok fejlesztésének.

Nem is igen lenne kereslet a történelmi kapcsolatok felelevenítésére a Nemzetközösség országainak jelentős részében. Ausztrália például nagymértékben integrálódott az ázsiai térségbe, ami az angolszász gyökerek gyengülésével járt. Ráadásul az egyes intézkedések megvitatásakor a neokolonializmus vádja is gyakran megjelenhetne. A nehézségeket érzékelteti, hogy például indiai agrártermelő több van, mint francia, akik viszont a franciáknál is protekcionistaibbak.

3.6. A kilépés jellege, a modellek értékelése és a brit kormányzati elképzelések

A következő fejezet az EU-ból való brit kilépés jellegét elemzi.

3.6.1. Az EU-ból való brit kilépés jellege

A népszavazás óta eltelt időszak arra utal, hogy a kormányon lévő brit Konzervatív Párt megosztottsága, sőt magának a brit társadalomnak a polarizáltsága sem enyhült az EU-hoz való viszony tekintetében. A népszavazásig a törésvonal az EU-ban való maradás és a kilépés között húzódtott, utána pedig a „puha” és a „kemény” kilépés között.⁴⁸ A népszavazás ugyanis csak az EU-ból való kilépésről döntött, többek között azzal az indoklással, hogy annak nyomán az Egyesült Királyság visszanyeri (vélt vagy tényleges) szuverenitását, arról viszont nem, hogy konkrétan mi legyen a tartalma az ország és az Európai Unió jövőbeli kapcsolatrendszerét szabályozó egyezménynek. Ez a kérdés a népszavazást megelőző kampányban sem kapott nyilvánosságot. Theresa May miniszterelnök 2016 júliusában annyit mondott, hogy „Brexit means Brexit”, azaz az EU-ból való kilépés kilépést jelent, és nem részletezte, hogy mit ért ezen. A kijelentés egyébként semmit nem jelentő tautológia.

A **kemény kilépés** (hard Brexit) támogatói a szuverenitás visszaszerzésének rendelik alá az EU belső piacára való bejutást: megszüntetnék vagy korlátoznák a munkaerő bevándorlását az EU-ból, az európai uniós gazdasági jogszabályok hatályon kívül helyezésével visszaszeroznák a szabályozási önállóságot, felmondanák az EU joghatóságát az Európai Unió Bíróságának az ítéleteit illetően, és beszüntetnék a közös költségvetéshez, azon belül a strukturális és kohéziós alapokhoz való hozzájárulást. E koncepció szerint a szuverenitás visszaszerzésének tetemes gazdasági ára lenne. A politikai racionalitásnak ellentmond a gazdasági észszerűség.

A **puha kilépés** (soft Brexit) hívei az Európai Unió belső piacához történő hozzáférésnek vagy – ami lényegében ezzel egyenértékű – az európai uniós belső piaci tagságnak tulajdonítanak elsőbbséget annak fejében, hogy nem ragaszkodnak a kemény kilépés attribútumaihoz. Ebben az esetben az Egyesült Királyság korlátozott szuverenitást kapna jelentős gazdasági előnyök fejében, ami viszont nincs összhangban a tagságról szóló referendum indokaival. Ez

48 A rend kedvéért megemlíthető, hogy a kérdésre vonatkozó nagyszámú kommentár között található sok más minősítés is, így piszkos, gyáva, zöld, sárga és piros brexit. Ezekkel a könyv nem foglalkozik.

a megoldás, azaz a gazdasági racionalitás győzelme a politikai felett, nyilvánvalóan nem lenne megfelelő azoknak, akik az EU-ból való kiválásra szavaztak.⁴⁹

A puha és a kemény kilépés mint fogalom önmagában, azaz más tényezőktől függetlenül is azt jelzi, hogy az EU-ból való távozással az Egyesült Királyság gazdasági szempontból mindenképpen hátrányosabb helyzetbe kerül. A kemény és a puha kilépés ellentétpárja úgy is értelmezhető, hogy az előbbi radikálisan átalakítja a brit EU-tagság több mint négy évtized alatt kialakult viszonyrendszerét, kockáztatva, hogy kiszámíthatatlan gazdasági környezet jön létre. Az utóbbi igyekszik minimalizálni a kilépés kockázatait, és minél többet megőrizni az elért eredményekből.

Az is figyelmet érdemel, hogy mind a puha, mind a kemény kilépés hívei gazdasági jelenségként értelmezték (és értelmezik továbbra is) az Európai Uniót, nem pedig a gazdaságon túlmutató értékközösségként, és európai identitásról sem kívánnak hallani. Ebben semmi új és meglepő nincs: a múltban sem volt ez másképpen a britek esetében, azaz itt továbbra is érvényesül a kontinuitás. A kiválás jellegéről folyó vita nagymértékben leképezi a népszavazási kampány témáit.

A következőkben az elemzett modelleket értékeljük abból a szempontból, hogy azok mennyiben tesznek eleget a puha és a kemény kilépés feltételeinek és követelményeinek.

3.6.2. A lehetséges modellek értékelése

A szóba jöhető és elemzett modellek közös jellemzője, hogy az EGT-változaton kívül mindegyik konstrukció meg tárgyalásához viszonylag hosszú időre van szükség, a legkevesebbre talán a török vámuniós modell esetében. A tagsági státuszhoz képest nő az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti külkereskedelem, általában a külgazdasági kapcsolatok lebonyolításának a költsége, és valamennyi modell veszteséget okoz a brit gazdaságnak. Ebből adódóan mindegyik modell több problémával terhelt és hátrányosabb az Egyesült Királyság számára, mint az EU-tagság, azaz visszalépés az EU-tagsághoz képest, ami egyébként logikusan következik az utóbbi sajátosságaiból. Mindegyik modellben a származási szabályok, illetve a brit és az európai uniós piac elválása rendkívül hátrányosan érintené a globális értékláncokba való brit beszállításokat.

A lehetséges modellváltozatok további közös jellemzője, hogy szorosan kötődnek az Európai Unió külgazdasági kapcsolataihoz és kereskedelempolitikájához, az EU meglévő külgazdaság-politikai szerződésein alapulnak. Ezek természetesen kompatibilisek a GATT/WTO-szerződés rendelkezéseivel, de – a dolog természetéből adódóan – lényegesen kedvezőbbek náluk az EU-tagállamok számára. Ezeknek a szerződéseknek a tartalma messze túlmutat a szűken

49 A NatCen Social Research által 2016 őszi végzett felmérés szerint a válaszadók 51 százaléka elfogadta a személyek szabad áramlását az EU egységes piacára való korlátozásmentes bejutás érdekében (puha kilépés), 49 százaléka elutasította. Ezen belül a bennmaradást támogatók 70 százaléka részesítette előnyben a piacra való bejutást a migráció ellenőrzésével szemben. A kilépés mellett voksolók esetében az arányok fordítottak voltak (The Economist 2016b). Ezek az adatok a brit társadalom nagyfokú megosztottságára utalnak az EU-ból való kilépés jellegét illetően.

vett kereskedelempolitikán, mert nagyszámú szabályozási és egyéb kérdésre is kiterjed. Az előnyök és a hátrányok mérlege változó a szóba jöhető egyezmények „mélységétől” függően.

Az áttekintett modelleknek vannak az Egyesült Királyság számára előnyös vonásai, ugyanakkor **az előnyök és a hátrányok mérlege** sem jellegüket, sem mértéküket tekintve nem ugyanaz az egyes modellekben. A szóba jöhető megoldások a kárenyhítés mértéke alapján térnek el egymástól. Ezeket a modelleket más konstrukciókhoz hasonlóan nem lehet egy az egyben lemásolni, hozzá kellene igazítani őket az Egyesült Királyság sajátosságaihoz.

A lehetséges modellek megkülönböztetésének leglényegesebb szempontja **az EU belső piacához való hozzáférés és az európai uniós szabályozási döntésekbe való beleszólás mértéke**. Nemzetgazdasági dimenzióinál fogva – mint ahogyan arról korábban már szót ejtettünk – az Egyesült Királyság mindig is **szabályalkotó** (*rule maker*) volt mind az EU-ban, mind a harmadik országokhoz fűződő gazdasági kapcsolataiban. Az Európai Uniót kívül az ország kénytelen lesz megelégedni a **szabályátvevő** (*rule taker*) szereppel.

A modelleket abból a szempontból is értékelhetjük, hogy mennyiben felelnek meg a **puha** és a **kemény kilépés** jellemzőinek. Általánosítva: fordított összefüggés áll fenn a szuverenitás és a kereskedelempolitikai preferenciákhoz való hozzáférés között. Minél nagyobb fokú szabályozási szuverenitásra törekszik az Egyesült Királyság az EU-hoz fűződő kapcsolataiban, annál kevesebb kereskedelempolitikai preferenciához juthat hozzá, és fordítva. Ráadásul a szabályozási szuverenitás is jórészt illúzió, mert a brit gazdasági szereplőknek alkalmazniuk kell az európai uniós jogszabályokat és műszaki szabványokat az egységes piacon, hiszen enélkül nem tudják értékesíteni termékeiket és szolgáltatásaikat.

A szóba jöhető lehetőségek közül a **norvég modell** áll legközelebb a puha kilépéshez, mert lehetővé teszi az Egyesült Királyság számára az EU belső piacára való belépést. Ennek fejében viszont nem korlátozható a munkaerő szabad áramlása. A brit gazdasági szereplőknek alkalmazniuk kell a belső piacra vonatkozó európai uniós jogszabályokat. Az országnak el kell ismernie az Európai Unió Bíróságának joghatóságát a jogszabályokban megállapított területeken, fennmarad a származási szabályokhoz kapcsolódó adminisztráció, és hozzájárulást kell fizetni a belső piac használatáért az EU-nak. Ebben a modellben nem kellene Skócia ellenállásával számolni, és az Észak-Írország és az Ír Köztársaság közötti határon az áruk és személyek mozgása is maradhatna a régiben.

A **GATT/WTO-modell** a legkeményebb kilépési forma. Alkalmazása nagymértékben akadályozná a brit áruk és szolgáltatások bejutását az EU belső piacára, és különösen hátrányos lenne a brit szolgáltató szektor, azon belül a pénzügyi közvetítők számára. Legfőbb előnye brit szempontból az, hogy autonóm módon lehet szabályozni/korlátozni a külföldi munkaerő beáramlását.

A különféle szabadkereskedelmi és vámuniós modellek szintén kemény kilépési formáknak tekinthetők, elsősorban azért, mert nem tartalmaznak rendelkezéseket a munkaerőmozgás liberalizálására. A **svájci modell** elfogadhatatlan az EU-nak. Az Egyesült Királyság számára a legelőnyösebb a belső piaci és a vámuniós modell alkalmazása lenne, a kettő azonban kizárja egymást. Ha az Egyesült Királyság európai uniós tagság nélkül lenne része az EU **vámuniójának**, akkor alkalmaznia kellene az EU preferenciális vámtarifáit harmadik országokkal szemben. Az utóbbiak azonban nem lennének kötelesek viszonzni ezt a kedvezményt. Törökországnak külön tárgyalnia kellett az EU szerződésrendszerébe tartozó országokkal áruik kedvezményes piacra jutásának biztosítása érdekében.

Az Európai Unió és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezmény nem releváns az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatrendszerben. Mély, átfogó szabadkereskedelmi egyezmény megkötését, amely egyfajta társulási megállapodás lenne, az európai uniós intézmények az integrációhoz szorosabban kapcsolódni kívánó harmadik országoknak ajánlották fel, nem pedig az Uniót elhagyni szándékozóknak.

A mély, átfogó szabadkereskedelmi megállapodás vélt vagy tényleges előnyei szándékos vagy véletlen félreértéseken és félremagyarázásokon alapulnak. Az EU-ban legitimációs szempontból vitatott, hogy mennyiben lehet szabadkereskedelmi megállapodásokba bevenni olyan fejezeteket, mint például a szellemi tulajdonjogok, a szolgáltatások és a fenntartható növekedés. Az viszont kétségtelen tény, hogy az új generációs szabadkereskedelmi megállapodások túlmutatnak az EU közös kereskedelempolitikáján, részben vagy egészben tagállami kompetenciákba tartozó területeket is tartalmaznak, azaz vegyes megállapodások lehetnek, amelyeket a tagállamoknak ratifikálniuk kell (Belgiumban a regionális parlamenteknek is).

Jogi és bizonyos mértékben közgazdasági szempontból az EU és Ukrajna közötti, mély és átfogó szabadkereskedelmi övezetet tartalmazó egyezményhez hasonló megállapodás lehet mind az EU, mind az Egyesült Királyság számára leginkább elfogadható kompromisszumos megoldás, ami egyfajta privilegizált partnerségnek is alapja lehetne (Duff 2016a: 13). Nem valószínű viszont, hogy az európai uniós intézmények ezt a modellt, amelyet az EU-hoz közeledni kívánó országoknak dolgoztak ki, a közösségből kiváló Egyesült Királyságra is alkalmazzák.

Az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatrendszer előnyeit és hátrányait **számszerűsített** formában tükrözik az egyes modellekre vonatkozó hatástanulmányok eredményei. Ebell (2016) számításai szerint az EGT-tag-sághoz sokkal nagyobb kereskedelmi áramlások kapcsolódnak, mint a különféle kevésbé átfogó szabadkereskedelmi megállapodásokhoz. Ha az EU belső piacát az Egyesült Királyság „átlagos” szabadkereskedelmi megállapodással helyettesítené, akkor az EGT többi tagállamával folytatott szolgáltatáskereskedelem 60 százalékkal, az összes brit szolgáltatáskereskedelem 24 százalékkal, az árukereskedelem 35–44 százalékkal, illetve 20–25 százalékkal zsugorodna. Ha az EU belső piaca helyébe semmilyen szabadkereskedelmi megállapodás nem lépne, akkor a hosszú távú csökkenés 58–65 százalékra becsülhető az árukereskedelemben és 61–65 százalékra a szolgáltatáskereskedelemben. Ez utóbbi alig tér el a szabadkereskedelmi megállapodás esetén várható értéktől, aminek az a magyarázata, hogy az „átlagos” vagy „szokásos” szabadkereskedelmi megállapodások nem, vagy csak kismértékben terjednek ki a szolgáltatáskereskedelem liberalizálására. Ezek ráadásul csak a statikus hatások, a dinamikus hatások szintén jelentősek lehetnek.

A fenti számok összhangban vannak az EU-ból való brit kiválásból verbálisan levonható következtetésekkel. Más hipotézisekkel és paraméterekkel készült elemzések valószínűleg a fentiekől eltérő számokat eredményeznének, de megalapozottan feltételezhető, hogy az elmozdulások iránya ugyanaz, nagyságrendje hasonló lenne.

Az EU-ból való kiválással megszűnik az Egyesült Királyság tagsága mintegy 35 közösségi szabályozási intézményben, amelyek az Európai Unió Bíróságának joghatósága alá tartoznak. Ezek helyett lére kell hozni a brit szabályozó intézményeket, amelyek a szabályozási ekvivalencia követelménye miatt megismétlik az európai uniós jogszabályokat.

A konkrét gazdasági modellektől függetlenül nincs akadálya annak, hogy az Egyesült Királyság a hírszerzésre, a bűnüldözésre, a terrorelhárításra és a külpolitikára vonatkozó **együttműködési megállapodást** kössön az euró-

pai uniós intézményekkel. Ezzel a felfogással szemben nincs, illetve legfeljebb részkérdésekben van ellenvetés a brit konzervatívok között. Megjegyzendő azonban, hogy több esetben is, amilyen például a biztonsági és hírszerszerzési együttműködés fenntartása, feltétel az európai uniós joghatóság elismerése.

3.6.3. A brit kormányzati elképzelések és azok értékelése

A következőkben azt tekintjük át, hogy milyen viszonyban állnak egymással a brit kormányzati elképzelések és a bilaterális kapcsolatrendszer szabályozása szempontjából lehetséges modellek. Ez utóbbiak egyébként lényegében az európai uniós intézmények hivatalos álláspontjának tekinthetők, és tárgyalási stratégiájának is az alapját fogják képezni.

3.6.3.1. A brit miniszterelnök és kormánya javaslatai

A népszavazás után az Egyesült Királyságban a kormányon belüli és a közéleti vitákat eljárási és egyéb technikai kérdések uralták, tartalmi ügyekről nem, vagy csak mellékesen esett szó. A referendum után a brit kormány hosszú ideig nem tudta, vagy a kormányon belüli ellentétek, illetve egyéb okok miatt nem kívánta eldönteni, hogy **a kilépés puha vagy kemény formáját** válassza-e, holott ez kiemelkedő mértékben határozza meg az Egyesült Királyság és az EU közötti jövőbeli kapcsolatok arculatát és perspektíváit. A kérdés eldöntése abból a szempontból különösen fontos, hogy támpontokat ad a brit és a külföldi gazdasági szereplőknek az új helyzethez való alkalmazkodáshoz. Ebben a könyvben is sokszor volt, illetve lesz szó technikai, jogi és adminisztratív kérdésekről. Mindezek azonban eltörpülnek annak a dilemmának a feloldása mellett, hogy az Egyesült Királyság az EU belső piacának a része maradjon-e, vagy sem. Ez viszont **politikai döntés** kérdése.

A 2016. évi népszavazási kampányban elhangzott érvekkel egyébként a kemény kilépés van összhangban. 2016 decemberében megjelentek elképzelések arról, hogy a kilépés jellegének az eldöntéséről is népszavazást kellene tartani. Ennek a valószínűsége csekély volt, bár teljesen nem lehetett kizárni egészen a 2017. június 8-ai előrehozott parlamenti választásig, ami után az EU-tagságról tartandó újabb referendum végleg lekerült a napirendről.

Theresa May miniszterelnök **2016. október 5-én tartott beszédében** ígéretet tett egy ún. nagy hatályon kívül helyezési törvény (Great Repeal Bill) előterjesztésére. Ez visszavonná az Európai Közösségekhez való csatlakozásról szóló 1972. évi törvényt. E javaslat szerint a kormányfő a **kemény kilépés** valamilyen formája mellett kötelezte el magát, legalábbis a retorika szintjén. Az más kérdés, hogy az említett törvényt csak akkor lehet visszavonni, ha a két fél közötti kilépési megállapodás hatályba lépett.

A brit miniszterelnök **2017. január 17-én mondott beszéde** (Financial Times 2017) egyaránt szólt a külföldnek és a belföldnek, mert támpontokat adott a brit kormány kilépéssel kapcsolatos elképzeléseiről. Az abban elhangzott 12 elv alapján készült **a brit kormány részletes tárgyalási stratégiája**, amelyet **2017. február 2-án** hoztak nyilvánosságra (HM Government 2017b). A miniszterelnöki beszéd lényegében a kormányzati tárgyalási stratégia mondani-valójának és főbb pontjainak az összefoglalása.

Beszédében Theresa May hangsúlyozta, hogy kormányának tárgyalási stratégiája az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti új, pozitív és konstruktív partnerséget szolgálja, de azt is előmozdítja, hogy az Egyesült Királyság erősebbé, méltányosabbá és **globalizáltabbá** váljon. Nem lehet szó az Egyesült Királyság számára közelebről meg nem világított, részleges tagságot vagy társulási viszonyt létrehozó szerződésről vagy olyan megoldásról (beleértve a vámuniót), amely az országot félig az EU-ban tartja, félig azon kívül. A kormányfő határozottan elutasította más országok által alkalmazott modell átvételét az EU-val való kapcsolatok rendezésében. A részletes tárgyalási stratégiát tartalmazó dokumentum is kiemelte, hogy a brit kormány nem kíván sem visszamenni az EU-ba a „hátsó ajtón”, sem pedig újabb népszavazást kiírni az EU-tagságról.

A brit álláspont leglényegesebb része az Európai Unióval való új, átfogó, „bátor és ambiciózus”, a kölcsönösség elvén alapuló, **stratégiai partnerséggel összekötött** átfogó szabadkereskedelmi megállapodás megkötésére vonatkozó javaslat, amely az áruk és szolgáltatások lehető **legszerényebb és súrlódásmentes kereskedelmét** tenné lehetővé az Egyesült Királyság és az Európai Unió között. Ez nem egyenértékű az európai uniós belső piaci tagsággal, sem az EU és harmadik országok közötti modellek átvételével, bár helyet kaphatnak benne az egységes piac bizonyos elemei. A brit miniszterelnök és a kormány értelmezése szerint egy ilyen, a viszonyosság és kölcsönös érdekeken alapuló egyezmény maximális szabadságot adna a brit vállalatoknak az EU-val való kereskedéshez és az EU piacán történő működéshez. Ugyanilyen jogosultságokkal rendelkeznének az EU tagállamaiban bejegyzett vállalatok az Egyesült Királyságban.

A brit kormány azt reméli, hogy a kilépés utáni időszakra kialakítandó független kereskedelempolitika lehetőséget teremt olyan megállapodások megkötésére, amelyek jobban megfelelnek az Egyesült Királyság igényeinek, és a tárgyalásokon gyorsabb előrehaladást tesznek lehetővé. Részben ehhez kapcsolódik az a kormányzati értékelés, hogy az Egyesült Királyság a legjobb hely marad a tudomány és az innováció számára.

A jogbiztonság fenntartása érdekében az 1972. évi törvény hatályon kívül helyezésével egy időben **az európai uniós joganyagot nemzeti jogszabályokká konvertálják**. Ennek eredményeként ugyanazok a jogszabályok lesznek hatályban a kilépés után, mint azelőtt. Ezután a brit parlament eldönti, hogy mely közösségi jogszabályokat tartja meg, melyeket nem.

A brit parlament szuverenitásának visszaszerzése érdekében, az 1972. évi törvény hatályának felmondásával összefüggésben **az Európai Unió Bíróságának a joghatóságát** is megszüntetik az Egyesült Királyságban. Ezután szükség lesz valamilyen **vitarendezési mechanizmus** kialakítására, de ennek konkrét formáját nyitva hagyták. Végül a brit kormány ígéretet tett a nemzetközi kötelezettségvállalások betartására és a nemzetközi jog követésére is.

A brit álláspont szerint a belső piacra vonatkozó európai uniós jogszabályok hazai joganyagba való átültetése biztosítja a **szabályozási egyenértékűséget** (*regulatory equivalence*), ami mindkét fél számára megfelelő alap lehet a tárgyalásokhoz. A kilépést két éven belül le kívánják bonyolítani azzal a megkötéssel, hogy az átmenet hossza különböző lehetne az egyes szektorokban. Ehhez nem tartanak szükségesnek formális átmeneti megegyezést.

Olyan **bevándorlási rendszert** terveznek bevezetni, amely lehetővé teszi az EU-ból érkező munkavállalók számára az ellenőrzését. Ezzel összhangban európai uniós jogszabályok helyett a brit joganyag fogja szabályozni a migrá-

ciót. A brit kormány prioritása az Egyesült Királyságban élő európai uniós állampolgárok, illetve az EU-ban élő brit alattvalók **jogainak** mielőbbi garantálása, továbbá a **munkavállalói jogok** biztosítása.

A kilépési tárgyalásokon a brit kormány figyelembe kívánja venni és biztosítani kívánja az **Egyesült Királyság három országrésze**: Skócia, Wales és Észak-Írország speciális érdekeit, ehhez megfelelő intézményes mechanizmusokat hozott, illetve hoz létre. Fenn kívánja tartani az Írország és az Egyesült Királyság határának szabad átjárhatóságát, ami a brit EU-tagságnál régebbre nyúlik vissza. A személyforgalomban a közös utazási terület (Common Travel Zone – CTA) a két országon kívül a brit korona fennhatósága alá tartozó Man-szigetre és a Csatorna-szigetekre is kiterjed.

Ami az egyéb kérdéseket illeti, a brit kormány nyitott az együttműködésre a bűnüldözés és a terrorizmus elleni küzdelem terén. Kinyilvánította, hogy nem kíván nagy összegeket fizetni az európai uniós költségvetésbe. A kormány az EU-ból való brit kilépés rendezett végrehajtásában érdekelt. A két entitás közötti kapcsolatrendszer a kiválás után szabályozó megállapodást a brit kormány lehetőség szerint a kilépés hatálybalépéséig meg kívánja kötni. A kormányfő szerint a megállapodás elmaradása jobb az Egyesült Királyságnak, mint egy rossz megállapodás. Egyébként pedig minden végső megállapodást a brit parlament mindkét házának ratifikálnia kell.

Az ismertetett miniszterelnöki beszéd és kormányzati kilépési stratégia leglényegesebb elemeit tartalmazza Theresa May kormányfő **2017. március 29-én** kelt, Donald Tusknak, az Európai Tanács elnökének írt, az EUSZ 50. cikkét aktiváló levele (The Prime Minister 2017).

A brit kormány 2017. augusztus 15-én közzétett egy a **jövőbeli vámmegállapodásokkal** foglalkozó dokumentumot. Ebben két változatról van szó. Az első a **nagymértékben áramvonalasított vámmegállapodás** az Egyesült Királyság és az EU között, a másik egy **új vámmegállapodás** az EU-val (HM Government 2017a). A két változat az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó elgondolás. Összhangban van a korábbi brit miniszterelnöki, illetve kormányzati állásponttal, azt támasztja alá. Nem feleltethető meg ugyanakkor az EU egyik létező vagy elfogadható kereskedelempolitikai modelljének sem.

3.6.3.2. A brit kormányzati elképzelések értékelése

A miniszterelnöki beszédben és a brit kormány tárgyalási stratégiájában jórészt az Európai Uniót kívüli Egyesült Királyságról, illetve az ország és az EU közötti, brit szempontból kívánatosnak tartott kapcsolatrendszeréről volt szó, a lehető legáltalánosabb megfogalmazásokban. Ez érthető abból a szempontból, hogy a brit fél nem kívánt támadási felületet adni olyan konkrétumok közlésével, amelyek később számon kérhetők, és esetleg gyengíthetik tárgyalási pozícióit. Így általánosságokban érintették például az EU költségvetéséhez való brit hozzájárulást, az európai uniós ügynökségekben való részvételt és a brit székhelyű közösségi intézmények és ügynökségek jövőjét. Mindennek a tisztázása meg kell, hogy előzze a jövőbeli kapcsolatrendszer szabályozását.

Korábbi megnyilvánulásaihoz hasonlóan Theresa May ebben a beszédben is kemény kilépésként értelmezte a népszavazás eredményét. Az általa tett javaslatok ezt a felfogást tükrözték és támasztották alá annak ellenére, hogy

a kifejezés használatát végig elkerülte. A kemény helyett a tiszta jelzót használják a kormányfő tanácsadói (The Economist 2017a). Természetesen ugyanez tükröződött a kormány kilépési stratégiáját bemutató dokumentumban is.

Az Egyesült Királyság és az EU közötti viszonyt szabályozni javasolt, stratégiai partnerséggel összekapcsolt átfogó szabadkereskedelmi megállapodás **nem feleltethető meg** egyik, az EU által harmadik országokkal fennálló, a szakértők szerint lehetséges **kereskedelempolitikai modellnek** sem. Így nem azonos az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezményrel és az EU, illetve Ukrajna, Moldova és Georgia közötti mély, átfogó szabadkereskedelmi övezet létrehozását célzó megállapodással. Az egyediséget, a meglévő megállapodásoktól való lényegei eltérést a miniszterelnöki beszéd és a kormányzati anyag is hangsúlyozta. Inkább arról van szó, hogy a brit kormány kiválogatta az egyes modellek brit szempontból előnyös elemeit (ami az à la carte integráció szellemének felel meg, részletesebben látsz a 4.2. pontban), miközben homályban hagyta azok megvalósíthatóságát. Nem értelmezték azt sem, hogy mit tekintenek stratégiai partnerségnek, s ez mivel egészíti ki a szabadkereskedelmi megállapodást.

A javasolt brit megállapodás több szempontból is ellentmondásos és inkonzisztens. **Ellentmondás** van a belső piac és a vámunió elhagyása, illetve a „lehető leghangosabb” és súrlódásmentes kereskedelem között (beleértve a járműipar és a pénzügyi szolgáltatások, esetleg még a gyógyszeripar privilegizált piacra jutását); a két dolog ugyanis kizárja egymást. Ez az elképzelés konkretizálásra szorul.

Elképzelt, hogy a kormányfő olyan megállapodást szorgalmaz, amely a létező modellek közül valahol az EGT-és a DCFTA-szerződés között helyezkedik el, az utóbbinál több, az előbbinél kevesebb, bár ez sem problémamentes. Az elgondolás hasonló lehet a svájci modellhez, de az egyrészt húszéves szerves fejlődés eredménye, másrészt az európai uniós intézmények számára nem elfogadható, maguk is az átalakítását szorgalmazzák.

Az sem zárható ki, hogy a homályos megfogalmazás mögött a brit kormányon belüli viták húzódnak meg, illetve a nagyszámú elem tagadása a Konzervatív Párt egyben tartását szolgálta. A 2017 augusztusában közzétett **nagymértékben áramvonalasított vámmegállapodás**, illetve új vámmegállapodás koncepciója az általánosságok szintjén mozog, tele van homályos megfogalmazásokkal, spekulatív jellegű, irreális, nem érdemes részletesen elemezni. A két elgondolást tartalmazó dokumentumban nincs szó a korábbi kormányzati anyagokban említett stratégiai partnerséggel összekötött átfogó szabadkereskedelmi megállapodásról.

Az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti jövőbeli kapcsolatrendszer modelljének a tisztázatlansága tartósítja a bizonytalanságot a gazdasági szereplők számára. Több szakértő hangsúlyozza, hogy a bizonytalanság eloszlása fontosabb nemzeti érdek, mint a belpolitikai taktikázás, beleértve a Konzervatív Párt belügyeinek a rendezését.

Ellentmond egymásnak az EU-ból való kilépés és a brit gazdaság globalizáltságának a fokozódása is (The Economist 2017a). Az EU-ból való kilépés nyomán ugyanis nem nőni, hanem csökkenni fog – különösen rövid távon – az Egyesült Királyság világgazdasági nyitottsága, más szóval globalizáltsága. Erre az egyik legkézenfekvőbb magyarázat az, hogy a vámunióból és az EU nemzetközi kereskedelempolitikai szerződésrendszeréből való kiválás azonnal és nagymértékben **mérsékli az ország kereskedelempolitikai nyitottságát**. A másik az, hogy az EU belső piacának az elhagyása a globalizáció kiemelkedő fontosságú hordozóját, az országban befektetett **külföldi működőtőke-állományt értékeli le**, illetve az Egyesült Királyság tökevonzó képességét gyengíti. Végül a munkaerő-bevándorlás korlá-

tozása sincs összhangban a globalizáció követelményeivel. Ezek alapján nem a globalizáltság erősödése, hanem inkább az ország befelé fordulása valószínű.

A vázolt brit tárgyalási prioritásrendszer az európai uniós joganyaggal és az európai uniós intézmények többször is határozottan kifejezett álláspontjával sincs összhangban. Az utóbbiak ugyanis nem engednek abból az alapelvből, amely szerint **a négy szabadság oszthatatlan**, azaz betartása az EU belső piacához való hozzáférés feltétele. Ettől elválaszthatatlan a belső piaci szabályozási és egyéb ügyekben az EU joghatósága, beleértve az Európai Unió Bíróságának az ítéleteit, valamint a belső piac használatáért az EU-nak fizetendő hozzájárulást.

Ha az Egyesült Királyság valamilyen vámmentességet biztosító szerződést kíván kötni az EU-val, és betartja az európai uniós műszaki szabványokat, akkor (egyéb feltételeket figyelmen kívül hagyva) elvileg beléphet a belső piacra. A kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy az Egyesült Királyság abból a 38 országot tömörítő három páneurópai intézményből (CEN, CENELEC, ETSI) is ki kíván-e lépni, amely ezeket a szabványokat kidolgozta és gondozza (Emerson 2017b: 2). A népszavazás szellemével és a kormányzati elképzelésekkel a kilépés lenne összhangban, ami viszont nehezebbé a kereskedelempolitikai megállapodások megkötését.

A brit miniszterelnök által említett szabadkereskedelmi megállapodás leginkább az **EU és Kanada közötti gazdasági és kereskedelmi egyezményhez** (CETA) és az Ukrajnával, Moldovával és Georgiával kötött **mély és átfogó szabadkereskedelmi övezet** (DCFTA) létrehozását célzó megállapodásokhoz áll közel, bár ez utóbbiak a társulási megállapodások politikai és egyéb elemeit is tartalmazzák. Az országspecifikus vonások ellenére a két egyezmény szerkezete sok tekintetben hasonló, ugyanakkor a tartalmi különbségek számottevők.

A CETA nem az európai uniós, hanem a nemzetközi kereskedelemre vonatkozó joganyagon alapul, ezzel szemben a DCFTA alapja az európai uniós jog. Mivel az Egyesült Királyság honosított formában a belső piacra vonatkozó joganyagot fenntartja, számára a DCFTA a kedvezőbb megoldás. A CETA a szerződő felek jogszabályainak a kölcsönös elfogadását irányozza elő, ha fennáll az egyenértékűség. Az EU által kötött DCFTA az európai uniós jogszabályokon és egyéb normákon alapul, és ezzel összhangban előírja a termékmegfelelési eljárásokra vonatkozó egyezmény megkötését is (Emerson 2017b: 7–8).

A brit kormány kevés figyelmet szentelt a szolgáltatásoknak. A CETA esetében a szolgáltatásokra a GATT/WTO lazább szabályozása vonatkozna, a DCFTA esetében az Európai Unió szigorúbb jogi és egyéb normarendszere.

A szabályozási egyenértékűség hangsúlyozása a szabályozási verseny elkerülésének szándékát jelzi. Ez azért lényeges, mert ha a kormánynak brit szempontból nagyon kedvezőtlen megállapodást sikerülne csak kötnie az EU-val, akkor a hátrányok semlegesítése vagy mérséklése terén nemigen marad más eszköze, mint a szabályozási verseny, azaz az európai uniósnál sokkal lazább szabályozási környezet kialakítása, jelentős adócsökkentéseket is beleértve, vállalva azok negatív következményeit.

Ez a nyomásgyakorlás azonban nem hiteles, mert – miként más összefüggésekben többször volt szó róla – az Egyesült Királyság gazdasági szabályozási környezete a világon a legkevésbé szigorúak közé tartozik, a jelenlegi színtről nem nagyon van tere a lazításnak. A 20 százalékos társasági nyereségadó önmagában is rendkívül alacsony nemzetközi összehasonlításban, de a pénzügyminiszter 2016 novemberében a kilépési tárgyalásoktól függetlenül kilátásba

helyezte 17 százalékra való mérséklését. A brit kormány nem kíván továbbá élni a szociális dömping lehetőségével, azaz nem kívánja a munkavállalók jogait korlátozni és helyzetét nehezíteni. Egyedül a pénzügyi közvetítőszektor szabályozásában lehet némi mozgástér (Emerson 2017b: 7–8).

A brit kormány az országa szempontjából kedvező megállapodásban reménykedik, amit arra alapoz, hogy az EU-nak szüksége van a brit pénzügyi közvetítőszektorra és katonai (nukleáris) potenciálra, emiatt országának tárgyalási pozícióit erősnek tartja. Ez a helyzetértékelés vitatható. A tárgyalási alkuerő aszimmetriáját érzékelteti, hogy a két említett területen kívül az Egyesült Királyság gazdasági ráutaltsága az Európai Unióra jóval nagyobb, mint fordítva. London pénzügyi központ szerepének kiváltására pedig már most versenyeznek az európai uniós tagállamok.

Téves az a helyzetértékelés, amely szerint a rossz megállapodásnál is jobb, ha egyáltalán nem lesz megállapodás a kilépésről az Egyesült Királyság és az EU között. Szerződés hiányában a kereskedelemben automatikusan a GATT/WTO-modell lép hatályba (3.5.3.1. fejezet). Nemcsak a GATT/WTO-modellre való rendezetlen áttérés érintené súlyosan a brit gazdaságot, hanem néhány más nyitott kérdés is. Így például megállapodás hiányában a brit nehéz-tehergépjárművek nem kapnának engedélyt az EU-ba való belépésre. Nem tisztázott az Egyesült Királyság és Írország közötti határ átlépésének szabályozása. A brit áruexport egynegyede a franciaországi Calais városán keresztül kerül be az Európai Unióba. Alapos előzetes felkészülés nélkül nem lehetséges ennek az árutömegnek a belépéskori elvámolása. Nehézségek léphetnek fel az élelmiszerek és élelmiszeripari termékek, a vegyi anyagok és a gyógyszerek esetében. Mivel a vám eljárás egy európai uniós tagállamban történik, Franciaországnak kellene végrehajtania a szükséges fejlesztéseket. Átfogó kilépési megállapodás hiányában az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelem fenntartása nagyszámú technikai részletkérdés tisztázását is szükségessé tenné (Wolf 2017).

A jelek szerint a kilépést támogatók nincsenek felkészülve arra, hogy az Egyesült Királyság gazdasági szereplői az Európai Uniót kívül hátrányosabb gazdasági helyzetbe kerüljenek. Az uniós kötöttségektől való megszabadulástól a globális lehetőségek megnyílását, valamint ezek szabadabb és hatékonyabb kihasználását várják. Ez azonban sokkal összetettebb és főleg hosszabb folyamat. A brit kormány számára a kérdés és a feladat az, hogy milyen módon képes a népszavazási ígéretet megtartása és azok negatív gazdasági következményei közötti célkonfliktust – ha nem is feloldani, de – legalább enyhíteni. A hazai populizmust csak úgy tudják kordában tartani, ha a brit kormány kemény tárgyalópartnerre lesz az EU illetékeseinek. Ehhez viszont hiányzik a megfelelő belpolitikai háttér, és nem bővelkednek a bonyolult szakmai kérdésekben eligazodni képes szakértő tárgyalókban sem.

Figyelmet érdemel, hogy a brittől eltérően **Skócia kormánya** 2016 decemberében alapos koncepciót tett közzé arról, hogyan képzeli el az ország rész helyzetét az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése után (The Scottish Government 2016). Álláspontja szerint a legjobb megoldás az lenne, ha az Egyesült Királyság bent maradna az egységes piacon és a vámunióban. Ez nem tesz szükségessé további lépéseket. Ha viszont a brit kormány ettől eltérő keretek között képzeli el az ország jövőjét, akkor Skócia keresi a belső piacokhoz való hozzáférés lehetőségeit, törekedve az Egyesült Királyságon belül a hatalom ehhez szükséges decentralizálására. Ebben az esetben Skócia bennmaradna az Egyesült Királyságban, és hozzáférne az EU belső piacához. Az elképzelésből kitűnik, hogy a skót kormány tudatában van az

ezzel kapcsolatos technikai, jogi és politikai problémáknak, amelyeket a hivatkozott dokumentum részletesen is kifejti (összefoglalásként lásd Emerson [2016b]).

A **walesi kormány** is kialakította álláspontját az EU-ból való kilépésről és az ország rész érdekeiről (Welsh Government 2017). A dokumentum hat kulcsfontosságúnak tartott területen (egységes piac és nemzetközi kereskedelem, bevándorlás, pénzügy és befektetések, alkotmányos és a kompetenciák visszaszármaztatásával [*devolution*] kapcsolatos ügyek, Wales szociális és környezeti védelme és értékei, valamint átmeneti megállapodások) fejtette ki a walesi érdekeket. A kormány ragaszkodik többek között az EU egységes piacára való belépés valamilyen formában történő fenntartásához, a munkaerő foglalkoztatáshoz és tanuláshoz kötött szabad mozgásának biztosításához, hosszabb távon a kieső európai uniós transzferek pótlásához és a különféle európai uniós együttműködési programokban való részvétel folyamatosságához.

A kilépési folyamatot késleltette,⁵⁰ hogy Theresa May brit miniszterelnök **2017. április 18-án** bejelentette: többször megismételt korábbi ígéretétől eltérően június 8-ra **előrehozott parlamenti választást** ír ki. (A következő választást a vonatkozó törvény alapján 2020-ban tartották volna.) A javaslatot az alsóház a következő napon óriási többséggel (522 igen, 13 nem) elfogadta.

A miniszterelnök szerint a parlamenti választások előrehozatalának **célja** az volt, hogy a kormány erősebb felhatalmazást kapjon a kilépési tárgyalásokon, ezzel összefüggésben növelje a brit alkuerőt az európai uniós intézményekkel szemben. Az erősebb, pontosabban a demokratikus felhatalmazás igénye indokoltnak volt tekinthető. Theresa May ugyanis nem parlamenti választások eredményeként nyerte el megbízatását, még csak nem is a saját pártja választotta meg, hanem a David Cameron miniszterelnök tavaly nyári lemondása utáni utódlási harcban lett miniszterelnök.⁵¹

A hivatalos **magyarázatok** mögött racionális politikai megfontolások húzódtak meg. A közvélemény-kutatási eredmények szerint a Konzervatív Párt támogatottsága 20–25 százalékponttal nagyobb volt, mint a Munkáspárté a biztos szavazók körében. Respektálható érv volt az is, hogy a 2020 májusában tartandó választás megnehezítené az EU-ból való brit kiválást, illetve még korábban a tárgyalások határidejének a meghosszabbítását. Emellett az európai uniós tárgyalópartnerek számára is kedvező feltételeket teremtene a nyomásgyakorlásra, illetve ettől függetlenül is rányomná bélyegét az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatok szabályozásáról folytatandó megbeszélésekre.

További legitim indok lehetett az, hogy a miniszterelnök megnyugtató többséget kívánt biztosítani a törvényhozáásban a kilépési szerződés hazai parlamenti jóváhagyásához. Az erősebb vagy annak vélt belső támogatottság azonban nem feltétlenül eredményezi az európai uniós intézményekkel szembeni brit alkuerő növekedését. Theresa May szerint az előrehozott választás alkalmat adhatott az ország megosztottságának enyhítésére, ami azonban nem annyira

50 Az idő egyébként az európai uniós intézményeknek dolgozik: a minél előbbi megállapodásban az Egyesült Királyság jobban érdekelt, mint az EU.

51 Feltehetően azért, mert nem volt igazán karakteres álláspontja, „vonakodó maradáspártinak” könyvelték el, és éppen ez a langyos magatartása tette alkalmassá a feladatra, hogy egyben tartsa az EU-ból való kilépést illetően súlyosan megosztott konzervatívokat, és levezényelje a kiválást.

a parlamenti képviselőkre igaz, mint inkább a közvéleményre. Végül a miniszterelnök az általa várt kedvező választási eredménytől az EU-ból való kiválás általa célszerűnek és kívánatosnak tartott formája (kemény kilépés) támogatását várta.

Az előrehozott parlamenti választáson végül is a Konzervatív Párt 318 helyet szerzett a 650 fő alsóházban, azaz a korábbi 17 fős többségből 6 fős kisebbség lett, így csupán az „ismeretlenségből előlépő” és mindössze 10 mandátumot elnyerő északír Demokratikus Unionista Párt külső támogatásával tud kormányozni. Az előrehozott választás nyomán tehát a várakozásoktól eltérően gyengült a brit kormány hitelessége, hazai támogatottsága, ezáltal pedig a legitimitációja.

Egyelőre nem vonható le megalapozott következtetés arról, hogy a választási eredménynek milyen hatása lesz a kilépési tárgyalásokra. Az valószínűleg nagyobb kockázat nélkül megállapítható, hogy amíg a kilépésről döntő népszavazáskor az EU-ban mutatkoztak az eredmény okozta meglepetés nyomán válságjelenségek, addig egy évvel később az Egyesült Királyság szembesült nagyobb politikai válsággal. Az előrehozott parlamenti választás nem adott választ az EU-ból való brit kiválás jellegére (kemény vagy puha kilépés), hanem inkább fokozta a brit kormányon és a Konzervatív Párton belüli káoszt. Az abszolút parlamenti többség elvesztése nyomán általában is fokozódott a kilépéssel kapcsolatos bizonytalanság. A parlament szerepének a felértékelődése megnehezíti a brit kormány számára a kilépésről szóló jogszabályok hazai elfogadtatását. A gyengébb és instabil kormány miatt megnőtt annak kockázata, hogy az Egyesült Királyság megállapodás nélkül lép ki az Európai Unióból 2019. március 29-én.

Nem lehet azt sem kizárni, sőt egyre nagyobb a valószínűsége, hogy **az EU-ból való brit kilépés (az EU-csatlakozáshoz hasonlóan) hosszú folyamat lesz**, amely a kiválásról szóló szerződés hatálybalépése után a két entitás közötti viszonyrendszer szabályozásának komplexitása és bonyolultsága, az érintett gazdasági szereplők érdekeinek eltérései miatt még évekig eltarthat. A brit kormánynak indokolt számolnia azzal, hogy az európai uniós intézményeknek nem érdekük nagymértékben eltérni a meglévő kereskedelempolitikai modellektől, mert ezzel esetleg nemkívánatos precedenst teremtenek harmadik országok számára. A kemény kilépés megtárgyalása könnyebb, mint a puha kilépés; az utóbbi esetben ugyanis a felek kölcsönös engedményekre kényszerülnek azokon a területeken, ahol nehezebb megállapodni.

Arra is érdemes emlékeztetni, hogy a brit gazdaság nemzetközi összehasonlításban alacsony fokú szabályozottsága vagy más szavakkal magas fokú liberalizáltsága és alacsony adóterhei nagymértékben behatárolják a kormány mozgásterét további ösztönzők nyújtására, amelyek az EU-ból való kilépés hátrányait hivatottak kompenzálni. A kormány mozgásterét szűk, mert az adócsökkentések az államháztartási bevételek csökkenésével járnak együtt, ezért az ennek nyomán növekvő deficit kezelését vagy a kiadások lefaragásával, vagy más bevételekkel kell ellensúlyozni.

3.7. A kilépés hatásai az Egyesült Királyság gazdaságára

Ebben a pontban az EU-ból való kiválásnak a brit gazdaságra gyakorolt hatásait tekintjük át és elemezzük.

3.7.1. Makrogazdasági hatások

Az EU-ból való kilépés nyomán rövid, valamint közép- és hosszabb távú hatásokkal indokolt számolni. A rövid távú hatások tekintetében az EU-ból való brit kilépés **bizonytalansági sokknak** fogható fel annak ellenére, hogy a szakirodalom szerint a bizonytalanság és a gazdasági tevékenység közötti oksági összefüggés nem teljesen egyértelmű. Az EU-ból való kiválás a brit GDP növekedési ütemét az Európai Bizottság QUEST makrogazdasági modelljének „enyhe” forgatókönyve alapján 2016-ban 0,3 százalékponttal, 2017-ben 0,9 százalékponttal, a „súlyos” forgatókönyv szerint 0,6, illetve 2,6 százalékponttal csökkenti az alapforgatókönyvhöz képest, jelentős negatív kockázatok mellett (European Commission, 2016: 14). Az Egyesült Királyság nélküli EU GDP-dinamikáját a brit kiválás 2016-ban nem érintette, 2017-ben 0,2 százalékponttal fogja vissza az enyhe, és 0,3, illetve 0,9 százalékponttal a súlyos forgatókönyv szerint, szintén az alapforgatókönyvhöz képest.

Ami a fontosabb részleteket illeti, a referendum nem várt kimenetele a devizapiacra, valamint a pénz- és tőkepiacokon okozott azonnali sokkhatást. A **devizapiacra** a font rövid időn belül 10 százalékkal gyengült a dollárral szemben. Ez rövid történelmi visszatekintésben nem tekinthető kiemelkedően nagy mértékűnek: 1992 őszén – az Egyesült Királyságnak az európai árfolyamrendszerből történt kilépése után – 29 százalékos leértékelődés következett be. A 2007–2009. évi válság során a leértékelődés 25 százalékos volt. Theresa May 2016. október 2-i beszéde után tovább gyengült a font, és 2017. február közepén 16 százalékkal volt gyengébb, mint a referendum előtt.

A brit értéktőzsde is nagyot esett a népszavazás után, később azonban ledolgozta a visszaesést: az irányadó FTSE-tőzsdeindex már 2017. február közepén magasabban volt, mint a referendum előtt, azóta pedig tovább nőtt. A népszavazás után a Bank of England mérsékelte irányadó kamatlábát, és kiterjesztette a mennyiségi lazítást.

A **font leértékelődése** a fogyasztói árak emelkedése nyomán a háztartások reáljövedelmének, illetve vásárlóerejének a csökkenéséhez vezet, a fogyasztói bizalom visszaesése azonban eddig mérsékelt maradt. Ha tartósan gyengül a font, és ennek nyomán gyorsul az infláció, akkor csökken a munkaképes korú állampolgárokat megillető, nominálisan rögzített társadalmi juttatások reálértéke is. A nyugdíjakat viszont nem érinti a font leértékelődése, mert azokat az inflációhoz igazítják. A fogyasztói kosár eltérő összetétele miatt egyes időskorú társadalmi csoportokat mégis hátrányosan érinthet az árszínvonal emelkedése.

A font gyengülése jótékony hatást gyakorol a brit exportra, ami makrogazdasági szinten bizonyos mértékben ellensúlyozhatja a háztartások reáljövedelmének a zsugorodását. A gyengébb font a külkereskedelmi és a folyó fizetési mérleg hiányának a mérsékléséhez is hozzájárult. Erre nagy szükség is van, mert az előző évi öt százalék után 2016 első negyedében a GDP 7,4 százaléka emelkedett az Egyesült Királyság folyó fizetési mérlegének a hiánya (azóta jelentősen csökkent), ami az ország külföldi tőkebeáramlásra való nagyfokú ráutaltságát mutatja.

Egyéb feltételeket változatlanok tekintve a gyengébb deviza ösztönzi az Egyesült Királyságba irányuló működőtőke-beáramlást is. Az EU-ból való kilépéssel kapcsolatos bizonytalanság viszont visszafoghatja a közvetlen külföldi beruházásokat, sőt adott esetben tőkemenekülésre is sor kerülhet.

A folyó fizetési mérleg hiánya miatt a kilépési tárgyalások előre nem látott fejleményei, nem is beszélve a megegyezés nélküli kiválásról, számottevő rövid lejáratú tőkemozgásokat idézhetnek elő, amelyek pánikkal is együtt járhatnak.

A brit deviza gyengülése nyomán az importált intermedierek ára is nő, ami hátrányosan érinti a beszállítói kapcsolatokat, beleértve a globális értékláncokba integrálódott hazai és külföldi vállalatokat, különösen a brit feldolgozóipar egyik zászlóshajójának számító gépjárműipart. A kis- és közepes méretű vállalatok is a font leértékelődésének a veszteségei, mert drágulnak az importált inputjaik, miközben a hazai piacra termelnek.

Elvileg a leértékelődő deviza kedvez új exportiparágak létrejöttének, amelyek fokozatosan átvehetik a szintén a leértékelődés áldozatának tekinthető pénzügyi szolgáltatások egy részének a helyét. Ennek a jelei azonban még nem láthatók. A font tartós leértékelődése az Egyesült Királyság versenyképességének újraértékelésére készíthet.

A font főbb devizákhoz viszonyított árfolyamának alakulása hatással van az Egyesült Királyság **külpolitikai és külgazdasági befolyására** is. A gyenge font megdrágítja a külföldi tevékenységek (pl. a diplomáciai képviselők fenntartási költségei) finanszírozását, a külföldi katonai szerepvállalást és a külföldről beszerzett katonai berendezéseket. Ugyanez vonatkozik a nemzetközi kormányközi ügynökségek (CERN, Európai Űrkutatási Ügynökség stb.) munkájában való részvételre és még nagyszámú más nemzetközi szervezet tagsági díjára. Az EU költségvetéséhez való GDP-arányos hozzájárulás esetében a kilépés előtti euró/font árfolyamtól függ a GDP értéke, a kilépés utáni árfolyamtól az euróban való befizetés nagysága. A font főbb devizákkal szembeni árfolyama tehát nemcsak a brit gazdaság működésének jellegét tükröző indikátor, hanem nagymértékben alakítja az Egyesült Királyság külpolitikai és külgazdasági mozgásterét, sőt az EU-ból való távozás költségeit is (Willems 2016: 9).

A pesszimista várakozásoktól eltérően a népszavazási eredmény nem idézett elő recessziót a font gyengülése nyomán. Egyes szakértők szerint egyébként a font addig túlértékelt volt a főbb devizákhoz képest. A referendum utáni leértékelődés hozzájárult az egyensúlyi árfolyamok felé történő elmozduláshoz. A feltételezett egyensúly helyreállítása azonban számottevő makrogazdasági és társadalmi költségekkel járt, illetve jár. A hosszabb távon gyengébb fonttól, illetve további leértékelődésétől azt várják, hogy ellensúlyozni fogja a szóba jöhető kereskedelempolitikai modellekben, különösen a GATT/WTO modelljében a bevezetésre kerülő vámtarifák hatásait.

Az Open Europe szerint a kiválás után az Egyesült Királyság maximum 12,8 milliárd fontot takaríthat meg bizonyos közösségi jogszabályok hatályon kívül helyezésével, bár ennek a maximális értéknek az elérése politikai szempontból problémás lehet. A legtöbb megtakarítás a klímaváltozásra, a pénzügyi szolgáltatásokra és a foglalkoztatásra vonatkozó közösségi jogszabályok átalakításából származhat. Az első kettőt a brit kormányok támogatták, a foglalkoztatási jogok korlátozása a munkavállalók, különösen a szakszervezetek ellenállásába ütközhet. Egyébként ez utóbbit a munkaadók sem kérték.

Az EU-ból való kilépés következményeként a Nemzetközi Valutaalap 2016. júliusi prognózisa az Egyesült Királyság GDP-dinamikáját 2016-ban 0,2 százalékponttal 1,7 százalékra, 2017-ben 1 százalékponttal 1,3 százalékra mérsékelte

(International Monetary Fund 2016b). A várható lassulás legfőbb okaként a kilépéssel kapcsolatos bizonytalanság miatt a belföldi kereslet gyengülését jelölte meg.

A 2017 augusztusában – a korábbi tapasztalatokra visszatekintve, illetve elméleti összefüggésekre támaszkodva – előre jelzett hatások és hatásmechanizmusok nem, vagy csak részben igazolódtak. Így a font leértékelődése ellenére a fogyasztás erős maradt, bár a teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a fogyasztás a megtakarítások rovására növekedett.

Az üzleti szféra is a feltételezésektől eltérően reagált a népszavazás eredményére. Az ország státuszára vonatkozó bizonytalanság nem csapódott le a gazdasági folyamatokban, gyengének bizonyult a gazdasági aktivitás és a bizonytalanság közötti korreláció. Így például nem estek a beruházások. Mindezt az is magyarázhatja, hogy az üzleti szféra szereplői nem akarták üzleti terveiket egy olyan helyzethez igazítani, amely várhatóan 2019 körül következik be.

Végül a korábbi hatáselemzések a banki hitelezés költségeinek az emelkedésével számoltak – ezt azonban a jegybanki irányadó kamatláb mérséklése ellensúlyozta. 2017 tavaszán a háztartások túlzott eladósodását tartották fő kockázatnak (The Economist 2017k).

A kilépés következményei azért lassan kezdenek megjelenni a konjunkturális mutatók alakulásában. Az Európai Bizottság 2017. májusi előrejelzése 2017-ben 1,8%-os, 2018-ban 1,3%-os GDP-dinamikát valószínűsített (European Commission 2017g). A fogyasztás várhatóan mindkét évben a GDP-nél lassabban nő, a beruházások alig (0,2, illetve 0,3 százalékkal) emelkednek.

A következő években az EU-val való elszámolás várhatóan számottevő mértékben növeli meg a brit költségvetés kiadásait (részletesen lásd a 3.7.4. pontot), olyan időszakban, amikor annak mozgásterét behatárolja a GDP mintegy 85 százaléka ráugró államadósság. A hiány mérséklését célzó adóemelések pedig visszafoghatják a gazdasági növekedést. Mindezek alapján valószínű, hogy 2018 és 2021 között a brit GDP növekedési üteme 1,5 százalék alatt – inkább egy százalék körül – lesz.

Az utóbbi időszakban nagyszámú elemzés készült az Egyesült Királyság EU-ból való kiválásának közép- és hosszú távon várható hatásairól. Kiindulópontjukat a kilépés legkésőbb 2019-ben történő véglegesítése utáni jogi helyzet tisztázása, valamint az EU és az Egyesült Királyság közötti viszonyrendszer lehetséges modelljeinek áttekintése képezte. A növekedési hatások ugyanis nagymértékben függenek attól, hogy miképpen alakul az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kapcsolatrendszer. A hatáselemzésekbe beépíthetők az egyes modellek paraméterei, amelyek a kereskedelempolitikára, a külföldiek munkavállalására, a szabályozásra és az európai uniós költségvetéshez való hozzájárulásra vonatkoznak. A kilépés körüli bizonytalanságok miatt a hatásokat nehéz számszerűsíteni. A népszavazás előtt publikált tanulmányok több bizonytalansági tényezővel voltak kénytelenek számolni, mint a referendum után összeállítottak. Minél több információ jelenik meg a kilépésről, annál pontosabbak lehetnek a kiinduló feltételezések, ezáltal megbízhatóbb a hatások becslése.

Az egyik legátfogóbb, legtöbb hatótényezőt figyelembe vevő elemzés az **OECD hatástanulmánya** (OECD 2016b), amely szerint **az EU-ból való kilépés az Egyesült Királyságot érintő negatív gazdasági sokk**. Hasonlít egy a GDP-re kivetett adóra, amely állandó és növekvő költséget ró a gazdaságra. A negatív sokk több csatornán keresztül jut érvényre a brit gazdaságban, az időhorizonttól függően eltérő intenzitással.

A negatív gazdasági sokk teljes súllyal 2019-ben, az EU-ból való kilépés évében fog jelentkezni. Addig a fennmaradó bizonytalanság és egyéb okok miatt az OECD előrejelzése 2017-ben és 2018-ban az alappályához (az Egyesült Királyság EU-tag marad) képest 0,5 százalékponttal alacsonyabb GDP-dinamikát prognosztizál.

Az OECD az alábbi **rövid távú**, a 2019 és 2023 közötti időszakra vonatkozó **hatásokat** definiálta:

- Fokozott gazdasági bizonytalanság, amely csökkenti a bizalmat, a kockázati felárak emelkedése nyomán visszafogja a pénzkidássl kapcsolatos döntéseket, ezáltal nő a finanszírozási költség, és romlanak a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés feltételei.
- Nagy tőkekiáramlás, vagy legalábbis a tőkebeáramlás leállásának kockázata, ami veszélyeztetheti a folyó fizetési mérleg hiányának a finanszírozását.
- Az EU belső piacára és a közösség preferenciális szerződésrendszerébe tartozó 53 ország piacára való kedvezményes belépés megszűnése. Az EU-ból való brit kilépés után az áru- és szolgáltatáskereskedelemben a GATT/WTO szabályai lesznek irányadók. Az Egyesült Királyság Európai Unióval folytatott kereskedelme zsugorodik.
- Az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezményéhez hasonló megállapodás 2023-ig valamelyest ellensúlyozza az előző pontban vázolt negatív hatásokat. Ennek ellenére az EU belső piacára való belépés költségei kívülállóként továbbra is magasabbak, mint EU-tagként.
- További piacra jutási korlátok a korábban preferenciális belépést biztosító harmadik országokban.
- A bevándorlás korlátozása pótlólagos költségeket ró a gazdaságra.
- Az EU-ból való kilépés pénzügyi sokkot idéz elő az Egyesült Királyságban, amit tovább fokoz a font leértékelődése a fontosabb devizákkal szemben.

Hosszabb távon (a 2024 és 2030 közötti prognózisidőszakban) az EU-ból való kiválás jelentős szerkezeti változásokat idéz elő a brit gazdaságban. **A hosszabb távon érvényesülő átviteli csatornák** az alábbiak:

- Az EU belső piacból való kimaradás nyomán visszaesik a külföldi működőtőke-beáramlás, főleg az EU-ból, ami hátrányosan érinti a beruházásokat és a tőkeállományt, negatív tovagyrűző hatásai lesznek a kereskedelemre, az innovációra és a menedzsment minőségére.
- Az EU-ból való kilépés nyomán csökken az ország világgazdasági nyitottsága, visszaesik az innováció, a műszaki fejlesztés és a termelékenység.
- A bevándorlás és a külföldi működőtőke-befektetések visszaesése nyomán romlik a helyi munkaerő-állomány szakképzettsége és szakértelme.
- További szabályozási könnyítésekre kerülhet sor a versenyképesség javítása érdekében annak ellenére, hogy a brit gazdaság szabályozottsága alacsony fokú.

- Az EU-s költségvetéshez való hozzájárulás megszűnésével a GDP 0,3–0,4 százaléka rúgó megtakarítás érhető el az államháztartási kiadásokban. A várhatóan alacsonyabb GDP-dinamika miatt ez a megtakarítás nem javítja majd a fiskális mozgásteret.

A fenti feltételezésekre támaszkodva az OECD elemzése szerint az EU-ból való kiválás nyomán – a kiinduló optimista vagy pesszimista feltételezésektől függően – **a brit GDP volumene** 3,3–5,1 százalékkal lehet kisebb 2020-ban az EU-tagság időszakához képest, és további 2,7–7,7 százalékkal 2020 és 2030 között. **Egy háztartásra vetítve a veszteség** 2200–3200 font lehet 2020-ig, illetve további 1500–5000 font a 2020 és 2030 közötti időszakban. A kibocsátás csökkenése mellett azzal is számolni kell, hogy az EU-ból való kiválás nyomán a jövőbeli jövedelmeket generáló, illetve kötelezettségeket fedező **nettó eszközállomány** is zsugorodik reálértékben. Az OECD alapforgatókönyve 2030-ig 4 százalékos visszaesést prognosztizál. Mindehhez hozzáadódnak azok a **nem számszerűsíthető veszteségek és hátrányok**, amelyek például a világgazdasági súly csökkenéséből, a nemzetközi politikai és gazdasági befolyás és presztízs gyengüléséből adódnak.

Az EU esetében az OECD a GDP-dinamikában bekövetkező veszteséget rövid távon egy százalékpontonra becsüli, hosszabb távon minimális növekedési áldozattal számol. Lényeges következtetése, hogy egyik EU-tagállamnak sem származik előnye az EU-ból való brit kilépésből, csak hátránya.

A Nemzetközi Valutaalap országjelentése (IMF 2016a) az EU-ból való brit kiválásnak a kereskedelemre, a beruházásokra, a bevándorlásra, a munkaerő-kínálatra, a termelékenységre és az államháztartásra gyakorolt hatásait elemezte. A két forgatókönyv a bizonytalanság foka tekintetében tér el egymástól. A prognózis időhorizontja 2021-ig terjed, és a GDP-dinamikára, a külkereskedelmi mérlegre, a munkanélküliségi rátára, az államháztartási hiányra, az államadóságra és a fogyasztói árindexre vonatkozik. Az alapforgatókönyvhöz képest a GDP 2019-ben 1,4 százalékkal lehet kisebb az ún. korlátozott, 5,4 százalékkal a kedvezőtlen forgatókönyv esetében.

A 3. táblázat néhány hatástanulmány eredményét tartalmazza. Ezek részletes bemutatása a sok ismétlődés ellenére módszertani szempontból is tanulságos lehetne, de szétfeszítené e könyv tartalmi és terjedelmi kereteit. Mindenesetre figyelemre méltó: az európai integrációtól való függetlenedést támogató Open Europe (2015), valamint Mansfield (2014) és Minford (2014) kivételével mindegyik tanulmány következtetése az, hogy az EU-ból való kilépés hátrányos az Egyesült Királyság számára, legfeljebb a hátrányok becsült mértéke tér el egymástól, az alkalmazott módszertantól függően. Fontos megjegyezni, hogy az OECD és az IMF elemzéséhez hasonlóan a táblázatban közölt hatások is legtöbbször a GDP szintjére vonatkoznak.

Érdeemes még megjegyezni, hogy az EU-ból való kilépés eltérő következményekkel jár az Egyesült Királyság egyes országrészeire. Így például 2030-ban Skócia GDP-jének a szintje évi 1,7–11,2 milliárd fonttal lehet alacsonyabb, az adóbevételei pedig 1,7–3,7 milliárd fonttal lehetnek kisebbek.

3. táblázat: Az EU-ból való brit kilépés hatásainak becslése

Hatástanulmány	Hatás
Bertelsmann Stiftung (2015)	Az egy főre jutó GDP-re vetítve rövid távon: -0,6 és -3% között (statikus becslés) -2 és -14% között (dinamikus becslés)
Dhingra et al. (2016a, 2016b)	A jövedelmekre vetítve: -1,3 és -2,6% között (statikus hosszú távú kereskedelmi hatás) A GDP-re vetítve: -6,3 és -9,5% között (dinamikus hosszú távú kereskedelmi hatás)
HM Government (2016a)	A GDP-re vetítve: -3,4 és -9,5% között hosszú távon (15 év)
HM Government (2016b)	A GDP-re vetítve: -3,6 és -6,0% között rövid távon
Mansfield (2014)	A GDP-re vetítve rövid távon: +1,1 és -2,6% között, +0,1 százalék a legvalószínűbb
Minford (2016)	A GDP +4 százaléka
NIESR (Baker et al., 2016, Ebell and Warren, 2016)	A GDP-re vetítve: -2,3% rövid távon; -1,8 és -7,8% között hosszú távon
Open Europe (2015)	A GDP-re vetítve: +1,6 és -2,2% között rövid távon A politikailag reális sáv +0,6 és -0,8%
Ottaviano et al. (2014)	A GDP-re vetítve rövid távon: -1,1 és -3,1%
Oxford Economics (2016)	A GDP-re vetítve: -0,1 és -3,9% hosszú távon
PwC (2016)	A GDP-re vetítve: -3 és -5,5% középtávon; -1,2 és -3,5% hosszú távon Középtávon a foglalkoztatottság 1,7-2,9%-kal csökken

Megjegyzés: Rövid táv: jellemzően 2019–2023. Hosszú táv: 2024–2030. Az adatok az összes rövid és hosszú távú hatásokra vonatkoznak.

Forrás: IMF (2016a: 47–48)

3.7.2. Pénz- és tőkepiac, külföldi működőtőke-befektetések

Az EU-ból való brit kiválás a legérzékenyebben az Egyesült Királyság egyik legnagyobb és legfejlettebb részét, a pénzügyi szolgáltató szektort, ennek révén a pénz- és tőkepiacot, a nemzetközi pénzügyi szervezetektől történő tőkebevonást, valamint a külföldi működőtőke-áramlásokat érinti.

A múltban a globális pénzügyi és gazdasági intézmények által a pénzügyi szférában indukált szabályozási reformjavaslatokhoz az Egyesült Királyság ellentmondásosan viszonyult. Ellenezte a fedezeti alapok szigorúbb szabályozását és a pénzügyi tranzakciós adót (nem is vezették be), támogatta viszont a tőkekövetelményekre, a szanalásra és a tőkeszerkezetre vonatkozó szabályokat. Nem kívánt belépni a bankunióba arra való hivatkozással, hogy az az euróövezet problémáinak az orvoslását szolgálja, a bankfelügyelet szupranacionális szintre történő emelését és a bankszanálás centralizálását célozza, amit a brit kormány politikai szempontból tartott elfogadhatatlannak.

A pénzügyi közvetítő szektor nagyságrendjét illetően sajátos paradoxon, hogy miközben az Egyesült Királyság nem volt tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak, és ki kíván lépni az EU-ból, a londoni City pénzügyi szolgáltató szektora az európai uniós fedezeti és devizapiaci tranzakciók háromnegyedét, valamint a hitelpiaci ügyletek és az értékpapír-forgalom felét bonyolítja le. Hasonló funkciót tölt be, mint a New York-i Wall Street az USA és Hongkong Kína pénzügyeiben. A brit tőkepiac kapitalizációja az USA és Japán után a világon a harmadik, a londoni tőzsde az EU-ban a legnagyobb. Az angol font a negyedik legjelentősebb deviza az amerikai dollár, az euró és a japán jen után. London a világ legnagyobb devizapiaca. A pénzügyi szektor térnyerése nem csekély mértékben táplálkozott az EU belső piacának az egységesítéséből. E folyamatnak fontos mérföldköve volt az 1992. évi második banki irányelv és a befektetési szolgáltatásokról szóló 1994. évi irányelv. Ezeket a pénzügyi szolgáltatások nyújtását liberalizáló további direktívák követték. A legutóbbi nemzetközi pénzügyi válság hatására viszont szigorították a szabályozást. E nagyságrendi okok miatt az EU-ból való kiválás adott esetben nagyobb kockázatot képviselhet az EU pénzügyi stabilitására, mint az Egyesült Királyságéra.

Az EU belső piacán érvényes szabályozás szerint a brit pénzügyi közvetítők egyetlen tevékenységi engedéllyel (hétköznapi kifejezéssel az ún. európai uniós útlevéllel) az EU összes tagállamában kínálhatják szolgáltatásaikat. Ezek nyújtását azonban nagyszámú európai uniós irányelv és rendelet szabályozza. A pénzügyi szolgáltatások szabad kínálatához további prudenciális (körültekintő, azaz a bankári alapelveket, ügyfélérdeket szem előtt tartó magatartást megkövetelő) szabályok kapcsolódnak.

Az Európai Unióból való kilépés után a brit pénzügyi közvetítő szektorra a harmadik országokra vonatkozó európai uniós jogszabályok lesznek érvényesek. A továbbiakban ezt az esetet vizsgáljuk, nem foglalkozunk az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatrendszer lehetséges modelljeivel. A brit pénzügyi szolgáltató szektort a következő európai uniós jogszabályok hatályának a megszűnése érintheti a legkedvezőtlenebbül (Lannoo 2016: 4–5):

- *Pénzügyi eszközök piacáról szóló irányelv* (2004/39/EK). Egyetlen engedély birtokában teszi lehetővé kereskedési platformok és brókerek működését az EU-ban. Ezen irányelv alapján 2250, az Egyesült Királyságban bejegyzett intézmény kínál pénzügyi szolgáltatást az EU tagállamaiban.
- *Alternatív befektetési alapkezelőkről szóló irányelv* (2011/61/EU). A fedezeti és más alternatív alapok kezelői számára engedélyezi az EU-ban történő szolgáltatásnyújtást. Összesen 2012 brit szolgáltatót érint.
- *Nemzetközi hitelminősítők*: A szabályozás 2010 óta megköveteli a független működést és az érdekkonfliktusok kezelését. (Az érdekkonfliktus arra az ellentmondásra utal, hogy a hitelminősítők díját az általuk minősített vállalkozások állják – „a megrendelő fizet” elve.) A három legnagyobb nemzetközi hitelminősítő (Standard and Poor's, Moody's és Fitch) rendelkezik londoni székhellyel. Az európai uniós piacon 94 százalékos a részesedésük.
- *Az európai piaci infrastruktúráról szóló rendelet* (648/2012/EU) a tőzsdén kívüli származékos ügyletek rendezését szabályozza.

Az EU-ból való brit kiválás a leghátrányosabban a többféle szolgáltatás nyújtását lehetővé tevő engedéllyel rendelkező nagy, integrált pénzügyi szolgáltatókat és az egy-egy engedéllyel bíró, bizonyos területekre szakosodott befektetési és vagyongazdálkodó szolgáltatókat érinti (Lannoo 2016: 8). A brit kiválás után az EU-ban kínált szolgáltatásaik korábbi színvonalának a fenntartása a piaci szereplőket becslések szerint mintegy 17 milliárd euró pótlólagos költséggel terheli, ami a tőkearányos megtérülést 0,5–0,8 százalékponttal csökkenti. Kereskedési tevékenységük módosulása miatt a bankoknak további 70 milliárd euró tőkét kell befektetniük az EU-tagállamokban lévő érdekeltségeikbe, hogy eleget tegyenek a szabályozási követelményeknek (The Economist 2017o). Szinte biztosra vehető, hogy a többletköltségeket a pénzügyi közvetítők – növekvő díjak és visszafogott szolgáltatások formájában – áthárítják az ügyfeleikre.

Az EU-ban való szolgáltatásnyújtást lehetővé tevő jogosítványaik elvesztése arra készítheti a pénzügyi közvetítőket, hogy más európai uniós tagállamba telepítsék székhelyüket. Már megindult a verseny Párizs, Frankfurt, Dublin és Luxemburg között a brit pénzügyi szolgáltatókért. Ennek költségvetési hatásai is lehetnek, ugyanis az Egyesült Királyságnak évi 60 milliárd font adóbevétele származik pénzügyi szolgáltatásokból. Ebből 15 milliárd font olyan külföldi intézményekre jut, amelyek londoni székhelyükről nyújtanak szolgáltatást más európai uniós tagállamokban.

Mivel az európai uniós intézmények és a meghatározó súlyú tagállamok vezetői elleneznek bármiféle speciális megállapodást, ezért a legvalószínűbb az lehet, hogy a brit pénzügyi szektor szabályozását folyamatos ekvivalenciavizsgálatnak vetik alá. Ennek keretében azt nézik, hogy adott ország – jelen esetben az Egyesült Királyság – szabályozása mennyiben felel meg az európai uniósnak. Az ekvivalenciavizsgálat nem terjed ki azonban a pénzügyi szolgáltató szektor egészére, így a legjobb esetben is csak részlegesen orvosolja az EU-ból való kilépéssel kapcsolatos problémákat. Az ekvivalencia megléte esetén is sokkal kedvezőtlenebb lesz a brit pénzügyi szolgáltató szektor helyzete az EU-ban, mint korábban. Összességében az Európai Unióból való kilépés legnagyobb vesztese a brit pénzügyi szolgáltató szektor lesz (Lannoo 2016: 8). Az EU-ból való kemény kilépés nem szándékolt következménye lehet az Egyesült Királyság

Európai Beruházási Bankban való tagságának és alaptőke-részesedésének megszűnése. Ebben az esetben az ország jelentős hosszú távú, alacsony költségű beruházási hitelforrástól vája el magát. A nagyságrendet érzékelteti, hogy az elmúlt nyolc évben az EIB az Egyesült Királyságban 40 milliárd euró összegben finanszírozott beruházási projekteket. Ezekre a forrásokra nagy szükség lehet a brit gazdaság versenyképességének javítása, a folyó fizetési mérleg hiányának finanszírozása, illetve tágabb értelemben a külföldi befektetők bizalmának fenntartása érdekében.

Az EU-ból való kiválás után az EIB-ben betöltött brit tagság fenntartásához az EU alapszerződésének módosítására lenne szükség, aminek a jelenlegi körülmények között kicsi a valószínűsége. A másik megoldás az lehet, hogy az EIB tagállamok által delegált kormányzói egyhangú szavazással döntenek brit projektek finanszírozásáról. Az egyhangú hozzájárulás nagymértékben függ a kilépési tárgyalások kimenetelétől.

Az Egyesült Királyság hagyományosan kedvező adottságokkal rendelkezik és előnyös feltételeket kínált a **külföldi működőtőke-befektetések** számára. Az EU-tagállamok vállalatai által az országban befektetett **külföldi működőtőke-állomány** 2015-ben 985 milliárd euró volt, ami az EU összevont GDP-je 8,3 százalékának felelt meg. Az Egyesült Királyság az USA és Kína után a harmadik legnagyobb működőtőke-importőr a világon. A brit vállalatok által a 27 tagú EU-ban befektetett működő tőke állománya – ugyancsak 2015-ben – 683 milliárd euró volt, a brit GDP 26,6 százaléka. Ennek az állománynak azonban becslések szerint a fele multinacionális nagyvállalatok adóoptimalizálási céljait szolgálta (European Parliament 2017: 6).

Az utóbbi években különösen az Európai Unió gazdasági szereplői használták ki a beruházási lehetőségeket. Erre utal, hogy az EU aránya 1997 és 2012 között 30-ról 50 százalékra emelkedett az Egyesült Királyságban befektetett külföldi működőtőke-állományban (Springford–Tilford 2014: 10). Kiemelkedő Hollandia, Franciaország, Luxemburg és Németország relatív súlya. Az EU-ba betelepült, harmadik országokból származó külföldi vállalatok felének az Egyesült Királyságban van a székhelye. A székhelyek száma szerint az Egyesült Királyság egyébként több külföldi vállalatot fogadott be, mint Németország, Franciaország, Svájc és Hollandia együtt. Az EU után az USA következik a legnagyobb beruházók rangsorában. A liberális szabályozás mellett az EU belső piacára való bejutás lehetősége is lényeges vonzerőt képviselt a külföldi közvetlen beruházások számára.

Az EU-ból való brit kilépés a **külföldi működőtőke-befektetéseket** a tagsági státusz helyébe lépő kereskedelem-politikai modell sajátosságainak függvényében érinti. Minden modell alapján visszalépés következik be a szabadkereskedelem mértékében, azaz a feltételrendszer a jelenleginél kedvezőtlenebb lesz. Ez gyengíti az Egyesült Királyság vonzerejét, illetve erodálja a többi európai uniós tagállammal szembeni versenyelőnyeit a külföldi működő tőke bevonása terén. A kereskedelem-politikai feltételrendszer romlását a brit kormány a szabályozási terhek enyhítésével ellensúlyozhatja. A várható hatások felméréséhez célszerű először azonosítani a fő versenytársakat, majd a szabályozási környezetet ezekhez a szereplőkhöz kell igazítani.

A főbb versenytársak azonosítása többek között az **FDI hasonlósági index** segítségével történhet (Kalyvas–Webster 2011: 28). Ez azt méri, hogy mennyire hasonló két országban a beáramlott külföldi működő tőke szektorális szerkezete. Ennek alapján megállapítható, hogy mely országok versenyeznek közvetlenül az Egyesült Királysággal a külföldi működőtőke-befektetések importja terén. Az A és B ország közötti FDI-hasonlóság kiszámolásához először

meghatározzák mind az A, mind a B országba beáramlott külföldi működő tőke részesedését minden ágazatban, és összeadják a két ország relatív súlyainak a különbségét. Az FDI hasonlósági index 0 és 100 százalék közötti értékeket vehet fel. Ha az érték 0, akkor a két vizsgált ország esetében a külföldi működőtőke-beáramlás ágazati szerkezetében semmilyen átfedés, hasonlóság nincs. Ha az érték 100 százalék, akkor megegyezik a két ország működőtőke-importjának ágazati szerkezete.

Az FDI hasonlósági index megkönnyíti a beruházásösztönzést, mert a közvetlen versenytársak azonosítása révén lehetővé teszi a gazdaságpolitikai döntéshozók számára, hogy a közvetlen versenytársakra koncentráljanak, velük szemben határozzák meg országuk komparatív előnyeit. Az FDI hasonlósági indexet 18 EU-tagállam (15 régi tagország, továbbá Lengyelország, Csehország és Románia) vonatkozásában a 2012 és 2015 közötti időszakban 39 ágazat alapján számolták ki (Kalyvas–Bermpei 2016). Eszerint az Egyesült Királyság legerősebb versenytársa Németország volt (71,2 százalékos indexértékkel), majd Franciaország és Dánia (69,7 százalék) következett. A további sorrendet Hollandia, Románia, Lengyelország, Spanyolország, Svédország és Finnország alkotta. Figyelmet érdemel, hogy alacsony intenzitású verseny jellemezte Olaszországot, Portugáliát, Belgiumot, Írországot, Csehországot, Ausztriát, Luxemburgot és Görögországot.

A legfőbb versenytársakkal szemben az Egyesült Királyság előnyei a gazdasági szabályozásban, azon belül a vállalkozásalapításban és az adózásban domborodnak ki, de jelentősek az építési engedélyek és a szerződések kikényserítése tekintetében is. Ezekben a területeken lehet ellensúlyozni az EU-ból való kilépés után a szabadkereskedelem alacsonyabb szintjét. A jövőbeli kereskedelempolitikai modelltől függetlenül a bürokrácia mérséklésével csökkenteni kell az áruk határátlépéséhez szükséges időt (Kalyvas–Bermpei 2016).

A fentiekhez azt érdemes még hozzáfűzni, hogy a **szabályozási verseny adózási szegmentumában** a brit kormány meglehetősen szerény mozgástérrel rendelkezik. A társasági nyereség 20 százalékos adókulcsát nehéz tovább mérsékelni. Ezzel az alacsony adókulccsal viszont (az egyéb tényezőket változatlanul tekintve) kevés ország tud versenyezni – még Franciaország sem, ahol 33-ról 28 százalékra csökkent. A kulturális különbségek mellett a munkajogi törvények sokkal szigorúbbak az európai uniós tagállamokban, mint az Egyesült Királyságban. Ha az Egyesült Királyság kiválik az EU belső piacából, akkor a nagy amerikai bankok visszavihetik brit telephelyeiket New Yorkba.⁵²

Nehéz meghatározni, hogy az Egyesült Királyságba befektetett **külföldi működő tőke mekkora hányada** az, amelyet érzékenyen érint az ország EU-ból való kiválása. Az EU-tagság, az európai uniós tagállamok piacához való korlátozásoktól mentes hozzáférés csak egyik eleme a külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezőknek. Nem közömbösek a kiválás feltételei sem, különös tekintettel arra, hogy konkrétan milyen lesz az Európai Unió kívüli Egyesült Királyságban a gazdasági-üzleti, illetve kereskedelempolitikai környezet. Ezt a megfelelő támpontok és információk hiányában nem, vagy csak rendkívül nagy bizonytalansággal lehet prognosztizálni (a szóba jöhető kereskedelempolitikai modelleket lásd a 3.5.3.pontban). Miként arról különféle összefüggésekben már többször volt

52 Egyébként London jelenleg a világ egyik legglobalizáltabb városa. Lakóinak 37 százaléka külföldön született. Pénzügyi, közlekedési, kulturális és idegenforgalmi központ, ahová sok más iparág is települt.

szó, mindegyik elvileg lehetséges modell hátrányosabb, mint az EU-tagság. Mindezek alapján megalapozottan feltételezhető, hogy az EU-ból való kilépés összességében hátrányosan fogja érinteni mind az Egyesült Királyságba irányuló működőtőke-befektetéseket, mind pedig a már korábban betelepült külföldi vállalatok ottani működését.

Az Egyesült Királyság sok olyan előnnyel rendelkezik a külföldi működőtőke-vonzásban, amelyet nem érint az EU-ból való kilépés. Ilyen például az angol nyelv, a liberális gazdasági szabályozás és a mély tőkepiac. Ennek ellenére a kilépés miatt az Európai Unió több más országa a britnél kedvezőbb feltételeket kínálhat az új külföldi befektetőknek. A kilépéssel megszűnik az anya- és a leányvállalat közötti kapcsolatokat szabályozó európai uniós direktíva, amely a tagállamok vállalatainak előnyös adózási feltételeket biztosított. Ahhoz, hogy ez az előnyös elbánás megmaradjon, az Egyesült Királyságnak vagy a harmadik országokra vonatkozó elbánást kell megtárgyalnia az említett irányelv alapján, vagy egy sor kettős adóztatást kizáró megállapodást kell kötnie az európai uniós tagállamokkal. Az EU-ból való brit kiválás az esetleges vámtarifák és/vagy származási bizonyítványok bevezetése nyomán hátrányosan érinti a globális értékláncokba bekapcsolódott külföldi vállalatok működését is.

Nemzetközi tapasztalatok alapján viszonylag egyszerű a tőkeigényes **feldolgozóiparban** (amelynek a termékei bekerülnek a nemzetközi kereskedelembé) a külföldi vállalatok termelési kapacitásainak áttelepítése egyik országból a másikba – feltéve, hogy az új célországban rendelkezésre áll megfelelő mennyiségű és minőségű munkaerő. Sajtóhírek szerint a szinte kizárólag külföldi tulajdonban lévő gépjárműipar beruházásai leálltak, az Airbus vezetése pedig mérlegeli brit telephelyének máshová történő áthelyezését.

A humántőke-igényes **szolgáltató szektorban**, amelynek termékei nem, vagy csak korlátozott mértékben kerülnek be a nemzetközi kereskedelembé, a tevékenység más országba való áttelepítése nehezebb, mert kisebb a valószínűsége, hogy tömegesen találjanak az adott tevékenységek végzésére alkalmas munkaerőt. Ennek alapján a szolgáltató szektort összességében szerényebb mértékben érintheti az EU-ból való brit kivonulás.

Mindezek figyelembevételével szakértői szinten általánosnak tekinthető az a vélemény, hogy az EU-ból való kiválás legnagyobb **vesztése** a termelés terén a döntő részben külföldi tulajdonban lévő **személygépkocsi-ipar a kapcsolódó részegység- és alkatrészgyártással, valamint az élelmiszeripar** (Springford–Tilford 2014: 11). Ezek az ágazatok nagymértékben beépültek az európai uniós vállalati értékláncokba, amelyek működését erősen befolyásolja a környezeti feltételek módosulása (például vámtarifák bevezetése – 3.5.3.1. pont), de még a velük kapcsolatos bizonytalanság is. Mindez azonban nem, vagy legfeljebb hosszabb távon vezethet gyárbezárásokhoz. A rövid és középtávon valószínű reakció az lehet, hogy lassul vagy leáll a működő tőke beáramlása az Egyesült Királyságba. A szolgáltató szektorban **a pénzügyi és az üzleti szolgáltatások** terén gyengül az Egyesült Királyság vonzereje. A szoftveripar nagy valószínűséggel marad, de működését befolyásolhatja az EU belső piacára való belépés feltételeinek a módosulása.

Ezeket a hátrányokat nagy valószínűséggel nem ellensúlyozza a szabályozási környezet felpuhítása, például a környezeti normák enyhítése és a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályok további liberalizálása, mert ez komoly belső társadalmi-politikai ellenállásba ütközne. Miként más összefüggésben már szó volt róla, a brit munkaerőpiac nemzetközi összehasonlításban a legkevésbé szabályozottak közé tartozik, további liberalizálásnak nemigen van tere. A bevándorlás kilátásba helyezett korlátozása feszültségeket okozhat a megfelelő minőségű munkaerő rendelkezésre

állásában. Végül a nemzetközi tárgyalási alkuerővel kapcsolatban itt is érvényesek a bilaterális kereskedelmi egyezmények kapcsán elmondottak: a brit kormány EU-n kívüli országgént kevés ellentételezési lehetőség birtokában lenne, és szerény eredményekre számíthatna.

3.7.3. Bevándorlás, munkaerőmozgás

A bevándorlással és a munkaerőmozgással kapcsolatos problémák egyik forrása a négy szabadsággal kapcsolatos elméleti tisztázás elmaradása, ami az európai uniós intézmények ellentmondásos és következetlen hozzáállásával is párosult. A közös piac, illetve az egységes piac kialakításakor a négy szabadság minden korlátozását hevesen elvetették, ami aztán a keleti kibővüléskor különösen megbosszulta magát (hiszen sokkal fejletlenebb országok kerültek be az unióba). Miként a szabad tőkemozgás a monetáris integráció szükségességére hívta fel a figyelmet, úgy a munkaerő szabad mozgásához közösségi szintű foglalkoztatás- és szociálpolitikának kellett volna kapcsolódnia. Némely tagállam vonakodása miatt ezt nem sikerült kialakítani. A szabad mozgást veszélyeztető nemzeti beavatkozásokat viszont nem tartották kívánatosnak, ezért gyakorlatilag letiltották. Ha a szabad munkaerőmozgásból adódó foglalkoztatási és szociális gondokat kezdettől figyelembe veszik, és a különböző szinteken koherens politikákkal kezelik, akkor megelőzhetőek lettek volna azok a konfliktusok, amelyek végső soron az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséhez vezettek.

A római szerződések aláírásakor (1957) és az Egyesült Királyság EK-hoz való csatlakozásakor (1973) az európai integrációt hasonló gazdasági fejlettségi szintű országok alkották. Bár a szabad munkavállalás az 1970-es évek elejétől lehetővé vált, a tagállamok közötti viszonylag csekély gazdasági fejlettségi és bérkülönbségek nem ösztönözték azt a gyakorlatban. A hiányzó munkaerőt az 1960-as években a szegényebb dél-európai országokból (Spanyolország, Portugália, Törökország és a volt Jugoszlávia) származó vendégmunkások pótolták. A déli irányú bővülés (1981: Görögország, 1986: Spanyolország és Portugália) nyomán fokozódó gazdasági fejlettségi különbségek ellenére a tagállamok közötti migráció hosszabb ideig korlátozott maradt, a foglalkoztatottaknak csak 0,5–1 százaléka vállalt munkát más EU-tagországban. A szabad munkaerőmozgás 1994-től az EGT-szerződés országaira is kiterjed. Az EU 2004. és 2007. évi bővülése után általában is emelkedett, az utóbbi néhány évben pedig különösen nagy mértékben nőtt a **közép- és kelet-európai tagállamokból** származó munkavállalók száma az EGT „régii” tagállamaiban. Jelenleg 7 millióra tehető azok száma, akik éltek az Európai Unión belüli szabad munkavállalás lehetőségével.

A munkavállalás szabadsága mellett a fejlettebb tagállamokba irányuló tömeges migráció mélyebb oka az új és a régi tagállamok közötti nagyfokú **gazdasági fejlettségbeli különbség**. Az Eurostat adatai alapján a folyó árakon és árfolyamokon számított egy főre jutó GDP 2004-ben az európai uniós átlag 16 százaléka volt Romániában, de Lengyelországban is csak 30 százaléka. Több európai uniós tagállam politikusi és szakszervezeti vezetői ún. bérkonvergenciához, azaz a munkabérek felzárkóztatásához kívánták kötni a közép- és kelet-európai tagjelölt országok európai uniós felvételét. Ez a követelés nem valósult meg, de egyébként sem értelmezhető közzgazdasági szempontból. A bérfelzárkózás ugyanis nem elhatározás vagy döntés kérdése, azt végső soron a termelékenység növekedési üteme határozza meg.

Nemzetközi tapasztalatok alapján – egyéb tényezők mellett – csak 30 százaléknál nagyobb munkabérekülönbségek indítják el az alacsonyabb gazdasági fejlettségi szintű országokból a magasabb fejlettségűekbe irányuló munkaerő-áramlást. A keleti kibővüléssel az Európai Unión belüli szabad munkaerőmozgás elvi lehetőségből tömeges jelenséggé vált, amivel korábban nem számoltak. Ennek nyomán a politikusok több EU-tagállamban követelik a munkaerőmozgás szabadságának az átgondolását.

Az **Egyesült Királyságban** az EU-ból való kilépés szorosan összekapcsolódott a külföldiek **bevándorlásával** és munkavállalásával szembeni tiltakozással. Ami az **előzményeket** illeti, a szigorú vízumszabályozás ellenére 1973 – az ország EU-s csatlakozása – után még sokáig jóval több munkavállaló érkezett az Egyesült Királyságba **harmadik országokból** (nem utolsósorban a volt brit gyarmatokról), mint amennyi az Európai Unió, illetve jogelődje tagállamaiból. A helyzet az EU 2004. és 2007. évi bővülése után változott meg, elsősorban a közép- és kelet-európai országokból származó munkaerő tömeges megjelenésével.

A külföldi munkaerő gyors beáramlását az tette lehetővé, hogy az Egyesült Királyság (Svédországgal és Írországgal együtt) a csatlakozási szerződések hatálybalépésével egy időben **megnyitotta munkaerőpiacát** az új tagállamok munkavállalói előtt. Az EU-tagországok többsége viszont élt a hétéves átmeneti időszakban megengedett nemzeti korlátozások fenntartásának lehetőségével. A liberalizálás nyomán 2004 és 2012 között a más EU-tagállamok állampolgárainak a száma 1,1-ről 2,3 millió főre emelkedett az Egyesült Királyságban (Emerson 2016: 61), ami 2016 végén már 3,35 millió lehetett. Ebből 2 millió fő volt munkavállaló, 223 ezer fő nyugdíjas, 102 ezer fő munkanélküli, a többi családtag (European Parliament 2017: 6). Ezzel szemben becslések szerint 1,4–2,2 millió brit alattvaló élt az EU más tagállamaiban.⁵³

Az európai uniós és a brit jogszabályok szerint azok, akik legalább öt évig folyamatosan és törvényesen élnek egy tagállamban, automatikusan megkapják az állandó lakhatási engedélyt. Nemzetközi összehasonlításban egyébként az Egyesült Királyságba irányuló migráció átlagosnak tekinthető, az utóbbi 10-15 év adatai alapján Kanada, Ausztrália, Norvégia és Svájc is megelőzte az Egyesült Királyságot.

A **brit munkaerőpiac** a fejlett országok között a legrugalmasabbak közé tartozik, ahol gazdasági megfontolások szerint foglalkoztatják a bel- és külföldi munkavállalókat. A külföldiek munkavállalásából sokat profitált a brit gazdaság. Az OECD számításai szerint 2005 és 2015 között a brit GDP éves átlagban 0,7 százalékponttal volt magasabb ama 2,2 millió munkahely révén, amelyeket bevándorlók töltöttek be (OECD 2016b: 26). A külföldi munkavállalók brit gazdaságban játszott szerepét érzékelteti, hogy a foglalkoztatásban a részarányuk jelenleg 17 százalék – nagymértékben hozzájárultak a brit gazdaság termelékenységének a növekedéséhez, és a bevándorlás a brit társadalom előregedését is ellensúlyozta.

53 A nagy becslési hiba egyik oka az, hogy nagyszámú brit állampolgár az év egyik részét külföldön, másik részét otthon tölti. Bár az angol nyelvvel mindegyik EU-tagállamban el lehet boldogulni, az idegennyelv-tudás hiánya lényeges gátja a brit állampolgárok más EU-tagállamokban történő munkavállalásának. (Az angolok mindössze 10 százaléka beszél idegen nyelvet az EU 42 százalékos átlagával és Svédország 82 százalékos arányával szemben.) Ez is lényeges oka annak, hogy a brit szavazók nem tulajdonítanak jelentőséget az EU-n belüli szabad munkavállalásnak.

A növekvő bevándorlás önmagában is a brit gazdaság dinamikus fejlődésének a jele és következménye volt. A gazdasági növekedés teremtett új munkahelyeket, a hazai munkaerő hiányát külföldiek pótolták. A brit statisztikai hivatal adatai szerint az EU-ból az országba érkező menekültek és migránsok mintegy 60 százaléka rendelkezik konkrét munkahelyajánlattal (Emerson 2016: 62). Foglalkoztatási rátájuk magasabb, mint a brit munkavállalóké. A brit munkaadói érdekképviseleti szervezetek szerint a bevándorlás kulcsfontosságú a gazdaság működése szempontjából. A külföldi munkaerő megkönnyítette az üzleti szektor számára a munkahelyek és a foglalkoztatás közötti összhang megteremtését, ami a munkaerő iránti keresletet is ösztönözte. Az EU-ból való kilépés feltételeit tekintve a Brit Iparszövetség több tagja a külföldiek szabad munkavállalását lényegesebbnek tartja, mint az EU belső piacához való hozzáférést.

Ami a **főbb ágazatokat és tevékenységi területeket** illeti, a vendéglátóiparban a 4,5 millió foglalkoztatottból 700 ezer érkezett az EU-ból. A mintegy 600 ezer teherautó-sofőr mintegy 10 százaléka külföldi, főleg Kelet-Európából való (The Economist 2017d). Szinte mindegyik ágazatban jelentős az EU-tagállamokból származók aránya, de különösen az a feldolgozóiparban, azon belül kiemelten az élelmiszeriparban (itt a foglalkoztatottak 40 százaléka külföldi), a gyümölcsstermesztésben, valamint a nagy- és kiskereskedelemben. A Russel Group kutatói konzorcium felmérése szerint a tagszervezeteiben (Oxford, Cambridge, London School of Economics, King's College London) dolgozó kutatók 13,4 százaléka más EU-tagállamból való (idézi: Emerson [2016: 62]). Az Oxford University oktatóinak 15 százaléka, hallgatóinak 17 százaléka más EU-tagország állampolgára. Mindez a külföldtől való meglehetősen nagyfokú személyi függőségre utal.

A külföldi munkavállalókat két nagy csoportra lehet bontani: az Európai Unió kivülről, azaz az integráció szempontjából harmadik országokból, valamint az Európai Unió tagállamaiból, illetve tágabb értelemben az EGT-szerződés országaiból származókra. A két csoport jellemzői gyökeresen eltérnek egymástól. A bevándorlási politika prioritásait tükröző vízumkövetelmények miatt **harmadik országokból** döntően magas képzettségű munkaerőre tesz szert az Egyesült Királyság gazdasága. A vízum elnyerésének feltétele ugyanis felsőfokú végzettség. Az érintettek csak olyan állást vállalhatnak el, amelyik legalább évi 10 800 font keresetet biztosít számukra. 2017-ben 30 000 fontra tervezik emelni ezt az alsó korlátot. Ezek a munkavállalók gyakran olyan hiányzó szakembereket pótolnak, akiket hazaiakkal nem lehetne kiváltani, tehát nem veszélyeztetik a brit foglalkoztatottak pozícióit. Egyes szegmensekben azonban versenyezhetnek a magas keresetű hazai munkavállalókkal a brit munkaerőpiacon.

Ezzel szemben a **közép- és kelet-európai EU-tagállamokból érkező munkavállalók** többnyire közepes vagy alacsony szakképzettségűek. Jellemzően a vendéglátásban, a szállásszolgáltatásban, az építőiparban és bizonyos feldolgozóipari ágazatokban foglalkoztatják őket, gyakran a megfelelő brit átlagbérnél alacsonyabb fizetéssel. Ők az alacsonyabb kereseti kategóriákban versenyeznek a hazai munkavállalókkal. Ugyanakkor vannak közöttük nagy számban magasabb szakképzettségűek is, akik nagyrészt szintén ezekben a szegmensekben dolgoznak. Egyébként általánosnak tekinthető az a vélemény, hogy a közép- és kelet-európai munkaerő átlagos szakképzettsége magasabb, mint a brit munkavállalóké.

A bevándorlással szembeni fenntartások és a nettó bevándorlásra vonatkozó számok között gyenge a korreláció.

1995-ben, amikor a nettó bevándorlás évi 100 ezer fő alatt volt – az utóbbi évek 200-300 ezres nagyságrendjével szemben –, a megkérdozettek kétharmada a bevándorlás csökkentése mellett szállt síkra (The Economist 2017h).

A közvéleményben a közép- és kelet-európai munkavállalók megjelenése az utóbbi években úgy csapódott le, hogy azok elveszik a britek munkahelyét. Ez annak ellenére rögzült így, hogy az alacsony fizetésű munkahelyekért a brit állampolgárok nem versengenek. A bevándorlás ellenességben nagymértékben jut kifejezésre az utóbbi évek fokozódó társadalmi igazságtalansága és létbizonytalansága. Ashcroft (2016) közvélemény-kutatási eredményei szerint „a brüsszeli bürokráciától való megszabadulás” után az EU-ból való kilépés második leglényegesebb indoka a határok ellenőrzése volt. Ugyanakkor paradox módon azokban a régiókban és településeken jelentkezett ez a legerősebben, ahol a legkevesebb a bevándorló.

A bevándorlással kapcsolatos félelmek mögött áttételesen (talán tudat alatt) Törökország lehetséges európai uniós tagsága is meghúzódhatott, aminek hosszabb távú következménye lehetett volna nagyszámú török munkavállaló megjelenése. Erre eredetileg is sok év múlva került volna sor, ha egyáltalán. Jelenleg Törökország európai uniós csatlakozása nincs napirenden, az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése viszont folyamatban van.

Statisztikai adatokkal összességében nem igazolható a közép- és kelet-európai EU-tagállamokból származó munkavállalók **munkaerőpiaci kizorító hatása**. A brit foglalkoztatottak körében nem volt magasabb **munkanélküliség** kimutatható azokban az országrészekben, ahol a külföldi munkaerő koncentrált. Nincs szó frusztrált brit munkanélküliek tömegéről, akik beállnának a bevándorlók helyett dolgozni. Arra sem igen található bizonyíték, hogy a bevándorlók leszorították volna a **munkabérek**. Egy számítás szerint a nettó bevándorlás évi néhány tízezerre történő csökkentése a béreket a leginkább érintett szektorokban 2018-ban legfeljebb 0,2–0,6 százalékkal emelné (The Economist 2017h). Végül az sem igazolható, hogy a bevándorlás hatására nőtt volna a **bűnözés** az Egyesült Királyságban.

A bevándorlók sokkal több adót és járulékot fizetnek be a brit költségvetésbe, mint amennyi szociális támogatást igénybe vesznek. A nekik folyósított összegek az összes szociális juttatás töredékére rúgnak.⁵⁴ Az Európai Gazdasági Térségből származó munkavállalók 2013–2014-ben például mintegy 15 milliárd fontot róttak le személyi jövedelemadó és társadalombiztosítási hozzájárulás címén. Ez ötször annyi, mint amennyit adókedvezmény és családi pótlék formájában kaptak. (Ez utóbbi tételek nem tartalmazzák a lakhatási, a munkahelykeresési támogatásokat és a nyugdíjakat.) Emellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a bevándorlók jó része szakképzettséggel rendelkezik, amelynek megszerzését nem a brit állam vagy a brit vállalatok finanszírozták (IMF 2016: 20). Mindebből az is következik, hogy a bevándorlás csökkentése vagy ütemének korlátozása nyomán emelkedhet a brit államháztartás hiánya.

Tagadhatatlan ugyanakkor, hogy a bevándorlás ellenességnek van **anyagi alapja és oka**. Ilyen lehet bizonyos településeken vagy városrészekben a bevándorlás által teremtett túlszűfoeltság, a lakáshiány, az állami egészségügyi és oktatási rendszerre nehezedő nyomás stb., ami néhol kulturális sokkal párosulhatott. A bevándorlók összességében hozzájárulnak ugyan az Egyesült Királyság gazdasági növekedéséhez, ennek a megoszlása azonban térben egyenlőt-

54 Ez cáfolja az ún. jóléti bevándorlás vagy turizmus érvet, azaz azt, hogy a közép- és kelet-európaiak kizárólag a különféle állami jóléti szolgáltatásokért mennének az Egyesült Királyságba.

len. Más oldalról viszont a bevándorlók keresletet is teremtettek lakások, élelmiszerek és közlekedési szolgáltatások iránt, ami keresleti oldalról támogatta a brit gazdaság növekedését.

A Cameron-kormány az EU-tagságról szóló népszavazás előtt nem a többi európai uniós tagállamból, illetve általában véve az EGT-ből származó munkavállalók számát kívánta csökkenteni, illetve a beáramlásukat megállítani, hanem a nekik, illetve családtagjaiknak fizetett **szociális juttatásokat** kívánta korlátozni. Erről volt szó az Európai Tanács 27 tagjának 2016. február 18–19-i határozatában is. Nemcsak a brit kormány vezetett be szigorításokat ezen a területen, hanem több más EU-tagállam kormánya is, Németországot is beleértve. A tapasztalatok alapján a meglévő (döntően tagállami kompetenciába tartozó) jogi keretek között is van lehetőség a különféle állami jóléti szolgáltatásokhoz való hozzájutás feltételeinek szigorításával a külföldi munkavállalást közvetve befolyásolni, a munkaerő szabad áramlásának korlátozása nélkül.

Nemcsak az érdekképviselők tudják, hanem a brit kormány is tisztában volt és van azzal, hogy magának a bevándorlásnak a megállítása igen nehéz helyzetbe hozná a brit gazdaságot, beleértve a közszolgáltatásokat és az adóbevételeket, így ez gazdasági szempontból nem racionális választási lehetőség.

Darvas Zsolt cáfolta a brit kormány azon érvelését, hogy nem lehetséges a bevándorlás átfogó ellenőrzése olyan körülmények között, amikor korlátozások nélkül szabad a munkaerő mozgása az Európai Unióból az Egyesült Királyságba (Darvas 2017). Szerinte megfelelő politikai akarat megléte esetén az európai uniós jogszabályok figyelembevételével 2004 és 2011 között 82 százalékkal lehetett volna mérsékelni a nettó bevándorlást, sőt azután is jelentősen vissza lehetett volna fogni. A brit kormány nem élt a rendelkezésére álló lehetőségekkel.

1991-től a bevándorlók nagyobbik része nem EU-tagországozból érkezett. A 2004 és 2011 közötti időszakban számuk 71 százalékkal bővült, arányuk 2012-ben 65 százalék, 2015-ben is 52 százalék volt. A menedékkérőket leszámítva 2004 és 2011 között számuk 66 százalékkal, 2013 és 2015 között 45 százalékkal emelkedett (Darvas 2017). A harmadik országokból származó munkaerő beáramlását nem európai uniós jogszabályok szabályozzák, hanem britek.

Az EU-tagállamok munkavállalóinak beáramlását illetően a brit kormány nem élt az EU 2004. évi bővítése utáni hétéves átmeneti időszakban rendelkezésére álló korlátozásokkal. A munkaerőpiac megzavarása esetén a hétéves átmeneti időszak után is be lehetett volna vezetni ideiglenes korlátozásokat. Egyébként Darvas Zsolt számításai szerint a közép- és kelet-európai országokból származókra a 2004 és 2011 közötti időszakban a nettó bevándorlásnak mindössze 16 százaléka jutott (Darvas 2017).

Darvas Zsolt arra is emlékeztetett, hogy az európai uniós jogszabályok legfeljebb három hónapig teszik lehetővé a személyek szabad mozgását. Ennél hosszabb ideig csak a nagyon gazdagok és az egyetemi hallgatók tartózkodhatnak más európai uniós tagállamban. Három hónapnál hosszabb ideig azok az európai uniós állampolgárok élhetnek egy másik EU-tagállamban, akiknek van munkahelyük, a családjuk megfelelő pénzügyi forrásokkal és betegbiztosítással rendelkezik, így nem terhelik meg a fogadó EU-tagállam társadalombiztosítási rendszerét. Ebbe a kategóriába tartoznak a tanulói státuszban lévők is, akiknek szintén van megfelelő betegbiztosításuk. Az Európai Unió Bíróságának a rendelkezése szerint a munkát keresők három hónap helyett hat hónapig tartózkodhatnak egy másik EU-tagországban. Ha ennyi idő alatt nem találnak munkát, akkor el kell hagyniuk az érintett EU-tagállamot.

Mindebből az következik, hogy a hatályos európai uniós jogszabályok alapján is **lehetséges a bevándorlás ellenőrzése**, nincs szükség változtatásokra. Az európai uniós szabályozás a tagállamok közötti munkaerő-áramlást gazdasági jelenséggént fogja fel, amely nagymértékben függ az egyes EU-tagállamok munkaerő-keresletétől, és elválaszthatatlan a belső piac szabályrendszerétől. Ehhez teremti meg az EU a jogi feltételeket. Ugyanakkor a szabad munkaerőmozgás sok EU-tagállamban gyakran politikai vita tárgya, aminek alapját képezhetik a külföldi munkaerő tömeges megjelenésével kapcsolatos társadalmi és politikai feszültségek. A tapasztalatok alapján ezek nem annyira okként, mint inkább ürügyként szolgálnak. Itt is a politikai ésszerűség és a gazdasági racionalitás közötti célkonfliktusról van szó.

A bevándorlás szigorítása politikai döntés kérdése, és a népszavazás eredménye miatt a brit kormány ezt nem kerülheti el. A kérdés az, hogy ezt a politikai kötelezettséget hogyan tudja a lehető legkisebb károk mellett teljesíteni. Egy számítás szerint a nettó bevándorlás évi 100 ezer főre történő csökkentése (ez a konzervatívok 2010 óta hangoztatott célja) hosszabb távon 1 százalékkal mérsékelné az egy főre jutó GDP-t, és a 2060-as évekre a GDP-arányos államadósság 30 százalékponttal emelkedne (The Economist 2017h). A 100 ezer fős korláttól való eltérés a kormány szavahihetőségét kérdőjelezné meg. A brit kormány tehát korábbi politikai ígéretet foglya.

A 2016. évi referendum eredményéből adódó követelményeket szem előtt tartva, a Migration Watch szerint évi 30 ezer főben kellene maximálni az európai kontinensről betelepülők számát, ezen belül is a magasán kvalifikált munkaerő vonzására kellene törekedni. Ez számottevően kisebb, mint a 2015. évi nettó 333 ezer fős bevándorlás. A Migration Watch szerint az EU-ból érkezők 80 százaléka képzetlen, a brit munkaadók alacsony bérért foglalkoztatják őket ahelyett, hogy magasabb fizetéssel a helyi munkaerőt vonnák be. (A brit üzleti szereplők nyilvánvalóan gazdasági szempontból racionálisan cselekszenek akkor, amikor alacsonyabb bérköltségen foglalkoztatnak külföldieket.)

A külföldiek szabad munkavállalásának korlátozása mesterséges beavatkozás a munkaerőpiacon, és egyáltalán nem biztos, hogy a szabályozás többi elemének változatlanul hagyása esetén elérné a kívánt célt, azaz a hazai munkaerő nagyobb mértékű foglalkoztatását. Az ennek nyomán várható munkaerőhiány ösztönözheti a munkaerő gépekkel való helyettesítését, vagy ahol ez nem lehetséges, ott az ipar alacsonyabb munkaerőköltségű országokba való kitelepülését.

Ami a jövőbeli irányzatokat illeti, a kilépési szerződés megkötéséig terjedő, valószínűleg kétéves átmeneti időszakban az Egyesült Királyságba irányuló nettó bevándorlás erőteljes visszaesésével indokolt számolni. Ennek okai között említhető, hogy a foglalkoztatottság növekedési üteme több tényező hatására már a népszavazás előtt lelassult. Visszaesőben a Romániából és Bulgáriából való munkaerő-beáramlás, ami 2014-ben ugrott meg, miután teljessé vált a brit munkaerőpiac megnyitása e két ország munkavállalói előtt. Az EU-ból való kilépés hatására leépítések várhatók bizonyos területeken és régiókban (például a pénzügyi szolgáltatások körében, illetve Londonban). Az utóbbi években végbement konvergencia és a font főbb devizákkal szembeni leértékelődése nyomán mérséklődtek a közép- és kelet-európai országok és az Egyesült Királyság közötti bérkülönbségek. Végül a referendum kapcsán kibontakozott idegenellenesség is hozzájárulhat a bevándorlás mérséklődéséhez (Portes 2016: R4–R5).

Nem igazolódtak viszont azok a feltételezések, amelyek szerint a népszavazás után, tartva a szabályozás szigorításától, megugrik a bevándorlók száma. Éppen ellenkezőleg: a brit statisztikai hivatal becslései szerint például a 2016 decemberével zárult 12 hónapos időszakban 248 ezer főre esett az Egyesült Királyságba irányuló nettó migráció. Ilyen

alacsony szám azelőtt a 2014 márciusát megelőző 12 hónapban volt. Sajtójelentések szerint az EU-ból érkező ápolónők számának drasztikus visszaesése kezdi veszélyeztetni a brit egészségügyi rendszer működését.

Mivel a bevándorlás a népszavazás egyik kulcskérdése volt, szinte biztosra vehető, hogy a jelenlegi liberalizált rendszer nem marad fenn – indokolt korlátozásokkal számolni. Ezek mértéke a választott kereskedelempolitikai modellnek is függvénye.

Addig is **válaszra vár** egy sor kérdés. Így például nem világos az Egyesült Királyságba betelepült azon európai uniós polgárok jogállása, akik családot alapítottak. Számukra automatikusan jár-e a brit állampolgárság, vagy kérvényezniük kell? Mik a feltételei a brit állampolgárság megszerzésének, és mi lesz azokkal, akik nem kapják meg? Vonatkozik-e rájuk majd valamilyen különleges szabályozás? Mi a jogállása a harmadik országból származó házastársnak? Milyen feltételek mellett vállalhatnak munkát európai uniós állampolgárok? Mi lesz az EU-tagállamokban élő brit állampolgárok jogállása? Hogyan történik majd a gyakorlatban a jogszabályok érvényre juttatása (Bokros 2016)?

Theresa May miniszterelnök hosszú ideig azon az állásponton volt, hogy az Egyesült Királyság csak viszonyossági alapon biztosítja az ott élő európai uniós polgárok **jelenlegi jogállását**, szerzett jogait – azaz ugyanezt várja el az európai uniós tagállamoktól a brit állampolgárok vonatkozásában. Ez utóbbit akadályozza, hogy több EU-tagállam nem kíván a kilépési tárgyalások megkezdése előtt lépni, de a brit kormány is elzárkózik az EU-tagállamok állampolgárai jogállásának egyoldalú garantálásától, amivel egyébként megszerezhetné az EU-tagállamok jóindulatát. Mindez fenntartja a bizonytalanságot.

Mindkét fél érdeke a területén élő állampolgárok jogi státuszának a garantálása. Az Egyesült Királyságban élő európai uniós polgárok kétharmada már az EU-ból való kilépés előtt öt évvel érkezett, így automatikusan maradhat. Ezzel kapcsolatban azonban több **gyakorlati probléma** is felvetődik.

Az első az **információhiány**. Az Egyesült Királyságban nincs személyi igazolvány, az Európai Gazdasági Térség országaiból származó állampolgárok számára nincs lakóhely-bejelentési kötelezettség, és sem az országba való belépéskor, sem az onnan való kilépéskor nem regisztrálják őket. Ez nemcsak a jelenlegi státusz rögzítését nehezíti, hanem tágabb értelemben a munkaerőmozgás ellenőrzését is.

A második gyakorlati probléma a **jogi státusz érvényességének szempontjából releváns időpont meghatározása**. Egyes szakértők a brit népszavazás napját (2016. június 23.) javasolják, de ennek nincs semmiféle jogszabályi alapja és indoka. Mások szerint az EU-ból való brit kilépés napja (2019. március 29.) lehet a célszerű dátum. Ez azonban mellékhatásként elvileg addig is ösztönözheti a bevándorlást az Egyesült Királyságba, bár ezt a korábban ismertetett gyakorlati tapasztalatok eddig nem igazolták. Kompromisszumos megoldásként jöhet szóba az EU-ból való brit kilépés hivatalos bejelentésének napja (2017. március 29.).

A harmadik gyakorlati probléma az **állandó lakóhely, illetve tartózkodás igazolásának az adminisztrálása**. Az oxfordi Migration Observatory munkatársai 2016 őszén kiszámították, hogy a jelenlegi folyamatok fennmaradását feltételezve 140 évet venne igénybe a jogosultak adatainak a feldolgozása. A népszavazás óta 135 ezer kérvény érkezett a Belügyminisztériumba. Az igénylők nagy száma mellett az adminisztrációs teherhez az is hozzájárul, hogy az érintetteknek egy 85 oldalas űrlapot kell kitölteniük (összehasonlításként: Írországból és Franciaországból 2-3 oldalast),

és nagyszámú más, az Egyesült Királyságban való folyamatos, életvitelszerű tartózkodást igazoló dokumentumot kell benyújtaniuk. Ráadásul ezért eljárási díj címén még 65 fontot is fizetniük kell. Ezek után nem meglepő, hogy az elutasítási arány 30 százalék körüli (The Economist 2017c). A folyamatot a helyi hatóságok és az adóhivatali adatbázis bevonásával kívánják gyorsítani.

Nem világos, hogy mi lesz a folyamatban lévő nyugdíjakkal és más típusú szociális kifizetésekkel, továbbá az európai uniós intézményekben dolgozó alkalmazottak nyugdíjával.

Mindezen túlmenően ki kell alakítani az új bevándorlási rendszert. Ha ezt gazdasági szempontokat, a brit üzleti és közszféra szükségleteit figyelembe véve dolgozzák ki, akkor nem nagyon csökkenthető a bevándorlók száma jelentős negatív gazdasági következmények nélkül.

Az EU-ból való kilépés után nagyságrendi okokból sem jöhet szóba a vízumkötelezettség és a teljes körű határ-ellenőrzés bevezetése a munkaerő-bevándorlás ellenőrzésére. Az ellenőrzés a munkahelyeken képzelhető el: a munkaadónak kellene igazolnia, hogy valamelyik EGT-ország állampolgára jogosult a munkavállalásra (például van érvényes társadalombiztosítási száma). A külföldi munkavállalók ellenőrzése pótlólagos adminisztratív terhet ró a munkaadókra, és egyben az illegális munkavállalást is ösztönzi (Portes 2016: R17). Az illegális külföldi munkavállalók akadálytalanul juthatnak be az Egyesült Királyságba az ír határon, ha ott nem vezetnek be személyi ellenőrzést.

Egy a munkavállalási engedélyen alapuló ausztrál típusú pontrendszer bevezetése esetén népességarányosan az Egyesült Királyságba kétszer annyian vándorolnának be munkavégzés céljából, mint Ausztráliába. Az ausztrál típusú pontrendszer bevezetése ezért nem csökkentené, hanem inkább növelné a bevándorlást. Maguk az ausztrál hatóságok sem elégedettek a pontrendszerrel. Ebben a rendszerben a letelepedés engedélyezését a képesítéstől teszik függővé, ezt minősíti egy pontrendszer. A kormányzati cél az, hogy a helyi átlagnál magasabb szakmai tudással és gyakorlattal rendelkező szakemberek vándoroljanak be Ausztráliába.

Egyébként is eldöntendő kérdés, hogy az új szabályozási rendszer preferálni kívánja-e az Európai Gazdasági Térségből érkezőket a többi országból jövőkhöz képest, vagy mindegyik külföldi állampolgárt egyenlő elbánásban részesít, illetve mennyire legyen restriktív például az EGT-országokból származó szakképzetlen munkaerővel szemben és megengedő harmadik országok szakképzett munkavállalóival szemben (Portes 2016: R18). Nagy a valószínűsége annak, hogy a megkülönböztetés fennmarad kvóták, a szakképzettségre és az idénymunkára stb. vonatkozó előírások formájában. Kérdés, hogy a részletes szabályok mennyire torzítják majd a brit munkaerőpiacot. A brit gazdaságban nemcsak magasan szakképzett, hanem alacsonyabb szakképzettségű munkaerő iránt is van kereslet, nemcsak az üzleti szektorban, hanem a közszférában (például az egészségügyben) is.

A bevándorlás korlátozása mellett eddig alig jutott energia annak az átgondolására, hogy milyen módon lehetne enyhíteni a nagyszámú külföldi által okozott társadalmi feszültségeket. Erre az EU-tagságról szóló referendumtól függetlenül szükség lett volna, illetve lenne (The Economist 2017e).

3.7.4. A kilépés költségei, költségvetési vonzatok

A kilépési tárgyalások egyik leglényegesebb és legvitatottabb része lesz az EU-tagsággal kapcsolatos brit kötelezettségek elszámolása, amit a kiválás támogatói a népszavazási kampányban egyáltalán nem vettek figyelembe.

Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkében nem található közvetlen utalás az EU-ból való távozás költségeire. Egy népszerű brit jogi álláspont szerint a kilépéssel az Egyesült Királyság Európai Unióval szembeni kötelezettségei is megszűnnek, következésképpen a közös költségvetésbe való befizetések sem jöhetnek szóba. Ezt támasztja alá az EUMSZ 50. cikkének (3) bekezdése, amely szerint az európai uniós szerződéseket nem kell alkalmazni a kivonuló tagállamra. Mivel a közös költségvetéshez való hozzájárulás jogi alapja az alapszerződés, a kilépő tagállam mentesül a rá jutó rész megfizetése alól (Bertelsmann Stiftung 2017: 2).

A brit kormány a szerződések jogáról szóló szerződés 70. cikkére is hivatkozhat, amely szerint „1. Amennyiben a szerződés másképpen nem rendelkezik, vagy a felek másképpen nem állapodtak meg, a szerződésnek a rendelkezési szerinti vagy az egyezményrel összhangban történt megszűnése: a) feloldja a részes feleket a szerződés további teljesítésének kötelezettsége alól; b) nem érinti a részes feleknek azt a jogát, kötelezettségét vagy jogi helyzetét, amely a szerződés végrehajtása során, annak megszűnése előtt keletkezett” (Bécsi egyezmény 1969).

Megegyezés hiányában az európai uniós intézmények az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak, amit a brit kormány azzal az érveléssel háríthat el, hogy miután az Egyesült Királyság kilépett az EU-ból, rá nem vonatkozik ennek a szervezetnek a joghatósága. Ezzel szemben a hágai Nemzetközi Bíróság csak országok közötti ügyekkel foglalkozik, tehát az EU-t nem idézheti be (Bertelsmann Stiftung 2017: 2). Mivel precedens sem volt még az EU-ból való kiválásra, így az azzal kapcsolatos elszámolásra sem lehetett. A nemzetközi intézmények (Népszövetség, Nemzetközi Őntanács stb.) megszűnésével kapcsolatos tapasztalatok sem kínálnak használható analógiákat. Következésképpen a végső összeg politikai alkuk eredménye lesz, amelyek megkötésekor a nagyobb tárgyalási alkuerő kiemelkedő szerepet fog játszani (Barker 2017: 11–12).

Az európai uniós intézmények szerint ugyanakkor az Egyesült Királyság más közösségi jogszabályok alapján kötelezettséget vállalt az EU költségvetéséhez való hozzájárulásra a 2014 és 2020 közötti időszakra, illetve még az aztáni három évre, sőt más jogcímenek azon túl is. Ezt a kötelezettségvállalást a brit kormány is elismerte. Racionális cselekvést feltételezve, a brit kormány az EU-ból való kiválás után is fog fizetni, mert a fizetés megtagadása az Egyesült Királyságnak több kárt okozó rendezetlen kilépéssel lenne egyenértékű. A képet árnyalja, hogy Theresa May 2017. január 17-i beszédében hangsúlyozta: kormánya nem kíván nagy összegeket folyósítani a közös költségvetésbe az EU elhagyása után.

Az Európai Bizottság nem hivatalos kalkulációi **az EU-tagság megszüntetésével kapcsolatos, az Egyesült Királyságra háruló nettó költségeket** összesen **60 milliárd euróra** becsülték. Ez az összeg változhat, ha lesz ideiglenes megállapodás, és az Egyesült Királyság a meghosszabbított tárgyalási periódus alatt folyamatosan fizeti a hozzájárulását a közös költségvetésbe. Az említett összeg három nagy részből tevődik össze: az EU-tagsághoz kötődő olyan kötelezettségvállalásokból, amelyeket a kilépés után is folyósítani kell, az európai uniós tisztségviselők nyugdíjváromá-

nyából, és olyan feltételes kötelezettségekből (például pénzügyi szempontból bajba került országok kisegítése stb.), amelyeket csak bizonyos körülmények fennállása esetén kell folyósítani (Barker 2017: 1).

Az első és egyben a legnagyobb tétel azokhoz a **beruházásokhoz** kötődik, amelyeket a kiválás után is finanszírozni kell. Ezek egyik része folyamatban lévő konkrét projektekhez kapcsolódó kötelezettségvállalás. Másik részük a strukturális alapok forrásaihoz való hozzájárulási ígéret a többéves pénzügyi kerettel összefüggésben, ami európai uniós jogszabály által megszabott kifizetési kötelezettségként 2019 és 2023 között fog jelentkezni. Az európai uniós tisztviselők számára 1962-ben létrehozott – igen nagyvonalú – **nyugdíjrendszer** kifizetéseit is a közös költségvetésből folyósítják. A kilépés után is együtt kell működnie a brit kormánynak az európai uniós intézményekkel a hozzáadott-érték-adó beszédésében, aminek szintén lehetnek költségvetési vonzatai. E könyv lezárása idején az volt a hivatalos brit kormányzati álláspont, hogy az Egyesült Királyság továbbra is finanszírozza azokat az európai uniós programokat, amelyekben EU-tagként is részt vett (úrkutatás, tudományos kutatás stb.).⁵⁵

Az Európai Bizottság által kalkulált 60 milliárd eurós brit kilépési költséget sok szakértő túlzottnak tartja; olyan tárgyalási alapnak tekinti, amelyből lehet engedni. Egy másik, **realisabb kalkuláció** három forгатókönyvvel számol, amelyek mögött eltérő feltételezések húzódnak meg a brit kötelezettségvállalásokról (Barker 2017: 9–10). Az **első változat** maximálisan figyelembe veszi a brit kötelezettségeket, beleértve a feltételeseket is, azt vélelmezve, hogy ha nem használják fel a tervezett összegeket, akkor vissza kell fizetni őket. Nem számol továbbá az Egyesült Királyságnak járó európai uniós költségvetési visszatérítéssel. Eszerint a nettó kiválási költség **57–73 milliárd euróra** becsülhető. A **második változathól**, amely a feltételes kötelezettségek és a 2018-ban járó 6 milliárd euró visszatérítés figyelembevétele nélkül készült, **48–61 milliárd eurós** számla adódik. Ez áll a legközelebb a bizottsági becsléshez. A **harmadik forгатókönyv** csak az EU éves költségvetéséhez való brit hozzájárulást tartalmazza, amely **25–33 milliárd eurós** nettó összeget eredményez.

A brit költségvetési tanács (Office for Budget Responsibility – OBR) számításai szerint az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása az európai uniós költségvetéshez 2015 és 2019 között 8,5–9,5 milliárd font lesz, a brit GDP 0,5–0,6 százaléka.

Kicsit távolabbra tekintve, a fizetendő nettó hozzájárulás nagysága hosszú távon attól függ, hogy a kilépés után melyik modell alapján kerül sor az EU-hoz fűződő kapcsolatok szabályozására. Az EGT-modellben a norvég példa alapján a nettó brit hozzájárulás mindössze 9 százalékkal lesz kisebb a jelenleginél. A svájci modell alapján 55 százalékkal kellene kevesebbet fizetnie az Egyesült Királyságnak. A brit tárgyalási pozíciót bonyolítja az EU-költségvetésből származó visszatérítés, amely a nettó hozzájárulást mintegy egynegyedével csökkenti (Global Counsel 2015: 26).

Kompromisszumos megoldás a következő elvek alapján lehetséges. A megállapodás belpolitikai elfogadhatósága érdekében célszerű olyan kilépési összegben megállapodni, amely lényegesen kisebb az EU-tagként fizetett brit hozzájárulásnál. Ezt elősegítheti a fizetés egyenként kisebb összegekben több évre történő elnyújtása. A brit kifizetéseket

55 Az Egyesült Királyság az Európai Kutatási Tanácstól több forráshoz jut, mint bármelyik EU-tagállam, azon belül 50 százalékkal többhöz, mint Németország. A brit egyetemek a projektalapú kutatások több mint 10 százalékát európai uniós forrásokból finanszírozzák.

célszerű különféle előnyök kilátásba helyezésével ellensúlyozni, beleértve bizonyos kereskedelempolitikai kedvezményeket. Végül a 27 EU-tagországnak célszerű fedeznie a brit kilépés nyomán a közös költségvetésben keletkező hiányt (Barker 2017: 13).

Egy méltányos, bár messze nem hibátlan megállapodás körvonalai a következők lehetnek (Barker 2017: 14):

- A kilépéskor az Egyesült Királyság 16,9 milliárd fontot fizet az EU-nak, ami megfelel a 2019. és 2020. évi nettó hozzájárulásának, ha tag maradna. Lemond a költségvetési visszatérítésről, az európai uniós mezőgazdasági támogatásokról, és minimális infrastrukturális fejlesztési forrást vesz igénybe az Európai Beruházási Bank potenciális forrásaiból.
- Tárgyal további hozzájárulásokról az európai uniós programokban való részvétel, a piacra jutás és az európai uniós ügynökségek finanszírozása, 2020 után az európai uniós tisztviselők nyugdíjához való hozzájárulás címén.
- Tagja marad az Európai Beruházási Banknak.
- A feltételes kiadásokat, ha azok folyósítása aktuálissá válik, megosztja a többi tagállammal.
- Aláveti magát a Nemzetközi Bíróság vagy egy választott bírói testület ítéleteinek.

3.7.5. Nemzetközi tapasztalatok és analógiák kilépésre és nemzetközi szerződésrendszerek felbomlására

Az EU-ból való brit kilépés precedens nélküli az integráció történetében. Ennek ellenére tanulságos lehet elemezni néhány, a brit esethez hasonló történelmi példát. A különbségekből és az esetleges azonosságokból ugyanis a jelenlegi brit helyzetre vonatkozóan is lehet bizonyos következtetéseket levonni. A legkézenfekvőbb történelmi példák éppen az Egyesült Királysághoz kapcsolódnak.

Az egyik ilyen példa az **Egyesült Királyság kivonulása a gyarmatairól**, a függetlenség megadása a gyarmatoknak az 1940-es, 1950-es és 1960-as években. Ebben az időszakban brit kormányzati tisztviselőknek viszonylag rövid idő alatt kellett nagyszámú országnak és területnek a Brit Birodalomból való kilépéséről tárgyalnia. (A folyamat bemutatása a továbbiakban a következő cikkekre támaszkodik: The Economist 2017i.) A feladat a kör négyszögesítésével volt egyenértékű: megengedni a kiválást, és fenntartani a jó (baráti) viszonyt a kilépőkkel. Mindenesetre ennek sikerét igazolja, hogy csak kevés korábbi gyarmat nem csatlakozott független országgént a Nemzetközösséghez.

A brit kormány három célt kívánt érvényesíteni a tárgyalásokon: az első a rendezett kivonulás végrehajtása, a második a politikai stabilitás fenntartása a volt gyarmatokon, a harmadik pedig a brit kereskedelmi érdekek és befektetések védelme. A második célkitűzésnek a nemzetközi politikai összefüggések miatt tulajdonítottak fontosságot; attól tartottak ugyanis, hogy a belpolitikai instabilitás megkönnyíti az akkori Szovjetunió befolyásának erősítését. Az Egyesült Királyság globális katonai és politikai szerepének mérséklése ugyanúgy nyugtalanította akkoriban a NATO vezetését, mint legutóbb az EU-ból való kiválás az Obama-kormányt.

A NATO-szövetségesek megnyugtatót is szolgált a volt gyarmatokkal való baráti kapcsolatok fenntartása, különösen azokban az esetekben, amikor a kivonulás a volt gyarmat gazdasági stabilitását fenyegette. **Szingapúr** gazdaságának érzékeny veszteséget okozott, sőt az újonnan alakult köztársaság létét fenyegette az óriási brit tengerészeti bázis felszámolása, amely a helyi munkaerő egyhatodát foglalkoztatta, és a GDP egyötödét adta. A gazdasági összeomlást elkerülendő az Egyesült Királyság öt évig évi 51 millió font (mai vásárlóerőn 850 millió font) segílyt folyósított Szingapúrnak. Hasonló okok miatt **Malajzia** évi 25 millió fontot, **Málta** tíz éven át évi 51 millió fontot kapott.

A dekolonizációval hozható összefüggésbe a nagyvonalú **brit segélypolitika**. Az 1946 és 1970 közötti időszakban az Egyesült Királyság évi 350 millió fontot folyósított volt gyarmatainak fejlesztési segély címén. A segélypolitika nagymértékben járult hozzá a kedvezményezettek jóindulatának a megnyeréséhez, amiből mind a brit üzleti, mind pedig az intézményi szféra sokat profitált.

Ezekből az analógiákból levonható leglényegesebb tanulság a rendezett kivonulás, amit a brit kormányok pénzügyi forrásokkal is alátámasztottak. Nem zárható ki, hogy a fejlesztési segélyek rövid távon megterhelték a brit államháztartást, hosszabb távon viszont előmozdították az Egyesült Királyság politikai és gazdasági érdekeinek az érvényesítését. A volt gyarmatokról való kivonulás mögött racionális politikai és gazdasági mérlegelés húzódott meg: a döntéshozók tisztában voltak azzal, hogy a gyarmatbirodalom korábbi formában történő fenntartása az új világpolitikai és világgazdasági helyzetben meghaladná az Egyesült Királyság teherbíró képességét. Végül azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a volt gyarmatok ráutaltsága az Egyesült Királyságra nagyobb volt, mint ellenkező irányban, jelenleg viszont az aszimmetria fordított. További különbség, hogy a gyarmatokról való kivonulás feltételeit a brit kormány szabta meg, jelenleg viszont az európai uniós intézmények álláspontja a meghatározó.

Más oldalról érdekes Új-Zéland alkalmazkodása ahhoz az új helyzethez, amely az Egyesült Királyság 1973. évi EK-csatlakozása nyomán állt elő. (Az áttekintés forrása: The Economist 2017f.) Az EK-csatlakozással megszűnt Új-Zéland áruinak preferenciális vámelbánása az Egyesült Királyságban. Időben kicsit visszanyúlva: 1961-ben, az EK-hoz való brit csatlakozási szándék első bejelentésekor Új-Zéland kivitelenek fele irányult az Egyesült Királyságba. (Ugyanakkora az EU részesedése jelenleg a brit kivitelenben.) Évekig tartó tárgyalások után 1971-ben megállapodtak abban, hogy az új-zélandi vajra, sajtra és báránnyra vonatkozó vámtarifák fokozatos bevezetése ötéves átmeneti idő alatt történik meg. Ez idő alatt az új-zélandi termelők új felvevőpiacokat tárhattak fel a termékeik számára.

A brit piacra való preferenciális feltételek melletti belépés megszűnését az új-zélandi kormány azzal ellensúlyozta, hogy 1965-ben szabadkereskedelmi megállapodást kötött Ausztráliával, ami nem csekély mértékben járult hozzá az új-zélandi feldolgozóipari kivitelen bővüléséhez. Miután megegyeztek az USA és Japán marhahúspiacára való belépés könnyítéséről, a két ország részesedése is emelkedett az új-zélandi kivitelenben. Az 1973. évi EK-csatlakozáskor az Egyesült Királyság aránya az új-zélandi kivitelenben 25 százalékra esett vissza; jelenleg 3 százalék. Új-Zéland Kínával és a Koreai Köztársasággal is kötött kereskedelmi megállapodást.

A jelenlegi brit kormány is tervezi szabadkereskedelmi egyezmény megkötését Új-Zélanddal, de reális a veszély, hogy a versenyképes új-zélandi termelők jelentős részesedést szereznek a báránnyús piaca a hazaiak rovására. A brit

árúk és szolgáltatások piacra jutási kedvezményei fejében India és Ausztrália a szigorú brit bevándorlási szabályok enyhítését kérheti.

A korábbi új-zélandi és a jelenlegi brit helyzet között jelentős különbségek is vannak. Az utóbbi években a brit gazdaság dinamikusan fejlődött, ellentétben az 1970-es évekbeli új-zélandival. Az Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) országaira jut az új-zélandi kivitel 72 százaléka. Ezzel szemben az Egyesült Királyság éppen a szomszédaival fenntartott gazdasági kapcsolatait kívánja mérsékelni. Ez sem a gyakorlati tapasztalatokkal, sem pedig a külkereskedelemre vonatkozó gravitációs modellekkel nincs összhangban, amelyek szerint minél távolabb fekvő országokról van szó, annál kisebb a külkereskedelem intenzitása közöttük.

Ebből az áttekintésből jól kivehető, hogy a nemzetközi analógiák, beleértve az Egyesült Királyság kivonulását a korábbi gyarmatairól, csak korlátozottan használhatók az EU-ból való kiválás értékeléséhez.

4. KÖVETKEZMÉNYEK AZ EU-BAN ÉS ELKÉPZELÉSEK AZ EU JÖVŐBELI FEJLŐDÉSI IRÁNYAIRÓL

A következőkben a brit kilépésnek az Európai Uniót érintő hatásait és következményeit igyekszünk részletekbe menően feltárni, illetve bemutatni.

4. 1. A brit kilépés néhány következménye és követelménye

4.1.1. Általános következmények

Az EU-tagságról szóló brit népszavazás eredménye az európai uniós intézmények vezetőit is meglepte. Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke a referendum utáni sajtóközleményében elismerte, hogy más eredményt vártak (European Council 2016). Hangsúlyozta, hogy a közös jövő kerete továbbra is az Európai Unió, az EU-ból való brit kiválás miatt nem lesz jogi vákuum, és javasolta a vezetőknek, hogy összpontosítsanak az EU jövőjére.

A 27 EU-tagállam állam- és kormányfőinek (ez az Európai Tanács az Egyesült Királyság miniszterelnöke nélkül) Brüsszelben tartott informális üléséről **2016. június 29-i dátummal kiadott brüsszeli nyilatkozat** többek között utalt a kilépéssel kapcsolatos közösségi joganyagra (Brüsszeli nyilatkozat 2016a). Eszerint a kilépésnek rendezett módon, az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke alapján kell végbemennie. A kilépésig az európai uniós jog érvényes az Egyesült Királyságban. A kilépési szándékot a brit kormánynak kell minél előbb bejelentenie az Európai Tanácsnak, addig nem kerülhet sor informális tárgyalásokra a felek között. Ezután az Európai Tanács iránymutatásokat fogad el a tárgyalásokra vonatkozóan.

Az Európai Unió 27 tagállama állam-, illetve kormányfőinek, valamint az Európai Tanács elnökének és az Európai Bizottság elnökének nem hivatalos találkozásáról **2016. december 15-én közzétett brüsszeli nyilatkozat** megerősítette a 2016. június 29-i nyilatkozatban foglaltakat (Brüsszeli nyilatkozat 2016b). Hangsúlyozta továbbá, hogy a kilépésről szóló megállapodásnak a jogok és kötelezettségek egyensúlyán kell alapulnia. Az egységes piachoz való hozzáférés feltétele a négy szabadság elfogadása. A négy szabadság oszthatatlan. Általában véve sem fogják megengedni, hogy az Egyesült Királyság képviselői „kimazsolázzák” a számukra előnyös elemeket (az à la carte integráció elvei alapján), miközben nem vállalják a többi költségét. A jelek szerint az utóbbi ügyek tekintetében azóta is egyetértés van a 27 tagállam között.

Az Európai Tanács egy hónappal azután, hogy a brit miniszterelnök hivatalosan bejelentette országa EU-ból való kiválási szándékát, azaz **2017. április 29-én** hozta nyilvánosságra a kilépési tárgyalásokra vonatkozó, 28 pontból álló iránymutatásait (European Council 2017a). Ebben rögzítette, hogy a kilépéssel együtt járó bizonytalanság elsősorban az Egyesült Királyságot, kisebb mértékben az Európai Uniót érinti. Az Európai Tanács a rendezett kilépés mellett szállt síkra. Megerősítette, hogy továbbra is érvényesek a 2016. december 15-i brüsszeli nyilatkozatban rögzített elvek. A tárgyalásokat a transzparencia jegyében, egy csomagban kívánja lebonyolítani, azaz az egyes kérdéseket nem lehet egymástól elválasztva kezelni. Nem lesznek külön tárgyalások az Egyesült Királyság és az egyes tagállamok között. A tárgyalások során derül ki, hogy mennyiben tartható a 27 EU-tagállam egységes fellépése. Az EU-tagországok közötti egységet annál nehezebb fenntartani, minél „békülékenyebb” a brit kormány, azaz minél több engedményre hajlandó.

Bár a két entitás közötti kapcsolatokról csak a kilépés után lehet megkezdeni a megbeszéléseket, amikor az Egyesült Királyság az EU számára már harmadik országnak számít, az Európai Tanács kész előzetes és előkészítő párbeszédre a kilépési tárgyalások második szakaszában, ha az addig elért eredményeket megfelelőnek tartja. (Az eredmények, illetve az előrehaladás megfelelőségét egyoldalúan az Európai Tanács ítéli meg és dönt róla.) A dokumentum nyitva hagyta a rendezetlen kilépés elkerülését célzó átmeneti időszak lehetőségét. Hangsúlyozta: mindenfajta átmeneti megállapodásnak világosan definiálnak és időben korlátozottnak kell lennie, hatékony jogérvényesítési mechanizmusokkal alátámasztva. Az EUSZ 50. cikkében a kilépési tárgyalásokra előírt kétéves határidő 2019. március 29-én jár le.

A rendezett kilépésről szóló megegyezés prioritásként kezeli a brit és az európai uniós állampolgárok státuszának a tisztázását, pontosabban az Egyesült Királyságban élő európai uniós polgárok, illetve az EU-ban élő brit állampolgárok kölcsönösen garantált, jogilag kikényszeríthető és diszkriminációmentes védelmét. A gazdasági szereplők vonatkozásában a bizonytalansággal együtt járó jogi vákuum elkerülését, a többéves pénzügyi kerettel (az EU hosszú távú költségvetési tervével) és néhány fontos intézménnyel: az Európai Beruházási Bankkal, az Európai Fejlesztési Alappal és az Európai Központi Bankkal kapcsolatos pénzügyek rendezését, Észak-Írországban a békefolyamat fenntartását, az európai uniós ügynökségekben való brit képviselőkről és az Egyesült Királyságban található uniós intézmények áthelyezéséről, valamint a Cipruson lévő brit tulajdonról való megegyezést jelölte meg. A kilépésig az Egyesült Királyságban fennmarad az Európai Unió Bíróságának joghatósága.

Ami a két entitás jövőbeli viszonyát illeti, az Európai Tanács tudomásul vette, hogy az Egyesült Királyság nem kíván az EU belső piacának a tagja maradni, hanem ambiciózus szabadkereskedelmi egyezmény megkötésére törekszik. Megerősítette, hogy erre készen áll attól kezdve, hogy az Egyesült Királyság az EU szempontjából harmadik ország. A megállapodás azonban semmiképpen nem eredményezheti a belső piac egyes kiragadott elemeinek az átvételét, mert abból kiindulva, hogy a belső piac oszthatatlan, ez egyenértékű lenne annak aláásával. Minden jövőbeli megállapodásnak biztosítania kell az EU pénzügyi stabilitását, és figyelembe kell vennie szabályozási és felügyeleti rendszerét, valamint szabványait és azok alkalmazását. Az EU kész a kereskedelmen kívüli területeken is az együttműködésre, mint például a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés elleni harc, a biztonsági, védelmi és külpolitika. A brit kilépés után Gibraltár ügyében az EU és az Egyesült Királyság között csak azután jöhet létre megállapodás, hogy az utóbbi megegyezett Spanyolországgal. A jövőbeli partnerségnek megfelelő jogérvényesítő és vitarendezési mechanizmusokat is tartalmaznia kell, de ezek nem befolyásolhatják az EU autonómiáját. Végül az európai tanácsi dokumentum hangsúlyozta, hogy a kilépési tárgyalásoknak az EU egyéb ügyeitől függetlenül kell folyniuk. Ez a szétválasztás megkönnyíti az EU jövőjéről való gondolkodást.

Az Európai Tanács iránymutatásait tartalmazó dokumentum rövidebb idő alatt készült el, mint ahogyan azt sok szakértő várta. Kilenc hónapnyi munka van mögötte, amelynek keretében a dokumentum írói alapos egyeztetéseket folytattak a tagállamokkal és az európai uniós intézményekkel. A gondos előkészítés miatt elenyésző a valószínűsége annak, hogy a dokumentumban rögzített alapelvek bármelyike is megváltozzon a tárgyalások alatt.

A dokumentum sok újdonságot nem tartalmaz. Összhangban van a más dokumentumokban és fórumokon már nyilvánosságot kapott álláspontokkal, közülük a legfontosabbakat határozott megfogalmazásban erősítette meg, illetve pontosította vagy egyértelműsítette. Ugyanakkor nem ment bele vitatott vagy vitatható részletekbe, amilyen például a brit kiválás konkrét összegeket tartalmazó pénzügyi rendezése, illetve a kilépés után a brit kormány által favorizált szabadkereskedelmi megállapodás értelmezése. Fontos hangsúlyozni, hogy egyik létező kereskedelempolitikai modell sem felel meg egyszerre az Európai Unió és az Egyesült Királyság vezetői elképzeléseinek.

Az Európai Tanács iránymutatásaiból jól kirajzolódik a kilépési tárgyalások kiszámítható menetrendje, ütemezése, a kulcsfontosságú kérdésekben a konzisztens és határozott közös álláspont (például a tagállamokkal való brit különalkuk elutasítása, a belső piac oszthatatlansága stb.) a kilépési feltételekről, ezek az európai uniós joganyagon és az európai uniós intézmények és vezetők eddigi állásfoglalásain és egyéb hivatalos megnyilvánulásain alapulnak.

Ehhez a feltételrendszerhez kell alkalmazkodnia a brit kormánynak, amely messze nem olyan felkészült a tárgyalásokra, mint az Európai Unió, miközben az idő az EU-nak dolgozik. A tárgyalási alkuerő aszimmetriája miatt sok esetben a brit kormánynak nemigen lesz más választása, mint elfogadni az európai uniós intézmények által szabott kondíciókat. A bizonytalanságok és kockázatok, illetve az esetleges feszültségek elsősorban az Egyesült Királysághoz kötődnek. A brit kormány kilépési stratégiájának sok gyenge pontja van, illetve annak belpolitikai támogatottsága sem egyértelmű, különösen a 2017. júniusi előrehozott parlamenti választások eredményének tükrében.

Az Európai Bizottság ajánlásai alapján a Tanács még részletesebb tárgyalási iránymutatásokat készített, illetve készít Michel Barnier főtárgyalónak és csapatának. A kilépési tárgyalásokra vonatkozó iránymutatások közzététele

után július közepéig az Európai Bizottság 23 állásfoglalást (*position paper*) hozott nyilvánosságra a részletekről internetes honlapján.

Az európai uniós intézményeknek olyan időszakban kell meghatározott idő alatt lebonyolítaniuk a precedens nélküli kilépési tárgyalásokat, amikor sok más kihívással is szembe kell nézniük (menekültválság, geopolitikai fenyegetések, a gazdasági kormányzás reformja, a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése, az elnökválasztás utáni fordulat az USA gazdaság- és külgazdasági politikájában stb.). Az Európai Tanács a kilépést és az EU egyéb ügyeinek a kezelését elválasztotta ugyan egymástól, mégis a gyakorlatban dől el, hogy ez az elhatározás meddig és milyen mértékben tartható.

Az illetékes európai uniós vezetők olyan feltételeket kívánnak meghatározni, amelyek értelmében a **brit kiválás költségei** elég magasak ahhoz, hogy más tagállamokat meggondolásra készítsenek, viszont ne legyenek elviselhetetlenek, azaz olyan tetemesek, hogy a kilépés büntetésnek vagy bosszúállásnak tűnjön,⁵⁶ s ezáltal bátorítást adjon az euroszeptikus erőknek.⁵⁷ További érvényesítendő szempont, hogy az Egyesült Királyság kevésbé kedvező helyzetbe kerüljön az Európai Unión kívül, mint amilyenben volt EU-tagként. Ez egyébként nyilvánvaló, logikusan adódik a tagság lényegéből; a tagságnál az EU-hoz fűződő minden más kapcsolat gyengébb. Végül az EU nem enged a belső piac oszthatatlanságából. Tárgyszerű, de viszonylag szigorú feltételeket kíván szabni. Mindez nemcsak az Egyesült Királyságra vonatkozik, hanem **demonstrációs hatással** is bír. Azoknak a politikusoknak, akik országuk kilépését szorgalmazzák az EU-ból, el kell gondolkodniuk az alapelveken. Ugyanakkor a kilépési tárgyalások és az azokhoz kapcsolódó érvek nem helyettesíthetik a reformokat az európai integrációban.

Függetlenül attól, hogy mennyire van meg jelenleg erre a politikai akarat a tagállamok vezetésében és közvéleményében, rokonszenveznek-e vele, vagy sem, milyen formában fogják végrehajtani azt, az Egyesült Királyság Európai Unióból való kiválása után szükség lesz az **alapszerződések módosítására** – így az új helyzethez kell igazítani az Európai Unióról szóló szerződés 52. cikkét is, amely az EU tagállamait sorolja fel.

Az alapszerződések módosításának eljárási szabályait az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke tartalmazza. Az Egyesült Királyság nevének az 52. cikkből történő törléséhez nem alkalmazhatók az egyszerűsített módosítási eljárások, hanem csak a **rendes felülvizsgálati eljárás** jöhet szóba (Fabbrini 2016). Ez nem egyszerű, mert az Európai Tanácsnak a tagállamok parlamenti képviselőiből, az állam- és kormányfőkből, az európai parlamenti képviselőkből és az Európai Bizottság képviselőiből álló ún. **konventet** kell összehívnia, amely konszenzusos ajánlást terjeszt a tagállamok képviselőiből álló kormányközi értekezlet elé. El lehet tekinteni a konvent összehívásától, ha azt a javasolt kiegészítések terjedelme és súlya nem indokolja. Mindez az Európai Parlament egyetértése mellett egyhangú döntésgényel a Tanácsban. Ugyanakkor az Európai Parlament ragaszkodhat a konvent összehívásához. A módosított alap-

56 A bosszúállásnak azért is el kívánja kerülni még a látszatát is az EU, mert az európai uniós intézmények vezetői szerint büntetést nem a brit nép érdemel, hanem azok a politikusok, akik országukat ebbe a vesztes pozícióba manőverezték. Szerintük a brit kormány bünteti az Egyesült Királyságot az EU-ból való kilépéssel.

57 Az Ipsos Mori 16 országra kiterjedő közvélemény-kutatása szerint a britek 56 százaléka gondolja úgy, hogy az Egyesült Királyságnak kedvező kilépési feltételeket kellene kapnia. Ez az arány több mint kétszerese a német, a belga és a francia (Mertens 2016) válaszadóknak.

szerződéseket a tagállamoknak a saját alkotmányos eljárásaikkal ratifikálniuk kell, ami az eddigi tapasztalatok alapján meglehetősen nehézkes.

Megalapozottan feltételezhető, hogy a 27 tagállam állam- és kormányfői gyorsan megállapodnak az 52. cikk módosításáról konvent összehívása nélkül. Ugyanez nem mondható el az Európai Parlentről, amely megragadhatja az EU-ból való brit kilépés nyomán kínáló alkalmat, hogy kezdeményezze az alapszerződések szélesebb spektrumú felülvizsgálatát és reformját. Nem lehet kizárni, hogy az Európai Parlament tagjainak tagállamok közötti elosztását egyes tagállamok képviselői össze kívánják kötni más, az alapszerződéseket érintő követelésekkel. Az Európai Parlament működésének reformját egyébként a brit referendum kimenetelétől függetlenül a 2019. évi választások előtt kilátásba helyezték.

Az alapszerződések módosítása alkalmat adhat arra, hogy több más **intézményi reformot** is kodifikáljanak, ahol most már nem kell figyelemmel lenni az Egyesült Királyság ellenállására. Ilyen lehet például több, a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság során megkötött kormányközi megállapodás (fiskális paktum, az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó szerződés, továbbá a bankunióval kapcsolatos néhány jogszabály stb.) beemelése az alapszerződésekbe, amire a szóban forgó jogi aktusokban és nagyszámú más európai uniós dokumentumban is történt utalás (Fabbrini 2016). A jelenlegi feltételek és tagállami politikák változatlansága esetén nem kell számolni az Egyesült Királyság ellenállásával a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztése, továbbá a közös kül- és biztonságpolitikában folytatandó együttműködés terén. Ezzel szemben a brit kiválás nyomán gyengülhet a belső piaci integráció mélyítésére irányuló nyomás. Új alapokra lehet és kell helyezni az EU 2020 utáni költségvetését. Mindez következményterhes változásokat idéz elő az Európai Unión belüli erőviszonyokban.

4.1.2. Az EU-n belüli erőviszonyok

Az Egyesült Királyság európai uniós ügyekben közvetlen hatást a döntéshozatalra az Európai Tanácsban és a Tanácsban a vétó segítségével gyakorolhatott. Közvetett befolyását mindkét grémiumban a bizonyos kérdésekben más országokkal való koalíció kialakítása révén érvényesíthette. A kisebb szavazati súly miatt az Európai Bizottság bizottsági kollégiumában a közvetlen és a közvetett befolyásolás lehetősége korlátozottabb. Összességében az Egyesült Királyság kiválásával a döntéshozatal az EU-ban egyszerűbbé válik, főleg azokon a területeken, ahol egyhangúság a követelmény (például adózás és szociális politika).

Az EU Tanácsa döntéshozatali rendszerében jelenleg a kettős többség elve érvényesül. Eszerint egy jogszabály elfogadását – a Bizottságtól érkező előterjesztések esetében – ahhoz a feltételhez kötik, hogy a javaslat élvezze a tagállamok 55 százalékának a támogatását, de ezeknek az országoknak egyben az EU népességének a 65 százalékát is képviselniük kell. Ha egy tagállam kiválik az EU-ból, akkor az összes többi országnak nő a részesedése mind az országok, mind a népesség számát tekintve. Ha viszont új állam csatlakozik, akkor csökken az összes többi ország relatív súlya.

Ez az összefüggés azonban nem érvényes az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésére az ún. Banzhaf hatalmi index figyelembevételével elvégzett számítások szerint. Egy „S” ország Banzhaf hatalmi indexe azt mutatja, hogy „S”

ország szavazata milyen gyakran döntő abban az értelemben, hogy „S” szavazata megváltoztathatja a szavazás kimenetelét, ha a többi ország szavazata nem változik. Az index 100 százalékos értéke azt jelenti, hogy az ország teljesen ellenőrzése alatt tartja a szavazást, 0 százalékos értéke pedig azt, hogy egyáltalán nincs befolyása a szavazásra. A számítások eredménye az, hogy az EU-ból való brit kilépés nyomán az 5 millió főnél kisebb lakosságú országok (Horvátország, Írország, Szlovénia, a balti köztársaságok, Ciprus, Málta és Luxemburg) befolyása fog csökkenni a Tanácsban, azaz **az erőviszonyok a nagy országok (Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország) javára módosulnak** (Kirsch 2016).

Az EU-ból való brit kilépésnek a **tanácsi döntéshozatalra** gyakorolt következményei abból a szempontból is vizsgálhatók, hogy milyen változások következnek be az integrációs ügyekben **a brit álláspontot képviselő és az azzal szemben álló tagállamok közötti erőviszonyokban**. A Global Counsel (2015: 15) tanulmánya az EU-n belül megkülönbözteti az ún. **liberális blokkot**, amely az Egyesült Királyságból, Hollandiából, Csehországból, Svédországból, Dániából, Finnországból, Szlovákiából, Írországból és a balti államokból áll. Azokról a tagállamokról van szó, amelyek az EU-ban az Egyesült Királysághoz hasonló liberális felfogást képviselték (nyilván az etatistákkal szemben, amelyeket azonban a tanulmány nem nevesít). A 2014-ben bevezetett szavazási szabályok értelmében a liberális beállítottságú tagállamokra jutott a szavazatok 25 százaléka.

A Tanácsban Németországgal együtt ennek a csoportnak (az Egyesült Királyságot is beleértve) 41 százalékos szavazati súlya van. Ezzel a csoport blokkolni képes az érdekeinek nem megfelelő javaslatok elfogadását, az ún. blokkoló kisebbséghez ugyanis a szavazatok 35 százalékára (és legalább négy tagállamra) van szükség. A számokból kivehető, hogy Németország az Egyesült Királyság és a többi hasonló felfogású tagállam szavazataira támaszkodva meg tudja akadályozni a – nevezzük így – illiberális javaslatok elfogadását minősített többségi szavazás esetén.

A Global Counsel számításai szerint az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése után az erőviszonyok a liberális tagországok hátrányára változnak meg. A liberális tagállamok – Németországgal együtt – a szavazatoknak mindössze 33 százalékaival fognak rendelkezni. Így még német támogatással sem érhető el a blokkoló kisebbséghez szükséges 35 százalékos arány. Mindebből levonható az a következtetés, hogy a brit kilépéssel a belső piac liberalizáláson alapuló továbbfejlesztése akadályokba ütközhet, az erőviszonyok az **etatista tagállamok** javára módosulhatnak. A kép a valószínűségben annyiban árnyaltabb, hogy az EU működésének eddigi tapasztalatai szerint bizonyos kérdésekben nem zárható ki a liberális-etatista dichotómiát meghaladó ideiglenes, sőt tartós koalíciók sem a Tanácsban. Az is kérdés, hogy háttérbe szorulhat-e a Tanácsban a hagyományos választóvonal például azáltal, hogy Spanyolország liberálisabbá válik.

Az EU-ból való brit kilépés lehetőséget ad az **Európai Parlament reformjára**. Ezt az indokolja, hogy az intézmény egyenlőtlen képviseletet biztosít a tagállamoknak: a nagy tagállamok felül-, a kicsik alulreprezentáltak, nem utolsósorban a hatályos alapszerződés szándéka szerint. Mindez annak ellenére van így, hogy máshol az alapszerződés hangsúlyozza: az intézményeknek biztosítaniuk kell az európai uniós állampolgárok egyenlőségét és a velük szembeni egyenlő elbánást. Az egyenlőtlen képviselet az Európai Parlament legitimitációját is gyengíti (Wolff–Kalcik 2017: 1).

Ha azt az egyébként költségtakarékos és hatékony megoldást választják (a kisebb intézmény nagy valószínűséggel hatékonyabban működik), hogy a kilépő 73 brit képviselővel csökkentik az Európai Parlament létszámát, akkor nő

a képviseleti egyenlőtlenség. A másik lehetőség az, hogy a brit képviselői helyeket valamilyen módszer szerint újraosztják a megmaradó 27 tagállam között. A számítások szerint azonban a jelenlegi alapszerződés által biztosított keretek között csak kismértékben lehetne mérsékelni a képviselet aránytalanságát. Arányosabb képviselet kialakításához elengedhetetlen az alapszerződés módosítása, ami viszont a jelenlegi körülmények között szinte kizárt (Wolff-Kalcik 2017).

A brit kiválás megbontja az EU-ban létrejött **gazdasági erőviszonyokat**. Az Egyesült Királyság a világ ötödik gazdasági hatalma, Európában a második. Németország gazdasági súlyának a megnövekedése a közös kül- és biztonságpolitikában játszott szerepét is felértékeli. A hagyományos felállásban Németországnak a meglehetősen protekcionista Franciaországgal szemben szüksége lenne a szabad versenyen alapuló piacgazdaság mellett elkötelezett Egyesült Királyságra. Franciaország számára az Egyesült Királyság EU-tagsága többek között Németország gazdasági és politikai túlsúlyának a mérséklése végett volt fontos. A kis EU-tagállamok is profitáltak a brit EU-tagságból. Miután Emmanuel Macron köztársasági elnökké választották 2017 májusában, majd az általa képviselt politikai erő többséget kapott a parlamentben júniusban, a francia kormány visszatért a Németországgal való együttműködéshez, ami hosszú ideig szünetelt, illetve alacsony szinten volt.

Ugyanakkor az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatrendszer aszimmetrikus, azaz az EU-nak kevésbé van szüksége az Egyesült Királyságra, mint fordítva.⁵⁸ A hidegháború végével, az ország újraegyesítésével Németország katonai szempontból határainak védelme végett sincs rászorulva az Egyesült Királyságra.

Az Egyesült Királyság nélkül vélelmezhetően nehezebb lesz ellensúlyozni a tagállamokban fellángoló protekcionista tendenciákat. Németország fontos szövetségést veszít el az USA-val való szabadkereskedelmi tárgyalásokon, ha ezek folytatódnak valamikor. (Donald Trump az elnökké választása után leállította a TTIP-ről folyó megbeszéléseket.) A hasonló nézeteket képviselő Svédország, Finnország, Hollandia és Csehország nem pótolja az Egyesült Királyságot. Németország gyakran használta az Egyesült Királyságot ellensúlyként Franciaországgal szemben a szabályozásról folyó vitákban. Az Egyesült Királyság nélkül Németország kénytelen lesz erőteljesebben exponálni magát ezekben a vitákban.

Szavazati súlyától függetlenül az Egyesült Királyság gyakran játszott jelentős szerepet a szakpolitikákról folyó vitákban. Többnyire a liberalizálást támogatta, a legpregnansabban a szolgáltatásokat szabályozó irányelv esetében.

A brit kilépés nyomán a Gazdasági és Monetáris Unióba nem tartozó nyolc ország (Bulgária, Horvátország, Csehország, Dánia, Magyarország, Lengyelország, Románia és Svédország) elveszíti legbefolyásosabb szövetségését. Az Egyesült Királysággal együtt a kívülállók az euróövezet összevont GDP-jének 40 százalékát adták, nélküle a súlyuk mindössze 15 százalék. Az Egyesült Királysággal együtt a lakosság számuk 170 millió volt, nélküle 105 millió, azaz az euróövezet 30 százaléka. A brit kiválással az Európai Unió belüli erőviszonyok az euróövezet javára tolnak el, az euróövezet tagországainak az Európai Unió GDP-jéből való részesedése 85 százalékra emelkedik. Ennek a következ-

58 Sajtóinformációk szerint az Európai Bizottság tisztviselői biztosan megkönnyebbüléssel fogadják az állandóan akadékoskodó britek kivonulását, de ez nem lényeges szempont.

ményei akkor lesznek nyilvánvalók, amikor a GMU-tagállamok az euróövezet szorosabb integrációjára irányuló lépéseket kezdeményeznek, így megváltozhat a kívülálló GMU-hoz való viszonya. A dilemma: az euró gyors bevezetése vagy a politikai és gazdasági marginalizáció (Barber 2016).

Az új helyzet visszatérés a *status quo anté*hez, azaz csak Dánia rendelkezik opt-out klauzulával az euró bevezetése terén. Svédországot egy 2003. évi népszavazás gátolta meg az euró bevezetésében, a többi tagállam azóta nem sürgette ennek az álláspontnak a felülvizsgálatát. A közép- és kelet-európai tagállamokat azzal a feltétellel vették fel az EU-ba, hogy kötelezettséget vállalnak – igaz, konkrét határidő nélkül, a feltételek megteremtése után – az euró bevezetésére.

4.1.3. A brit kiválás EU-ra gyakorolt néhány gazdasági hatása

A brit kiválás EU-ra gyakorolt makrogazdasági hatásainak a számszerűsítése is a lehetséges jövőbeli kereskedelempolitikai modellek alapján történt, miként azt az Egyesült Királyság esetében a 3.7.1. pontban bemutattuk. Az Európai Parlament elemzése két forgatókönyvet tárgyalt (European Parliament 2017). Az **optimista változat** alapja valamilyen szabadkereskedelmi megállapodás (ebbe belefér az EU belső piacához való hozzáférés, a brit megnyilatkozások alapján az anyag egy átfogó szabadkereskedelmi megállapodást tartott valószínűnek). A **pesszimista változat** a GATT/WTO szabályrendszeréhez való visszatérés, ami többek között akkor is előállhat, ha nincs megállapodás a két fél között. Az optimista jelző arra utal, hogy a két entitás közötti kereskedelmi akadályok kismértékben nőnek, a pesszimista arra, hogy ez a növekedés nagymértékű lesz. A forgatókönyvek időhorizontja tíz év, kezdete 2020, tehát az az év, amikor már feltételezhetően érvényben lesz az EU és az Egyesült Királyság kapcsolatrendszerét szabályozó szerződés.

Az Európai Parlament által megrendelt modellszámítások átlaga⁵⁹ szerint 2030-ban 2020-hoz képest (tehát tízéves időtávon) a brit kilépés nyomán a 27 tagú Európai Unió GDP-je összesen 0,11 százalékkal lesz kisebb az optimista, és 0,52 százalékkal a pesszimista forgatókönyv alapján az alapforgatókönyvhöz (az EU-tagság fennmaradásához) képest. Az éves átlagok igen csekélyek, makrogazdasági szempontból nem is érzékelhetők.

Az átlag mögött azonban jelentős különbségek húzódnak meg a GDP-felhasználás komponensei közül az export és az egyes ágazatok tekintetében, valamint a veszteségnek az egyes EU-tagállamok közötti megoszlása alapján. A brit kilépés a GDP-nél hátrányosabban érinti az EU kivitelét, valamint néhány ágazatot és tevékenységi területet. Ilyen például a halászat. Az EU-tagállamok halászati értékben több mint négyszer, mennyiségben hatszor több halat fognak ki brit felségvizeken, mint fordítva. Az EU-átlagnál lényegesen kedvezőtlenebbül érinti a brit kilépés azokat a kis országokat, amelyek történelmileg erős gazdasági kapcsolatokat alakítottak ki az Egyesült Királysággal. Írország GDP-veszteségének a nagyságrendje például megegyezik a britével. Jelentős hátrányokat szenved még el Málta, Ciprus, Belgium és Luxemburg.

59 London School of Economics, IFO, OECD, Central Planning Bureau (The Netherlands), Open Europe, UK Treasury.

Az EU-átlagnál jóval nagyobb veszteség éri az Egyesült Királyságot, GDP-je 1,31 százalékkal, illetve 4,21 százalékkal lesz kisebb 2030-ban az alapforgatókönyvhöz képest (European Parliament 2017: 30). Ezek az Egyesült Királyságra vonatkozó számok nagyságrendileg nem térnek el jelentősen a 3.7.1. pontban ismertetett modellszámítási eredményektől.

Az OECD és a brit pénzügyminisztérium modellszámítása a kereskedelempolitikai környezet megváltozása mellett a külföldi közvetlen befektetéseknek az Egyesült Királyságból az EU felé történő áttérődésével is számol. Ennek hatására nagyobb mértékű lesz a kiesés a brit GDP-ben, mint a többi modell esetében.

A GDP-kiesés két entitás közötti aszimmetriáját legfőképpen azzal magyarázzák, hogy a vámtarifák emelése kisebb mértékű veszteséget okoz a nagy nemzetgazdaságoknak, mint a kicsiknek. Ennek nem utolsósorban vállalataik nagyobb alkuereje az oka.

Az Európai Parlament anyaga arra is felhívja a figyelmet, hogy **kvantitatív módszerekkel nem lehet az EU-ból való brit kilépés mindegyik hatását megragadni** és leírni. Így számottevők lehetnek, de nem számszerűsíthetők a brit kilépésnek az európai integráció jövőbeli fejlődésére (felbomlás, nagyobb katasztrófa elkerülése, az együttműködés elmélyítése) gyakorolt hatásai. További bizonytalanságot okoz Donald Trump amerikai elnök protekcionista kereskedelempolitikája, illetve az euróövezet pénzügyi stabilitásával kapcsolatos aggodalom. Nehéz számszerűsíteni a külföldi közvetlen beruházások és a pénzügyi közvetítő szektor átrendeződésének a hatásait: ami az egyik félnek hátrány, az a másiknak előny lehet. Ez természetesen nem mechanikusan értendő, mert elképzelhető, hogy mindkét fél hátrányt szenved, ha más globális pénzügyi centrumok térnyerésével is kalkulálunk. Ezen a téren már ma is jelentős verseny folyik. Végül az Egyesült Királyság esetében a hazai deviza leértékelődése (a népszavazás óta ennek átlagos mértéke 10 százalék körüli volt) hozzájárulhat az ország világexportban elfoglalt részesedésének a megtartásához. Ennek ára azonban a belföldi infláció gyorsulása, ami csökkenti a reáljövedelmeket. A brit kormány megkísérelheti adócsökkentésekkel elejét venni a közvetlen külföldi beruházások kiáramlásának, ezzel viszont az európai uniós intézmények protekcionista válaszlépéseit kockáztatja (European Parliament 2017: 34–35).

A brit kilépés EU-ra gyakorolt gazdasági hatásainak az előzetes felméréséhez az EU és az USA közötti **transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségre** (TTIP) vonatkozó modellszámításokat is felhasználták. Az egyik kiindulópont az volt, hogy az EU és az USA közötti bilaterális kereskedelem nagyságrendje hasonló az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelem nagyságrendjéhez (pontosabban 2015-ben mintegy 20 százalékkal volt nagyobb). A másik kiindulópont szerint a TTIP az EU-ból való kilépés pesszimista forgatókönyvének az inverze. A legszélesebb körben elfogadott hatáselemzések szerint a TTIP mintegy 0,5 százalékkal emelné az EU GDP-jét, ebből 0,1 százalékpont jutna a vámtarifák eltörlésére, 0,4 százalékpont pedig a nem vámjellegű akadályok mérséklésére (European Parliament 2017: 56).

A brit kiválás következményterhesen érinti az **Európai Unió költségvetését** is. Figyelembe véve a kilépési tárgyalások kétéves időtartamát, a brit hozzájárulás csökkenése legkorábban 2020-ban, a jelenlegi európai költségvetési periódus utolsó évében esedékes, bár az n+3 szabály szerint a jelenlegi költségvetési periódus terhére még 2023-ig lehetségesek kifizetések.

Németország, Franciaország és Olaszország után az Egyesült Királyság a negyedik nettó befizető a közös költségvetésbe. A brit EU-tagság megszűnése önmagában véve – az összes egyéb feltételt változatlanul tekintve – átlagosan 9 milliárd euró kiesést okoz az éves költségvetésben, ami a brit nettó befizetés összegének felel meg. (A pontos szám évről évre változik.) Ha az EU egy átfogó szabadkereskedelmi megállapodás keretében hozzájárulást kér a közös költségvetéshez, akkor a norvég befizetést a brittel arányosítva ennek összege 3,5 milliárd euró lehet, tehát a bevételkiesés 5,5 milliárd eurót tehet ki (European Parliament 2017: 18). A számítás figyelembe vette, hogy Norvégiától eltérően az Egyesült Királyság nem lesz a belső piac része.

Ha a brit kiválás a GATT/WTO-modell szerint valósul meg, akkor az – átlagosan 2 százalékos – közös vámtarifák alkalmazásával a közös költségvetés mintegy 4,6 milliárd euró pótlólagos bevételre tehet szert (Núñez-Rinaldi 2016: 5). A bevételkiesés ebben az esetben 4,4 milliárd euró.

A norvég és a GATT/WTO-modell költségvetési hatásai között nincs nagy különbség. Mindkét változatban megtérülne az EU-nak a brit kiválás által okozott bevételkiesés mintegy egyharmada. A fő különbség a két változat között az, hogy az első esetben az Egyesült Királyságból származó bevételek kormányzati transzferből, a második esetben vámokból származnak. A GATT/WTO-modellben ugyanakkor mind a brit exportőrök, mind az európai uniós importőrök veszteségeket lesznek kénytelenek elkönyvelni a vámtarifák bevezetése miatt. A fenti számok nem tartalmazzák az EU-ból való brit kilépés egyéb költségeit, amelyeket a 3.7.4. pont tárgyal.

Ha azt feltételezzük, hogy az EU-ból való brit kiválás után a közös költségvetés változatlan marad, akkor a kiesés ellensúlyozására vagy csökkenteni kell a közös költségvetésből való kifizetéseket, vagy növelni a közös költségvetéshez való tagállami hozzájárulásokat. Az előbbi a nettó haszonélvezők, az utóbbi a nettó befizetők ellenállásába ütközhet. Az utóbbi eset kényszeríthet ki átfogó reformokat a közös költségvetés finanszírozásában. A többéves pénzügyi keret reformja az EU-ból való brit kiválástól függetlenül is aktuális a következő, 2020 utáni költségvetési periódus kezdete előtt. A brit referendum eredménye nyomatékosítja a költségvetési reform szükségességét. Az EU-ból való brit kilépés sok akadályt hárít el a közös költségvetés bevételi oldalának a reformja előtt. Az EU-ból való brit kilépés eltérően érinti az egyes tagállamokat, ezt tekinti át a következő fejezet.

4.1.4. Tagállami kitettség és álláspontok

Egy lehetséges megközelítésben az Egyesült Királysághoz való attitűd tekintetében az EU-tagországok négy csoportba oszthatók (Blockmans–Weiss 2015: 2-3). (A csoportosításban a 27-ből 14 tagállam szerepel, csekély gazdasági és politikai súlyuk miatt a kis tagországok nem.)

Az első csoportot az **angolbarát tagállamok** alkotják, Írországgal, Dániával, Svédországgal és Hollandiával. Olyan országokról van szó, amelyek földrajzilag közel vannak az Egyesült Királysághoz, gazdaságuk nagymértékben integrálódott a brit gazdasággal, illetve hasonlóan vélekednek az európai integrációs folyamatról, bár egyes kérdésekben eltér az álláspontjuk.

A második csoportba **egyes közép-európai tagállamok** (Lengyelország, Csehország, Magyarország, részben Szlovákia) tartoznak, amelyek közös jellemzője, hogy tartanak attól: a mélyebb integrálódás hátrányos lesz számukra. Érdekeltek a munkaerő szabad mozgásának és az ehhez kapcsolódó jóléti szolgáltatásoknak a fenntartásában.

A harmadik csoport a **dél-európai országokat** (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország) tartalmazza, amelyek a belső piac erősítésében és az adminisztratív akadályok – főleg a kis- és középvállalatok szempontjából történő – mérséklésében érdekeltek, viszont nem támogatják a mind szorosabb uniót. Ugyancsak fenn kívánják tartani a munkaerő szabad mozgását.

Végül a negyedik csoport **Franciaországból** és Németországból áll. E két tagállam a differenciált integráció híve, ami a hasonló felfogású országok együttműködésén alapul.

Ennek a felosztásnak az alapja az egyes EU-tagállamok brit gazdaságra való ráutaltsága és a gazdasági integrációról vallott brit felfogáshoz való viszonya. Az angolbarát országcsoport esetében a két tényező összekapcsolódott, a másik három csoport esetében inkább az integrációhoz való viszony domborodik ki. A fenti csoportosítást az integráció jövőjét illető elképzelések alapján finomítja a 4.3. pont.

A Global Counsel (2015: 264) 2013. évi adatok szerint kilenc jellemző alapján határozta meg **az európai uniós tagállamok EU-ból való brit kiváláshoz kapcsolódó kitétségét**. Ezek a következők:

- az Egyesült Királyságba irányuló export aránya a GDP-ben;
- az Egyesült Királyságban befektetett működőtőke-állomány a GDP százalékában;
- a szabályozási politika összhangja (szubjektív tényező);
- az adott ország ott élő állampolgárainak aránya az Egyesült Királyság népességében;
- brit bankkapcsolatok a GDP százalékában (kivéteklént 2014. évi adatok alapján);
- kereskedelmi liberalizáció (szubjektív tényező);
- az európai uniós költségvetéshez való nettó hozzájárulása a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) százalékában;
- kibocsátási rés (azaz a tényleges és a potenciális kibocsátás különbsége) a potenciális GDP százalékában;
- a lakosságból az Európai Uniót negatívan megítélők százalékos aránya.

Eme átfogó kritériumrendszer alapján az **erősen kitett országok csoportját** Írország, Hollandia és Ciprus alkotja. Mindhárom ország Egyesült Királysággal fenntartott kereskedelmi, befektetési és pénzügyi kapcsolatai rendkívül intenzívek, és a szabályozási és kereskedelempolitikai célok is közel állnak.

Az EU-ból való brit kilépés legnagyobb vesztese Írország lehet. Ezzel az egyetlen országgal van az Egyesült Királyságnak közös szárazföldi határa. A nyelv és a kultúra mellett a két ország közötti integrálódás a kereskedelem, az ellátási láncok, a migráció alapján a legmagasabb fokú. Az Egyesült Királyság Írország legnagyobb külkereskedelmi partnere (az ír áruk negyedét veszi fel, a bilaterális kereskedelem értéke heti 1,2 milliárd euró, a brit rendeltetésű összes export az ír GDP 12 százalékára rúg). Az Egyesült Királyság ír viszonylatú kivitele is nagyobb, mint a Kínába, Indiába és Brazíliaiba irányuló export összesen. Írország azon hét EU-tagállamok egyike, amelyeknek az Egyesült Királyság-

gal folytatott külkereskedelme deficitese. (A hiány 2013-ban az ír GDP 6,2 százalékára rúgott.) A Dublin és London közötti légi forgalom a második legintenzívebb a világon, a Hongkong és Tajpej közötti forgalom után következik (The Economist 2016c). Az Egyesült Királyságban mintegy 6 millió ír származású ember él, akik adott esetben ír útlevélért folyamodhatnak. Más oldalról több tízezer brit állampolgár él Írországon. Az Írország és a brit fennhatóság alatt lévő Észak-Írország közötti kereskedelmi forgalmat évi 3 milliárd euróra teszik. A brit kiválás az EU-ból – a későbbi kereskedelempolitikai modelltől függően – megakaszthatja az Ír-sziget egyébként magas fokot elért további gazdasági egységesülését.

A hozzáadott érték alapján számolva Németország után az Egyesült Királyság **Hollandia** második legnagyobb exportpiaca. A brit virág- és növényimport 80, illetve 70 százaléka Hollandiára jut. A holland halászatot igen hátrányosan érintené, ha nem jutna be a brit vizekre, ahonnan a kifogott halállomány 60 százaléka, azon belül a hering 90 százaléka származik. A GATT/WTO szabályainak az Egyesült Királyság és az EU közötti kereskedelemben történő alkalmazása 2030-ig a holland GDP 1,2–2 százalékának megfelelő többletköltséget okozna (The Economist 2017l).

Ciprus kitettsége a történelmi (1960-ig brit gyarmat volt, jelenleg is tagja a Nemzetközösségnek) és kulturális tényezők mellett a kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok intenzitására vezethető vissza. Emellett lényeges, hogy az országba évente több mint egymillió brit állampolgár látogat.

A **jelentősen kitett országok** legnagyobb csoportjába a Global Counsel Németország, Belgium és Svédország mellett Portugáliát, Görögországot, Máltát, Dániát, Csehországot, Lettországot, Litvániát, Luxemburgot, Szlovákiát és Spanyolországot sorolta. Az Egyesült Királyság 2015-ben **Németország** harmadik legnagyobb kereskedelmi partnere volt. Az EU-ból való brit kilépés elsősorban az értékláncok átrendeződése miatt a legnagyobb hatást várhatóan a gépjárműiparra, továbbá az energetikai szektorra, a távközlésre, az elektronikai iparra, a kohászatra, a kiskereskedelemre és a pénzügyi szolgáltatásokra fogja gyakorolni. **Svédország** különösen kereskedelempolitikai szempontból sebezhető. **Belgium** esetében a külkereskedelmi kapcsolatok intenzitása kiemelkedő.

Részlegesen kitett (*niche exposure*) ország Észtország, Franciaország, Magyarország, Lengyelország, Bulgária és Ausztria. Ezeknek az országoknak meghatározott területeken intenzívek a kapcsolatai az Egyesült Királysággal. Franciaország esetében ez a kereskedelmi, a befektetési és a pénzügyi szféra, amit ellensúlyoznak a brittel ellentétes szakpolitikai célkitűzések (erőteljesebb állami szerepvállalás, sok esetben intervenció). A kelet- és közép-európai országok kitettsége az Egyesült Királyságban dolgozó állampolgáraik nagy számához és az európai uniós költségvetéshez kapcsolódik.

Az **alacsony kitettségű országok** csoportja Olaszországból, Romániából, Horvátországból és Szlovéniából áll – az ő esetükben a földrajzi távolság mellett a politikai kultúrában fennálló különbségek is tükröződnek.

A fenti áttekintésből kitűnik, hogy az Egyesült Királyság kiválása az Európai Uniót ért **aszimmetrikus külső sokknak** is felfogható. A külkereskedelem áruszerkezete, a szerkezeti nyitottság mértéke, az Egyesült Királysággal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok intenzitása stb. függvényében az EU-ból való brit kilépés eltérően érinti az egyes tagországokat. Ezeket a hatásokat akkor lehet pontosabban meghatározni, amikor ismertté válik az Egyesült Királyság és az EU közötti jövőbeli kapcsolatrendszer szabályozó modell. Az eltérő tagállami érintettség nem befolyásolhatja

az EU egységes fellépését a kilépési tárgyalások első szakaszában, amelynek tárgya a brit kiválás általános feltételeinek a tisztázása. Okozhat viszont érdek-összeütközést a tagállamok között a második szakaszban, amelyben a két entitás jövőbeli kapcsolatrendszeréről lesz szó. A következő szakasz a brit kilépésnek az EU külgazdasági politikájára gyakorolt hatásait mutatja be.

4.1.5. Külgazdasági politika

Az Európai Unió 1137 bilaterális és multilaterális egyezményt kötött harmadik felekkel.⁶⁰ Az egyezmények tartalma igen sokrétű, a kereskedelemtől, a fejlesztéstől a szektorális gazdasági kérdéseken át (repülés, energia, halászat stb.) olyan területeket érint, mint a vízumügy, az emberi jogok és a közös kül- és biztonságpolitika.

Azoknak az egyezményeknek a jogfolytonossága egyértelmű, amelyek az **EU kizárólagos hatáskörébe** tartoznak (ilyenek például a klasszikus szabadkereskedelmi megállapodások). Ezeknek az aláírója az EU mint jogi személy és egy vagy több harmadik fél. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése annyiban érinti ezeket a megállapodásokat, hogy az EU illetékes intézményei notifikációt küldenek az érintett harmadik feleknek, amelyben arról informálják őket, hogy az Európai Unió most már nem 28, hanem 27 tagállamból áll (Loo–Blockmans 2016).

A **vegyes megállapodásokat**, amelyek egyaránt tartalmazzák az EU és a tagállamok kizárólagos kompetenciájába tartozó elemeket, egyrésztől harmadik felek, másrésztől az EU és tagállamai kötötték. A vegyes megállapodásokat a 28 tagállam a saját alkotmányos eljárásával ratifikálta, illetve ratifikálja. Belgium esetében az alkotmányos rendszer értelmében a ratifikációhoz szükség van a föderáció öt regionális és etnikai közössége parlamentjének az egyetértésére is.⁶¹ Ezeket a megállapodásokat újra kell tárgyalni. Egyes harmadik felek megragadhatják az alkalmat, hogy kedvezőbb feltételeket alkudjanak ki. Az EU nemzetközi megállapodásainak nagy része vegyes, beleértve majdnem mindegyik társulási megállapodást és a legutóbbi kereskedelmi és beruházási egyezményeket (Loo–Blockmans 2016).

Azzal összefüggésben, hogy mi várható az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti szerződések újratárgyalásán, az utóbbi időszak történései közül érdemes emlékeztetni néhány, a közös kereskedelempolitika alakításával kapcsolatos problémára. Az Európai Bizottság egyik határozata a kormányok nyomására **vegyes szerződésnek** minősítette **az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezményt**, emiatt szükségessé vált annak a tagállamok által történő ratifikálása. Belgiumban Vallónia parlamentje sokáig ellenezte a megállapodást, és csak az utolsó pillanatban, 2016 október végén adta meg feltételes hozzájárulását. Az elfogadás fejében az egyezményhez négyoldalú kiegészítést fűztek, ami kétéves időtartamra felmentést ad Belgiumnak a befektető és az állam közötti viták rendezési eljárásának alkalmazása alól, és védőintézkedéseket helyez kilátásba a belga agártermelők számára arra

⁶⁰ Ezek erről a linkről érhetők el: <http://ec.europa.eu/world/agreements/SimpleSearch.do>.

⁶¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés C. A tagállamok nyilatkozatai 51. A Belga Királyság nyilatkozata a nemzeti parlamentekről értelmében „Belgium pontosítja, hogy alkotmányjogának megfelelően mind a Képviselőház, mind a Szövetségi Parlament Szenátusa, mind a közösségek és régiók parlamenti közgyűlései – az Unió által gyakorolt hatásköröknek megfelelően – a nemzeti parlamenti rendszer összetevőiként vagy a nemzeti parlament kamaráiként járnak el”.

az esetre, ha bizonyos termékekből túlkínálat lenne. Figyelmet érdemel, hogy a megállapodáshoz az EU-tagállamok 38 nyilatkozatot fűztek.

Ennek a precedensnek általános gyakorlattá válása gyengíti az EU reputációját, **megnehezítheti, sőt ellehetetlenítheti kereskedelmi megállapodások kötését**, illetve az EU részvételét a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozásában. Így a CETA körüli viták rányomják bélyegüket az EU és az USA közötti transzatlanti kereskedelmi és beruházási egyezményre is, bár itt a kép annyival bonyolultabb, hogy a megállapodás ratifikálása nemcsak egyes európai uniós tagállamok ellenállásába ütközött, hanem választási kampányában Donald Trump is ellene foglalt állást, elnökként nem is volt hajlandó aláírni azt. Bizonytalanra válhat továbbá a Japánnal és Ausztráliával tervezett kereskedelmi megállapodások megkötése. Ennek megfelelően bizonytalan lehet a kilépés után az EU és az Egyesült Királyság közötti kapcsolatrendszer szabályozó egyezmény ratifikálása is.

Az EU-ból való brit kiválástól függetlenül jogosan tehető fel a kérdés, hogy érdemes-e az európai uniós intézményeknek évekig tárgyalásokat folytatniuk kereskedelmi megállapodásokról, ha a végeredmény bizonytalan, mert a ratifikációt néhány tagállam törvényhozása megtagadja vagy utólag feltételekhez köti. Ez a gyakorlat megkérdőjelezi az európai uniós kereskedelempolitika hitelességét.

A tagállami ratifikáció megtagadása különösen annak fényében indokolatlan, hogy a tagországok adják a Bizottságnak a tárgyalási mandátumot, a bizottsági tárgyalódelegáció pedig folyamatosan tájékoztatja a tagállamokat a fejleményekről. Az EU közös kereskedelempolitikájának demokratikus legitimációját az Európai Parlament biztosítja. A tagországok kormányainak is vannak feladatai ezen a téren, például a tárgyalási mandátum megadása előtt a parlamentekkel és a civil társadalommal folytatott politikai vitákban lehetne tisztázni a Bizottság által tárgyalandó szabadkereskedelmi megállapodással kapcsolatos tagállami álláspontokat. Erre különösen nagy szükség lesz akkor, amikor elkezdődnek a tárgyalások az EU és az Egyesült Királyság képviselői között a két entitás jövőbeli kapcsolatrendszeréről.

A jelenlegi körülmények fennmaradása esetén gyengülhet az EU cselekvőképessége és ettől elválaszthatatlanul globális szerepvállalása (EUMSZ 3. cikk [5] bekezdés és 21. cikk). Ezzel összefüggésben az a korábban tárgyalt kérdés is felvethető, hogy mennyire demokratikus az az integráció, amelyben a 3,5 milliós Vallónia rákényszerítheti akarátát 510 millió európai uniós polgárra.⁶² A gondolatmenetet folytatva: mennyire demokratikus ennek a problémának az a megoldása, hogy ideiglenesen léptetik hatályba a megállapodást vagy annak egyes részeit.

Mindettől függetlenül a kereskedelempolitikai tárgyalásokhoz elengedhetetlen a közvélemény támogatásának a megnyerése. Ennek eszköze a nyitottság és a transzparencia erősítése lehet, beleértve a tárgyalási célok és módszerek közzétételét. A demokratikus legitimációt erősítené az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek nagyobb mértékű tájékoztatása és bevonása a vegyes megállapodások tárgyalásába, valamint a megkötendő megállapodások hozzáadott értékének a bemutatása. Erre az igényre reagált Jean-Claude Juncker bizottsági elnök az Unió helyzetéről tartott 2017. szeptember 23-i beszédében, többek között kijelentve: a kereskedelmi megállapodásokról a végső szót az

62 Még abszurdabb, hogy adott esetben a 76 ezres lélekszámú belgiumi német közösség is megtehetné ezt.

Európai Parlament mondja ki, illetve a Bizottság minden, a Tanácsnak javasolt mandátumtervezetet nyilvánosságra hoz (European Commission 2017h). A brit kilépés jó alkalom az EU helyzetének és továbbfejlesztési lehetőségeinek az áttekintésére és elemzésére.

4.2. A differenciált integráció – koncepció és realitás

Az Európai Unió továbbfejlesztésére vonatkozó elgondolások közül az egyik legnagyobb figyelmet témánk szempontjából a **differenciált integráció** kapta. Ennek igen terjedelmes szakirodalma van. (A legutóbbi publikációk közül lásd például Blockmans [2014].) Egy lehetséges megközelítésben a differenciált integráció három formája – a többsebességes, a változó geometriájú és az *à la carte* integráció – különböztethető meg (Stubb 1996, idézi: Koller 2012).

A **két- vagy többsebességes** integrációban egy tagállami csoport (a magállamok) definiál és valósít meg közös célokat. E szorosan együttműködő csoporthoz kapcsolódnak később további tagállamok. Fontos hangsúlyozni a közös cél meglétét, amelyet a tagállamok csoportjai különböző sebességgel érnek el, értelemszerűen különböző idő alatt.

A **változó geometriájú** integrációban a szoros együttműködést folytató magállamok által kitűzött célt a többi tagállam nem kívánja elérni, következésképpen az integrációt a tagállamok két, egymástól tartósan elkülönült csoportja alkotja.

Az ***à la carte*** integráció azt jelenti, hogy bizonyos minimálisnak tekintett közös célok feltételezése mellett a tagállamok maguk választják meg, milyen területen folyó együttműködésben kívánnak részt venni. A három típus gyakran átfedi egymást (Stubb 1996, idézi: Koller 2012). Az utóbbi évek fejleményeinek a leírására a többsebességes integráció helyett a többirányú (*multidirectional*) integráció fogalmát is javasolják (Bertelsmann Stiftung 2017: 4).

A közösségi joganyagot tekintve a **differenciált integráció** először az Egységes Európai Okmányban (8C cikk), majd a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával összefüggésben a maastrichti szerződésben kapott helyet. Az EU-tagságról szóló brit népszavazás is szorosan kapcsolódik a differenciált integrációhoz. David Cameron korábbi brit miniszterelnök Donald Tusknak, az Európai Tanács elnökének írott 2015. november 10-i keltezésű levelében ugyanis a gazdasági kormányzás terén biztosítékot kért arra vonatkozóan, hogy a mélyebben integrálódó euróövezet nem „szövetkezik” az euróövezetbe nem tartozó tagországokkal. A további elemzés súlypontját a differenciált integráció, azon belül a két- és többsebességes, illetve a változó geometriájú változat képezi. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése kapcsán a brit kormány szorgalmazza ugyan az *à la carte* formát, mert érdekeinek ez felelne meg a legjobban, a tagállamok többsége azonban ellenzi, ezért a továbbiakban nem foglalkozunk vele. Az egyre szorosabb unió értelmezése is módosult, nem utolsósorban brit követelésre, és közeledett a differenciált integráció felfogásához. A megerősített együttműködés árnyalja az egyre szorosabb uniót, illetve megteremtette a differenciált integráció feltételeit.

4.2.1. Egyre szorosabb unió, az EU mélyítése

Az integráció továbbfejlesztéséről szóló diskurzus alapját a brit népszavazás fényében az Európai Unióról szóló szerződés első cikkében szereplő, „**az Európa népei közötti egyre szorosabb egység folyamata**” (az angol, a francia, a német szövegben nem egység, hanem *union*, azaz unió áll) kitétel képezte, amelyet egyébként a római szerződések is tartalmaztak, és amelyet a lisszaboni szerződést megelőző alapszerződések is átvettek. Ebből levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió célja a tagállamok közötti egyre szorosabb integrálódás. Ebből legfeljebb a két- vagy többsebességes integráció vezethető le, amelyben a közös célt a tagállamok eltérő ütemezés szerint érik el. Levonható viszont egy másik következtetés is, nevezetesen az, hogy az egyre szorosabb egység nem a tagállamokra, hanem Európa népeire vonatkozik. A cikk egyébként a szubszidiaritás elvének kifejtésével folytatódik, amely szerint „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”. Az euroszeptikusok természetesen értelmezhetik az inkriminált szöveget úgy is, hogy az felhívás az Európai Egyesült Államok létrehozására.

Ennek ellenére az Európai Unióval szemben szkeptikus politikai erők eddig közvetlenül nem nagyon bírálták ezt a rendelkezést.⁶³ Ennek valószínűleg az az oka, hogy nemzetközi jogászok szerint **az egyre szorosabb unióra vonatkozó kitétel legfeljebb általános törekvésnek fogható fel**, amely az európai uniós polgároknak szól, jogilag nem operatív, a tagállamokra nem származtathatók belőle kötelezettségek. Bár finomítható a megfogalmazás, jelenlegi formájából sem lehet levezetni belőle azt, hogy az Európai Unió automatikusan valamiféle föderális szuperállam létrehozására törekedne, amittől a brit szavazók tartottak (Emerson 2015: 2). A kifejezés önmagában véve nem látja el új kompetenciákkal az Európai Uniót, illetve intézményeit, hanem egyfajta célt és irányt ad az egyesült Európának (Duff 2016b: 5). Az egyre szorosabb uniót jogi jelentőséggel az Európai Unió Bírósága ruházta fel, mert eddig – miként a *The Economist* kiderítette – 53 ítéletében hivatkozott erre a mondatra (The Economist 2015). A preambulum jelentős hatást gyakorol az alapszerződések rendelkezéseinek és az európai uniós általános jogelveknek az Európai Unió Bírósága által történő interpretációjára (The Economist 2015).

Paradox módon az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység folyamata” kifejezést éppen brit követelésre tartották meg a maastrichti Európai Unióról szóló szerződés preambulumában. Ezzel kívánták elkerülni a más formában történő utalást a föderális unióra, ami a brit kormány számára végképp elfogadhatatlan volt. Később az EU végül is elutasított alkotmányos szerződésének tervezetéből újból kikerült az inkriminált mondat, hogy azután visszategyék azt a lisszaboni szerződésbe (The Economist 2015).

63 A PEW Research 2016 tavaszi adatfelvétele szerint a vizsgált tíz országból hatban támogatták az emberek az európai uniós intézmények kompetenciáinak a visszafogását. A mind szorosabb integrációt ellenezte a válaszolók 68 százaléka Görögországban, 65 százaléka az Egyesült Királyságban, 47 százaléka Svédországban, 44 százaléka Hollandiában, 43 százaléka Németországban és 39 százaléka Olaszországban (Stokes 2016).

Az Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülése értelmezte az egyre szorosabb unió kitéltét annak kapcsán, hogy az Egyesült Királyság miniszterelnöke aggályait fejezte ki az EU jövőjéről. Ezekre reagálva az Európai Tanács rögzítette: „Az egyre szorosabb Unió koncepciója azt is lehetővé teszi, hogy más-más országok más-más integrációs utat kövessenek. Így azok, akik el akarják mélyíteni az integrációt, ezt megtehetik, tiszteletben tartva azokat, akik nem kívánják tovább mélyíteni azt” (Európai Tanács 2014). Ebből az európai tanácsi következtetésből **a differenciált integráció változó geometriájú változata vezethető le.**

A realitások talaján maradván a brit kormány nem számíthatott arra, hogy az Európai Tanács a 2014. június 26–27-i ülésén elfogadott következtetésekben beleveszik az alapszerződésekbe az egyre szorosabb unióról szóló kitéltét, módosítva azokat. Legfeljebb egy jegyzőkönyv elfogadásáról lehetett volna szó.

Története folyamán az európai integráció a külső kihívásokra rendszerint vagy a tagállamok közti együttműködés **mélyítésével**, azaz az integráció egy újabb fejlődési fokozatának elérésével, vagy magának az integrációnak, illetve külgazdasági szerződésrendszerének **bővítésével** válaszolt. Ez a két lehetőség elvileg a brit kilépésre mint kihívásra adandó válaszként is szóba jöhet. A mélyítés az egyre szorosabb unió egy sajátos értelmezéseként is felfogható. A **mélyítés** korlátai között említhető, hogy múltbeli tapasztalatok alapján egyrészt a tagállamok demokratikusan megválasztott politikusai elsősorban saját választóik és csoportjaik érdekeit képviselik, és csak igen korlátozott mértékben veszik figyelembe és érvényesítik a közösségi érdekeket. Nincs jele annak, hogy hajlandóak lennének változtatni ezen, és lemondani a jogosítványaikról. A 28 tagúra bővült Európai Unióban a heterogenitás fokozódásával felerősödtek a tagállamok közötti érdekellentétek és érdekkonfliktusok, amelyeket az önkéntes jogkövetésre és sok esetben egyhangúságra épülő döntéshozatali mechanizmus nem tud kezelni. A dilemma egyébként elsősorban a nemzetállamok szuverenitása és az európai uniós kormányzás között feszül (Majoros 2015). A teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy a **bővítés** már hosszabb ideje nincs napirenden, és valószínűleg nem is lesz egy jó darabig.

4.2.2. Megerősített együttműködés

Az Európai Tanács 2014. június 26–27-i állásfoglalása elválaszthatatlan az ún. **megerősített együttműködéstől**, amely legalábbis árnyalja az egyre szorosabb unióra való törekvést. A rendelkezés az **amszterdami szerződésben** jelent meg, amelyet a hatályos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés is fenntartott a III. cím alatt, a 326–334. cikkben. Akkor alkalmazható az alapszerződés hatálya alá tartozó területeken, az európai uniós jog előírásaival összhangban, amikor egyes tagországok egyes ügyekben gyorsabb integrálódást, szorosabb együttműködést szeretnének, ami viszont más tagállamoknak nem áll érdekükben. Így lehetővé válik, hogy egyes tagállamok mélyítsék integrációjukat, míg mások önként kimaradhassanak az együttműködésből azzal a feltétellel, hogy később csatlakozhassanak hozzá. A megerősített együttműködés nem áthatja alá az egységes piacot és a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, nem tehet megkülönböztetést és emelhet akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt. Tiszteletben kell tartania továbbá a megerősített együttműködésben részt nem vevő tagországok hatásköreit, jogait és kötelezettségeit. Ugyanakkor a kimaradó tagállamok sem gátolhatják a megerősített együttmű-

ködést alkotó tagországok döntéseinek a végrehajtását. A megerősített együttműködés ideális esetben megfelelő jogi formát ad a szorosabb integrációnak anélkül, hogy diszkriminálná a kimaradókat.

A megerősített együttműködés megteremtette a differenciált, azon belül leginkább a **két- vagy többsebességes integráció jogi feltételeit**, bár a **változó geometriájú verzió** mellett is szólnak érvek. Ugyanakkor a szorosabb integrálódásra, a közös cél elérésére vonatkozó törekvést jelzi a 328. cikk (1) bekezdése, amely szerint „A Bizottság és a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok gondoskodnak annak előmozdításáról, hogy az együttműködésben a lehető legtöbb tagállam vegyen részt”.

A megerősített együttműködés **alkalmazását korlátozza**, hogy arra a felhatalmazást – az Európai Bizottság javaslatára, az Európai Parlament egyetértésével – a Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban adja meg, azaz a kezdeményezést bármelyik tagállam megakadályozhatja. További korlátozó feltétel, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikkének (2) bekezdése értelmében „Megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács, végső lehetőségként, akkor fogadhat el, ha az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által észszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam részt vesz”. Ugyancsak korlát, hogy az EU kizárólagos kompetenciájába tartozó területeken, továbbá a belső piac és a hozzá kapcsolódó politikák döntő része esetében nincs mód megerősített együttműködésre. Alkalmazásakor figyelemmel kell lenni az EU intézményi kereteire, és támogatni kell a több tagállam által vitatott egyre szorosabb uniót.

E korlátok miatt a megerősített együttműködés vagy marginális jelentőségű (közegészségügy, idegenforgalom), vagy kiemelkedő fontosságú területeken (Gazdasági és Monetáris Unió fiskális és gazdaságpolitikai vonatkozásai, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés) lehetséges (Ehlermann 1995, idézi: Koller 2012). Ez utóbbi területeken nem könnyű egyetértésre jutniuk a potenciálisan szóba jöhető tagállamoknak.

A megerősített együttműködés lehetőségével a tagállamok eddig az integráció továbbfejlődése szempontjából **marginális fontosságú területein éltek** (nemzetközi válások jogharmonizációja, szabadalmi jog, olyan házastársak vagyoni viszonyai, akik más-más tagállam állampolgárai), a kulcsterületeken nem, azaz gyakorlati jelentősége minimális volt.⁶⁴ Ez a hozzáállás valamelyest változhat azáltal, hogy az Európai Tanács elnökének 2017. március 9-i következtetéseiben utalt az alábbiakra: a grémium megvitattott egy 17 tagállam által előterjesztett rendelettervezetet az **Európai Ügyészség** vagy **Európai Ügyészi Hivatal** (European Public Prosecutor's Office – EPPO) létrehozásáról,⁶⁵ és úgy találta, hogy az megfelel a megerősített együttműködés követelményeinek. Ehhez nincs szükség a többi tagállam beleegyezésére. A hivatal az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, azaz az európai uniós forrásokkal elkövetett csalások és az áfacsalások esetében indíthatna eljárást. 2017 júniusában 20 támogató tagállam megállapodott a részletekben.

64 Érdekességként megemlíthető, hogy hasonló formula a korábbi szocialista országok és a Szovjetunió közötti nemzetközi integrációs szervezetben, a KGST-ben is létezett, a résztvevőket szorosan együttműködő szocialista testvérországoknak nevezték. Az érdekeltség elve alapján csak azok a tagállamok vettek részt egy-egy tevékenységben, amelyek bejelentették „érdekeltségüket”.

65 Ennek jogi alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés 86. cikkének (1) bekezdése képezi, amely bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi az Európai Ügyészség felállítását.

A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy az EUSZ 42. cikkének (6) bekezdése és 46. cikke lehetővé teszi a közös biztonság- és védelempolitikában az állandó strukturált együttműködés kialakítását az erre vállalkozó tagállamok között, ami lényegét tekintve hasonlít a megerősített együttműködésre.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés megerősített együttműködésről szóló cikkei megteremtették a differenciált integráció jogi feltételeit. Ezek gyakorlati alkalmazása és jelentősége azonban eddig minimális volt. A differenciált integráció megnevezés helyett olvasható a rugalmas integráció kifejezés is a megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés fogalmának leírására. Kétségtelen, hogy ezek a kooperációs formák erősítik az integráció rugalmasságát. A Bizottság a megerősített együttműködést a tagállamok közötti nemzetközi szerződések rovására szorgalmazza. Az EU formálódó jövőbeli stratégiájának kialakításában és végrehajtásában megnőhet a megerősített együttműködés szerepe. Az utóbbi időben a differenciált együttműködés dominált az Európai Unióban.

4.2.3. A differenciált integráció mint realitás

Néhány területen a részt vevő országok száma alapján jelenleg is az integrálódás eltérő fokozatai különböztethetők meg az EU-ban, azaz **a differenciált integráció sok vonatkozásban realitás**, összességében jól leképezi az európai integrációban kialakult viszonyokat. Ez érthető többek között abból a szempontból, hogy a tagállamok adottságai eltérőek, ezáltal ki vannak téve **aszimmetrikus külső sokkoknak**. Ugyanazon külső tényező némely országokat kedvezően, másokat kedvezőtlenül érint, vagy a hatások mértéke nagyságrendileg eltérő. Ennek az az oka, hogy számottevően különbözik az általuk termelt, exportált és importált áruk összetétele, illetve az importált energiahordozóktól és az exportpiacoktól való függőségük mértéke. Emiatt ugyanolyan külső sokkok eltérően érintik őket, következképpen eltérően reagálnak rájuk. Mindezek mellett a tagállamok érdekei és motivációi is sok vonatkozásban eltérnek egymástól, ami szintén a differenciált megközelítést indokolja.

Nincs összhangban az egyre szorosabb unió koncepciójával, hanem a **differenciált integrációra** példa a **Gazdasági és Monetáris Unió**, amelyet 19 ország alkot. Az Egyesült Királyság és Dánia a **maastrichti szerződésben** opt-out lehetőséget kötött ki magának, azaz intézményesítette a Gazdasági és Monetáris Unióból való kimaradását. Ez nem átmeneti, hanem tartós, állandósult megkülönböztetés, ami az à la carte típusú differenciált integrációra utal (Koller 2012). Az Egyesült Királyság a munkavállalók szociális jogairól szóló charta kapcsán is opt-out rendelkezést ért el a maastrichti szerződésben, azaz a szociális politika terén sem kívánt részt venni az integráció mélyítésében.

A **differenciált integráció több sebességű változatára** példa a Gazdasági és Monetáris Unió, amelynek nem tagja még **Svédország, Lengyelország, Csehország, Magyarország, Románia, Bulgária és Horvátország**. Ezek az országok **derogációt**, azaz átmeneti felmentést kaptak a tagság alól. A belépésre a feltételek (az ún. konvergenciakritériumok) teljesítése után sort kell keríteniük, de ennek nincs rögzített határideje. Az az intézményes konstrukció is hiányzik, amellyel az euróvezetethez való csatlakozásra rá lehetne kényszeríteni a kívülálló EU-tagállamokat. A maastrichti szerződés kidolgozói ugyanis azt feltételezték, hogy az euróvezetbe való belépés mindegyik tagország érdeke, ezért

mindegyikük mielőbb csatlakozni kíván majd. A valóság másként alakult: több érintett ország nem is nagyon igyekszik eleget tenni a belépési kritériumoknak. Ebben nem elhanyagolható szerepe van annak, hogy az államadósság-válság felszínre hozta a Gazdasági és Monetáris Unió néhány szerkezeti és intézményi gyengeségét, amit több ország kormánya kielégítő hivatkozási alapnak tekint az euróövezetbe való belépés elodázására vagy időpontjának lebegtetésére.

A differenciált integráció változó geometriájú megnyilvánulási formájaként említhető a **schengeni egyezmény** is, amelynek hatálya 25 európai uniós tagállamra terjed ki. Az együttműködésben nem vesz részt az Egyesült Királyság és Írország. Dánia részt vevő tagállam, de nemzetközi szerződő félként helyzete speciális. Ciprus, Románia, Bulgária és Horvátország részt vevő állam, de a schengeni térségnek még nem része. Ugyanakkor az egyezmény földrajzi hatálya túlmutat az Európai Unión, mert nemzetközi szerződések alapján a nem EU-tag Svájcban, Liechtensteinben, Norvégiában és Izlandon is hatályos. További példákat is lehetne felhozni arra, hogy több más területen, főleg a gazdasági kormányzásban nem érvényesült az egyre szorosabb integráció elve vagy követelménye. Sem a Gazdasági és Monetáris Unió, sem pedig a schengeni rendszer nem létezne, ha létrejöttek a feltétele a tagállamok közötti teljes egyetértés lett volna.

A differenciált integráció fogalmának elismerése levezethető az Európai Unió 2000-ben elfogadott jelmondatából is, amely a következő: **Egység a sokféleségben** (*United in diversity*).

A differenciált integráció (két- vagy többsebességű integráció, változó geometriájú integráció és à la carte integráció) fogalmának és gyakorlatának kétségtelen előnye, hogy figyelembe veszi az EU politikai heterogenitását és az EU-ban kialakult törésvonalakat. Jogi rugalmassága révén segít kikerülni a heterogén országokból álló integrációban a nem együttműködő tagállamok vagy azok egy csoportja által előidézett **patthelyzetből**. Lehetővé teszi az előrehaladást azokon a területeken, ahol nincs meg az összes tagállam érdekeltsége. Hátránya viszont, hogy az integrációt gyengítő centrifugális hatásokat táplál (Koller 2016: 248). Az együttműködés bizonyos területeiről kimaradó országokban ugyanis negatív reakciókat válthat ki, ezáltal tovább mélyítheti az integráción belüli elválasztó vagy törésvonalakat.

Az is kérdés, hogy a differenciált integráció mennyiben alkalmas az EU előtt álló globális kihívások (klímaváltozás, terrorizmus, menekültügy stb.) megválaszolására, ami adott esetekben hatékonyabb lehet közös fellépéssel. A kilépésről az Egyesült Királysággal folytatott tárgyalásokon az EU-nak minél magasabb fokú egységet célszerű demonstrálnia. A jelenlegi állapot alapján az Egyesült Királyság kiválásával a differenciált integráció mellett síkra szálló országok súlya csökken mind az EU GDP-jében, mind pedig a döntéshozatalban (Tanács, Európai Parlament).

A 2017 elejéig tartó időszak fejleményeiből az a következtetés is levonható, hogy a két- vagy többsebességű integráció háttérbe szorult, mert nem volt olyan közös cél, amelyet a tagállamok többsége magáénak vallott volna, hanem különböző irányokat tartalmazó elképzeléseik voltak a jövőről.

A szorosabb integrációt az EU-tagállamok elitje és közvéleménye sem támogatta, a különböző társadalmi csoportoknak az EU jövőjével kapcsolatos álláspontja megosztott. Amíg a szolidaritás és az EU-ban történő újraelosztás (a fejlettebb tagállamok részesítsék pénzügyi transzferben a szegényebbeket) jelentős támogatottságot élvez, addig számottevő különbségek vannak az egymástól eltérő értékeket valló elitiek és csoportjaik, valamint az állampolgárok között az EU fejlődési irányairól, a hatáskörök megoszlásáról és a menekültügyről.

A közvélemény többsége azt szeretné, ha a tagállami parlamentek nagyobb beleszólást kapnának az integráció ügyeibe. Ebben jelentős szerepet játszhatott az is, hogy a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására a Gazdasági és Monetáris Unió működési és szerkezeti gyengeségeinek felszínre kerülése és a szuverén adósságválság nyerteseket és veszteseket teremtett, megosztotta a tagállamokat, szembeállította egymással az északi hitelezőket és a déli adósokat. Mindez erodálta a szolidaritást, amelynek hiánya nem kis mértékben járult hozzá ahhoz, hogy nem került sor közös fellépésre a bevándorlás és a terrorizmus ügyében.

Ezzel párhuzamosan a Gazdasági és Monetáris Unió szerkezeti és működési hiányosságait enyhítő, a szuverén adósságválság hatására a gazdasági kormányzást javító európai uniós joganyag (az alapszerződés módosítását elkerülő kormányközi szerződések, európai szemeszter, euró plusz paktum, hatos és kettes jogszabálycsomag, fiskális paktum, bankunió), de maga a megerősített együttműködés is a szupranacionális irányba történő elmozdulást erősítette. (Az említett jogszabályokat részletesen elemzi Losoncz [2014].) Mind a múltbeli intézkedések, mind a jövőre vonatkozó elképzelések következnek a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának, szerkezetének és működésének a logikájából. Végül is a szupranacionalizmus erősödése **nem ellentétes a differenciált integrációval**, mert nem az összes releváns jogszabály, illetve tagállamok közötti nemzetközi szerződés vonatkozik az összes tagországra. Az Egyesült Királyság kiválásával a lopakodó szupranacionalizmus előtt is kevesebb akadály lesz.

A szupranacionális szervezetek és intézmények hiánya ugyanakkor **potyautas-magatartásra** is ösztönöz (amikor a közös eredményből való részesedés nem párosul a költségviseléshez való hozzájárulással), ami hátrányosan érintheti az EU-tagállamok közötti kapcsolatokat is. A legplasztikusabb analógiát a NATO szolgáltatja. A katonai szervezetnek nincsenek szupranacionális intézményei, amelyek például figyelmeztetnék a tagállamokat arra, hogy teljesíteniük kellene azon korábbi vállalásukat, amely szerint katonai kiadásait GDP-jük 2 százalékára emelik. Minden érintett tagállam azt reméli, hogy majd a többi helytáll, akár helyettük is, de nem ez történik. Ilyen körülmények között az USA kénytelen kihasználni hegemon pozícióját a többi tagállam meggyőzésére. Az EU-ban közösségi intézmények hiányában szintén terjedne a potyautas-magatartás. Ezzel szemben – az európai uniós intézményeket helyettesítve – csak az EU legnagyobb tagországa, Németország lenne képes hatékonyan fellépni, amit viszont nagyszámú tagország nem venne jó néven (Bachmann 2017: 77). Korántsem véletlen, hogy Németországban minden mértékadó politikai erő a közösségi intézmények erősítését támogatja. Ha a tagállamok közötti különbségek nőnek, akkor fennáll a veszély, hogy a differenciált integráció is mind költségesebbé válik.

A szupranacionális intézmények létének szükségessége, amelyekhez a tagállamok szuverenitásuk egy részét delegálják, különösen erőteljesen domborodik ki a **belső piac** esetében. Ez ugyanis túlmutat a vámtarifákon, kissé tágabb értelemben a közös piacon, mert működtetéséhez olyan intézményekre van szükség, amelyek érvényre juttatják az elfogadott jogszabályokat, és fellépnek a tagországok közötti gazdasági kapcsolatokban a szabályozási protekcionizmussal, a verseny korlátozásával és a nem tarifális akadályokkal szemben.

A differenciált integrációhoz köthető **az Európai Unióhoz és a tagállamokhoz kapcsolódó hatáskörök** problémája. David Cameron korábbi brit miniszterelnök kezdeményezte 2013-ban a kompetenciák tagállamok és európai uniós intézmények közötti megosztásának felülvizsgálatát. Célja annak megállapítása volt, hogy az egyes szakpolitikai

területek működtetése európai uniós vagy nemzeti hatáskörben hatékonyabb-e. A brit kérdésfeltevés mögött természetesen az a szándék húzódott meg, hogy egyes szakpolitikák visszakerüljenek a tagállamok hatáskörébe.

A 32 kötetes, összesen 3 ezer oldalas és 1500 független forrást tartalmazó 2014. évi kompetenciavizsgálat következtetése szerint nem jelentős a felesleges jogszabályok száma. A kompetenciák elosztása a tagállamok és az európai uniós intézmények között, beleértve a vegyes hatásköröket is, összességében megfelelő (Emerson 2015, 2016). A legtöbb kompetenciát egyébként a tagállamok és az európai uniós intézmények közösen gyakorolják. Az **EU-s intézmények kizárólagos hatáskörébe** az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében a következő területek tartoznak:

- vámunió,
- versenypolitika,
- nemzetközi kereskedelempolitika,
- monetáris politika az euróövezet tagjai esetében,
- a halászati politika egyes aspektusai.

A tagállamok és az Európai Unió közötti megosztott hatáskörök a következők:

- belső piac,
- szociális politika,
- kohéziós (regionális) politika,
- mezőgazdaság és halászat,
- környezet,
- fogyasztóvédelem,
- közlekedés és szállítás,
- energia,
- szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése,
- a közegészségügy bizonyos aspektusai,
- kutatás és technológiafejlesztés (a megosztott hatáskörök módosított formája, a tagállamok végrehajthatják saját politikájukat),
- fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás (a megosztott hatáskörök módosított formája, a tagállamok végrehajthatják saját politikájukat).

A támogató kompetenciák a következők:

- az emberi egészség védelme,
- ipar,

- kultúra,
- idegenforgalom,
- oktatás, szakképzés, ifjúság és sport,
- polgári védelem.

A gazdaságpolitika és a kül- és biztonságpolitika státusza sajátos a hatáskörök megosztása tekintetében. A **gazdaságpolitikáról** az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok gazdaság- és foglalkozáspolitikájukat az e szerződésben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik.”

A kül- és biztonságpolitikáról a 2. cikk (4) bekezdése a következőt tartalmazza: „Az Unió az Európai Unióról szóló szerződésnek megfelelően hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását.” Itt az együttműködés kormányközi jellegű, a lényeges döntéseket egyhangúlag hozzák.

A brit kompetenciavizsgálat szerint nincs merev határ az európai uniós és a tagállami hatáskörök között. A tagállamok mozgásteret addig terjed, ameddig nem sértik meg az európai uniós jogot, elsősorban a négy szabadságot. Az integrációs és a tagállami hatáskörök közötti egyensúly megfelelőnek tekinthető.

Ezek után kérdés, hogy milyen jogosítványokat lehet és célszerű visszavenniük a tagállamoknak. A hatáskörökről egyébként nem az EU-intézmények, hanem a tagállamok rendelkeznek, vagyis ők vehetik vissza, amit korábban átadtak. Másrészt elég nagy az ellenállás az alapszerződések módosításával szemben, ami a hatáskörök módosításának a feltétele. (A tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörök megosztására a külgazdaság-politikával foglalkozó 4.1.5 pontban más aspektusokból tértünk ki.)

Elvileg a jelenlegi jogi keretek között is elképzelhető, hogy valamivel **nagyobb mozgásteret** kapnának a tagállamok a munkaerőpiac, a szociális politika terén és a fiskális politika bizonyos részterületein. A tagállamok közötti szabad munkaerőmozgást nem korlátoznák, viszont a szociális juttatásokhoz való hozzáférést szigoríthatnák. Hatályon kívül lehetne helyezni nagyszámú olyan – egyébként csekély jelentőségű – jogszabályt, amely a közvéleményben a tagállami ügyekbe való beavatkozásként csapódik le.

A **belső piac fejlesztésében** is vannak még igen jelentős tartalékok. Az Európai Parlament által megrendelt, az európai integráció hiányosságaiból adódó költségeket számszerűsítő tanulmány szerint, ha a tagállamok újabb területekre kiterjesztenék és a meglévőkön mélyítenék az egységes piacot, a hatályos jogszabályokat hatékonyabban alkalmaznák és elfogadnák az előkészítés alatt álló jogszabályokat, akkor 1597 milliárd euró többletforrás állna rendelkezésükre (European Parliament 2015a). Az egységes piac létrehozása a digitális gazdaságban, a tőkemozgások terén és a szolgáltató szektorban mintegy 500 ezer új munkahely létrehozását eredményezhetné a következő tíz évben.

A differenciált integráció legitímációs szempontból a leghatékonyabb megoldás. Az érintettek (európai uniós in-

tézmények, állam- és kormányfők, bizottsági kollégium stb. az Európai Parlament felügyelete mellett) részvétele az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra kínál garanciákat (Bertoncini 2017a). Megvalósítható procedurális alapon (megerősített együttműködés, illetve olyan fórum létrehozásával, amelyben mindegyik tagállam képvisellel rendelkezik) és szerves fejlődésre támaszkodva, azaz elkülönült szervezetek és intézmények formájában (Bertoncini 2017a). Ez utóbbi kockázata, hogy fokozhatja a kimaradó országok elkülönülését.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a jelenlegi realitásoknak a differenciált integráció két- és többsebességű, illetve a változó geometriájú változata felel meg a legjobban. Mindkettő második legjobb megoldásnak tekinthető. A jelenlegi keretfeltételek között az európai integráció működési hatékonysága, ennek révén legitimitása a közösségi és a tagállami hatáskörök utóbbiak javára történő kisebb mértékű eltolásával és a belső piac mélyítésében rejlő tartalékok kihasználásával javítható.

4.3. Elképzelések az EU jövőjéről

Az utóbbi években az Európai Uniót ért belső és külső kihívások, valamint válságjelenségek (politikai, intézményi, hitelességi és bizalmi válság, amelyekhez napjainkra társult a menekültválság) a brit népszavazástól függetlenül is felvetettek az EU, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unió jövőjére és fejlődési irányaira vonatkozó kérdéseket. Az integráció jövőjének meghatározása, illetve az arra való törekvés egyébként végigkísérte az EU és jogelődjei történetét. Ugyanakkor az EU-t ért belső és külső kihívások nem csekély mértékben osztották meg a tagállamokat. A szuverén adósságválság északi és déli, a menekültügy az északi és déli mellett keleti és nyugati törésvonalat okozott az integrációban. Az egyre szorosabb unió koncepciója kapcsán még egy kelet–nyugati törésvonal is formálódóban van.

A brit kiválás az EU tagállamai közötti integrálódás jellegére, ettől elválaszthatatlanul az integráció jövőjére is rányomja bélyegét. Ezzel kapcsolatban érdemes emlékeztetni az **Európai Tanács 2016. február 18–19-i ülésén** elfogadott, az Egyesült Királyság és az EU viszonyát érintő határozatra, amelynek rendelkezései akkor léptek volna hatályba, ha az Egyesült Királyság az EU tagja marad, és amelyek lényeges változásokat idéztek volna elő magában az EU-ban is. (Részletesebben a 3.3.2. pontban.) Az EU jövőjének az átgondolására jó alkalom az, hogy a brit kilépés kapcsán módosítani kell az EU hatályos alapszerződését, ami adott esetben összeköthető olyan intézkedésekkel, amelyek lökést adnak az integráció fejlődésének. A római szerződések aláírásának 60. évfordulója is aktuálissá tette az integráció jövőjéről való gondolkodást. A továbbfejlődés vagy továbbfejlesztés lehetséges, célszerű és valószínű irányairól könyvtárnyi elemzés jelent meg a nemzetközi szakirodalomban. (Ezek egy részét tekinti át Losoncz [2014: 205–215].) Ennek teljességre törekvő bemutatása helyett az európai uniós intézmények – gyakran vitaanyag formáját öltő – dokumentumaira és a hozzájuk fűzött értékelésekre és kommentárookra célszerű összpontosítani a figyelmet.

4.3.1. Az Európai Bizottság öt forgatókönyve és annak értékelése

4.3.1.1. Az öt forgatókönyv előzményei

Az Európai Bizottság 2017. március elején közzétett, fehér könyv formáját öltő, társadalmi vitára szánt tanulmánya az Európai Unió öt lehetséges fejlődési irányát vázolta fel (European Commission 2017f). E forgatókönyvek áttekintése előtt célszerű emlékeztetni arra, hogy a bizottsági vitaanyagot nagyszámú korábbi dokumentum alapozta meg, amelyek döntő többségét az Európai Tanács fogadta el.⁶⁶

Az első előzmény a 2014 júniusában bizottsági elnökké választott Jean-Claude Juncker által jegyzett „Új kezdet Európa számára: A munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja” című dokumentum volt (Juncker 2014). Ez elsősorban gazdasági, külgazdasági, humánpolitikai és szociális célokat tartalmazott. Egyik leglényegesebb része a később Juncker-tervként is emlegetett európai uniós beruházási projekt, amelynek végrehajtása folyamatban van, és amelynek legfontosabb pillére az Európai Stratégiai Beruházási Alap. A bizottsági program legfőbb új vonása a megszorításokon alapuló korábbi gazdaságpolitikával való szakítás kilátásba helyezése, illetve az EU legitimitásának erősítése.

A második előzmény a 27 tagállam vezetőinek (ez az Európai Tanács az Egyesült Királyság miniszterelnöke nélkül) informális ülésén elfogadott, az EU-tagságról szóló brit népszavazás után 2016. június 29-i dátummal kiadott, a brit kiválás kontextusában már említett **brüsszeli nyilatkozat** (Brüsszeli nyilatkozat 2016). A brit kilépés taglalása mellett, azzal összefüggésben a 27 tagállam vezetői hangsúlyozták, hogy továbbra is egységesek kívánnak maradni az EU keretében, és lendületet kívánnak adni a további reformoknak és a 27 tagú EU fejlődésének. Ezzel nemcsak a brit népszavazás nyomán a tagállamokban az EU dezintegrálódásával kapcsolatban felerősödött aggodalmakat kívánták eloszlatni, hanem a továbbfejlesztés szándékát és perspektíváját is felvillantották.

A harmadik előzmény a 27 EU-tagállam állam- és kormányfőinek 2016. szeptember 16-i **pozsonyi nyilatkozata** (Pozsonyi nyilatkozat 2016) volt, amely a brit népszavazás tükrében értékelte az integráció aktuális állapotát, és vázolt fel néhány jövőre vonatkozó elképzelést. Az aláírók újból kinyilvánították eltökéltségüket az EU fenntartása mellett azzal a nem túlságosan ambiciózus, de a realitásokat mindenképpen tükröző megszorítással, hogy az integráció nem tökéletes ugyan, de nincs jobb eszköz az új kihívások megválaszolására. A brit kilépés ellenére a többi ország számára az Európai Uniót nélkülözhetetlennek tartják. Az EU-ra nemcsak azért van szükség, hogy garantálhassák a békét és a demokráciát, hanem azért is, hogy szavatolhassák a lakosság biztonságát.

A nyilatkozat a cselekvési terv alapelvei között a demokráciadeficitre (ez többek között az európai uniós intézmények és az emberek közötti távolságra utal) reagálva hangsúlyozta az európai uniós állampolgárok várakozásainak és igényeinek jobb kiszolgálását. Kilátásba helyezte továbbá a tagállamok közötti kommunikáció és együttműködés javítását, a korábbi ígéretek teljesítését és a (brit kilépést követően) 27 tagú Európai Unió sikeressé tételét.

⁶⁶ Az itt kifejtettek első változata Losoncz (2017b) írása.

A fontosabb területeket érintő javaslatok (migráció és külső határok, belső és külső biztonság, gazdasági és társadalmi fejlődés, ifjúságpolitika, további lépések) vagy a különböző válságjelenségekre adandó technikai-technokrata jellegű taktikai válaszok voltak, vagy pedig az aláíróknak a meglévő kezdeményezések melletti elkötelezettségét ismételték meg. Hiányzott viszont a stratégiai vízió, az integráció általános jövőképeinek már sokszor kilátásba helyezett körvonalazása.

A **negyedik előzmény** az állam- és kormányfők 2017. február 3-i, a soros elnökségi funkciót betöltő Máltán tartott informális megbeszélése volt (European Council 2017c). Ezen Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke értékelt az új geopolitikai helyzetet (az egyre öntudatosabb Kína, Oroszország Ukrajnával és szomszédaival szembeni agresszív politikája, a közel-keleti válságóc), és emlékeztetett az amerikai kormány kiszámíthatatlan jövőbeli politikájára. Kifejtette, hogy az EU belső helyzetét a nacionalizmus és az idegengyűlölet növekedése, valamint az Európai Uniót támogató elit felfogásában a politikai integrációban való meggyőződés gyengülése, a populisták érveinek való behódolás és a liberális demokrácia fundamentális értékeiben való kételkedés jellemzi. Ugyanakkor az EU dezintegrációja nem vezet a tagállamok teljes szuverenitásának a helyreállításához (ami egyébként is mítosz), hanem fokozza a nagyhatalmaktól (USA, Oroszország, Kína) való függőséget. Ebből logikusan adódik a következtetés, hogy az EU tagállamai csak együtt lehetnek függetlenek.

Ötödik előzményként az **állam- és kormányfők 2017. március 10-i informális ülésükön** foglalkoztak az európai integráció létrejöttének 60. évfordulójával, illetve az EU jövőjét tárgyaló bizottsági fehér könyvvel. Donald Tusk, akinek állandó elnöki megbízatását a grémium az előző napon további két és fél évvel meghosszabbította, az EU-ból való brit kilépésről folyó közelgő tárgyalásokra és az integráció hosszú távú stratégiai érdekeire tekintettel szorgalmazta a 27 tagállam politikai egységének, a kölcsönös bizalomnak a fenntartását (European Council 2017b). Elismerte, hogy bár vannak eltérések az EU jövőjéről, szerinte e cél tekintetében egyetértés van a csúcstalálkozó résztvevői között. A 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek a 60. évfordulóra kiadott **római nyilatkozata** a közös fellépés, „a közös irány tartása” mellett állt ki, bár különböző sebességgel és mélységben, nyitva hagyva a lehetőséget a későbbi felzárkózásra a többi tagállam előtt.

Figyelmet érdemel, hogy egyik informális találkozón sem volt jelen a brit kormányfő. A két nyilatkozatból arra is következtethetünk, hogy a 27 tagállam határozottan kívánja képviselni érdekeit a kiválási tárgyalásokon.

4.3.1.2. Az öt forgatókönyv

Az áttekintett értékelések és vezetői szándéknyilatkozatok beépültek az Európai Unió öt lehetséges fejlődési irányát vázoló bizottsági fehér könyvbe (European Commission 2017f), amelynek időhorizontja 2025-ig terjed. Az európai uniós dokumentumok mellett a bizottsági vitaanyag nagymértékben támaszkodott szakértői elemzésekre is. Ezek egy részét, elsősorban a Gazdasági és Monetáris Unióra vonatkozókat, a következő fejezet mutatja be.

A fehér könyv helyzetértékelésének kiindulópontja, hogy a gazdasági és társadalmi különbségek csökkentése, a gazdasági konvergencia újraindítása és fenntartása, a pénzügyi sebezhetőség mérséklése stb. szükségessé teszi az

integráció erősítését. A reálgazdasági konvergencia azért lényeges, mert a GMU-tagállamok közötti gazdasági fejlettségi különbségek kiegyenlítődéssel csökken a tagállamok közötti folyamatos pénzügyi transzferek szükségessége.

Az EU lehetséges fejlődését modellező öt forgatókönyv bemutatása előtt célszerű áttekinteni az EU pénzügyeinek jövőjét (a 2020 utáni többéves pénzügyi keretet) tárgyaló bizottsági vitaanyagot (European Commission 2017d). Az egyes forgatókönyveknek eltérők a költségvetési vonzatai, megértésükhöz szükséges a jövőbeli európai uniós költségvetés lehetséges általános vonásainak az ismerete. Nemcsak az egyes nemzetgazdaságok költségvetésére, hanem az Európai Unióra is érvényes, hogy az a szóban forgó entitások értékeit és prioritásait fejezi ki.

A bizottsági vitaanyag kiindulópontja az, hogy a **közös költségvetés** középpontjában az **európai uniós hozzáadott értéknek** kell állnia, ami az EU célkitűzéseinek a megvalósításához és értékeinek a megőrzéséhez való hozzájárulást és európai uniós közjavak nyújtását jelenti. Az EU **értékei** közé a demokrácia, a szabadság, a jogállamiság, az alapvető jogok, az egyenlőség, a szolidaritás, a fenntarthatóság és a béke tartozik. Az **európai uniós közjavakra** példa a transznacionális infrastruktúra, az energiahálózatok közötti összeköttetés, a digitális hálózatok, a kutatási infrastruktúra, a déli és keleti külső határok védelme stb. A közjavak európai uniós szintű finanszírozásának intenzitása annál nagyobb, minél magasabb uniós hozzáadott értéket eredményező tevékenységről van szó.

A költségvetési anyag a következő **kihívásokra** kíván választ adni:

- Biztonság és védelem az európai uniós állampolgároknak.
- Erőteljes fenntarthatóság és szolidaritás, beleértve az európai uniós szinten közvetlenül irányított, közjavakkal kapcsolatos állami beruházásokat, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót és a fenntartható mezőgazdaságot.
- A migráció kezelése.
- Külső kihívások, biztonság, humanitárius segítségnyújtás és fejlesztés.

Az európai uniós költségvetés súlyponti területeként a jelenlegi tendenciák és az új kihívások kezelését, ezeken túlmenően a közös agrárpolitika és a kohéziós politika reformját jelölte meg a bizottsági anyag.

A **jelenlegi tendenciák és az új kihívások kezelése** kapcsán a vitaanyag kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a tagállamok közötti, illetve az azokon belüli **gazdasági és társadalmi különbségek mérséklésének**. Közös előrehaladást irányoz elő a kutatás-fejlesztés, az európai uniós ipar versenyképessége és a közbeszerzések terén. A védelempolitikai ráfordításokhoz a közös költségvetésből finanszírozott Európai Védelmi Alap is hozzájárulna. A cél az, hogy 2020 után az alap évi 5,5 milliárd euró beruházást generáljon a védelmi célú kutatások és a védelmi képességek fejlesztése terén.

A Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése kapcsán az anyag olyan pozitív ösztönzőket helyezett kilátásba, amelyek az országspecifikus ajánlásokkal összhangban támogatják a tagállami szerkezeti reformokat. Ezek az ösztönzők ölthetik pénzjutalom, a kohéziós politikai eszközök megerősítése és egy minden tagállam számára hozzáférhető külön alap formáját.

A vitaanyagban megjelent a közös költségvetésből származó kifizetések és a jogállamiság állapota összekapcsolásának kívánalma. A jogállamiság ugyanis az európai uniós forrásokból finanszírozott magán- és állami-közületi beruházások hatékonyságának a feltétele. A gazdasági kormányzás és a kohéziós politika közötti kapcsolat szorosabbá tételének az igénye is hangsúlyt kapott. Ez utóbbi értelmében a forrástranszfer feltétele az Európai Bizottság ország-specifikus ajánlásaiban foglaltak érvényesítése. A vitákban az az elképzelés is megjelent, hogy a kifizetéseket a migráció kezelésével kapcsolatos feltételekhez kössék.

A Bizottság a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztéséről készített elemzésben foglaltakra hivatkozva felvetette azt a kérdést is, hogy az aszimmetrikus sokkok kivédése érdekében a következő közös költségvetés ellásson-e valamiféle gazdasági stabilizációs funkciót. Ennek forrásfedezeteként szóba jöhetnek a meglévő eszközök, de elképzelhető egy új, csak az euróövezetre kiterjedő költségvetési kapacitás, illetve az összes tagállam rendelkezésére álló megoldás.

A fenntartható növekedési modell felé való elmozdulás jegyében holisztikus és integrált módon kívánják ötvözni a gazdasági, a szociális és a környezeti megfontolásokat. Felül kívánnak vizsgálni minden, az európai uniós költségvetésből finanszírozott eszközt abból a szempontból, hogy azok mennyiben teremtenek európai uniós hozzáadott értéket, mennyiben mozdítják elő az EU célkitűzéseit és a tagállami reformokat.

A külső politikák terén az eszközök számát csökkenteni, rugalmasságukat viszont fokozni szeretnék. A Bizottság felvetette a fejlődő országok támogatására hivatott, a tagállamok közvetlen hozzájárulásából finanszírozott Európai Fejlesztési Alap integrálását a közös költségvetésbe annak előnyeivel és hátrányaival együtt. Végül a vitaanyag hangsúlyozta az erős és hatékony európai uniós közszolgálat fontosságát.

A közös agrárpolitika reformja keretében az eredeti célkitűzések megvalósítása mellett nagyobb hangsúlyt kívánnak helyezni közjavak teremtésére. Célirányosabbá kívánják tenni a közvetlen kifizetéseket, fenn kívánják tartani a valamennyi termelő számára egyenlő versenyfeltételeket biztosító belső piac védelmét.

A **kohéziós politika reformja** keretében kiemelt hangsúlyt kapna a rugalmasság fokozása és az igazgatási kapacitások javítása. A tagállami felelősségvállalás erősítése végett célszerűnek tartják a nemzeti társfinanszírozási szintek emelését. Ehhez kapcsolódik az is, hogy a források elosztásában nőne a Bizottság szerepe. A jelenlegi rendszerben a transzferek 80 százalékát a tagállami hatóságok osztják el (és ők ellenőrzik a felhasználásukat is), a fennmaradó 20 százalékát pedig a Bizottság. A javaslat a Bizottság által elosztható hányad növelését irányozza elő. A közösségi források jobb hasznosulását tenné lehetővé egy egységes beruházási alap létrehozása, vagy ennek hiányában a meglévő alapokra vonatkozó egységes szabályrendszer kidolgozása. Végül szükségesnek tartják a jelenlegi forráselosztási rendszernek a kihívásokhoz kapcsolódó új kritériumokkal (demográfiai helyzet, munkanélküliség, társadalmi befogadás, migráció, innováció stb.) történő kiegészítését.

A vitaanyag a közös költségvetés stabilitása és rugalmassága közötti dilemmára is tartalmaz elgondolásokat. Szóba jöhet a többéves pénzügyi keret jelenlegi hétéves időtartamának öt évre történő csökkentése, ami növelné a rugalmasságot, és kezdete és vége egybeesne az Európai Bizottság és az Európai Parlament mandátumával. A rugalmasság úgy is javítható, hogy a források kisebb hányadát osztják el a költségvetési periódus egészére. (Jelen-

leg a források 80 százaléka determinált.) Felmerült az is, hogy a hosszú távú tervezés jegyében 5+5 éves kereteket határozzanak meg.

A 2020 utáni többéves pénzügyi keretben nagyobb szerepet szánnak a közös költségvetést kiegészítő intézményeknek (Európai Beruházási Bank, Európai Fejlesztési Alap, Európai Stratégiai Beruházási Alap) és eszközöknek (garanciák, kölcsönök, tőkefinanszírozás stb.), illetve ezek egymással összehangolt működtetésének, valamint a költségvetés egységes és hatékony szabályozásának.

A költségvetés bevételi oldalán az előterjesztés több lehetőséget vizsgál. Közös jellemzőjük, hogy a jelenlegi saját forrásokat (GNI-alapú tagállami hozzájárulás, vámbevételek, hozzáadottérték-adón alapuló saját forrás) továbbiakkal egészítenék ki (megreformált hozzáadottérték-adón alapuló saját forrás, társasági adón alapuló saját forrás, villamosenergia- és üzemanyagadó, környezeti adó stb.). Nincs szó viszont a közös költségvetés méretének a kiterjesztéséről.

A közös költségvetés lehetséges jövőbeli irányzatait bemutató bizottsági vitaanyag ismertetett megállapításai eltérő hangsúlyokkal érvényesülnek az EU lehetséges jövőbeli fejlődését vázoló öt forgatókönyvben.

Az **első forgatókönyv** („megy minden tovább”) a jelenlegi irányzatok és törekvések folytatódásával számol, különös tekintettel a munkahelyteremtésre, a gazdasági növekedésre, a beruházásokra és a belső piac erősítésére a digitális gazdaságban, a szállítási és energetikai infrastruktúrára, valamint új kereskedelmi szerződések megkötésére. Az előrehaladás sebessége attól függ, hogy a tagállamok mennyire képesek áthidalni a nézetkülönbségeket a közös hosszú távú prioritások érvényesítése érdekében.

A közös költségvetés mérete nem változna, a bevételek biztosításához növekedne a tagállami hozzájárulás, miközben eltörölnék azokat a kedvezményeket, amelyekre a jelenlegi rendszerben egyes tagállamok jogosultak. A közös költségvetés kiadásainak szerkezetét a belső és külső kihívások megválaszolásához igazítanák, aminek nyomán csökkenne az agrártámogatások és a kohéziós források aránya (részletesen lásd a *4. táblázatban*).

Abból kiindulva, hogy a tagállamok nem képesek egyetértésre jutni több szakpolitikai területen, a **második forgatókönyv** („kevesebbet együtt”) fokozatosan az egységes piac néhány kulcsterületére összpontosítja a figyelmet és az energiát, a többi szakpolitikai területen pedig a tagállamok kevesebbet tesznek együtt. Lényeges területeken – migráció és védelmi politika – hiányzik a közösségi szintű együttműködési szándék. A közös költségvetés mérete kisebb lenne. A bevételek szűkítése miatt elsősorban a mezőgazdasági és kohéziós támogatásokra fordított kiadások csökkennének. Kevesebb forrást irányoznának elő továbbá a külső tevékenységre, a biztonság, a határvédelem és a migráció kiadásait nem finanszíroznák.

A **harmadik forgatókönyvben** („néhányan többet tesznek”) az EU lehetővé teszi a tagállamok csoportjainak bizonyos területeken az előrehaladást. A forgatókönyv azt feltételezi, hogy a tagállamok arra hajlandó koalíciója bizonyos specifikus területeken (védelem, belbiztonság, adózás, szociális ügyek) erősíti az együttműködést, amit jogi és költségvetési eszközökkel is alátámasztanak. A közös költségvetés méretét növelik. A pótlólagos költségvetési kiadásokat a szoros együttműködésben részt vevő tagállamok fedezik. A növekményt a külső tevékenység, a biztonság, a határvédelem és a migráció finanszírozására fordítják. Csökken a mezőgazdasági és kohéziós támogatások aránya. Az új

szakpolitikák kizárólag az azokat kialakító országokra vonatkoznak, és ők is finanszírozzák. A közös költségvetésben megjelenik a Gazdasági és Monetáris Unióra vonatkozó gazdasági stabilizáló funkció.

4. táblázat: Az öt forgatókönyv fő uniós kiadási területekre gyakorolt hatásai

	FORGATÓKÖNYVEK				
	1. Minden megye tovább	2. Kevesebbet együtt	3. Néhányan többet tesznek	4. Gyökeres átalakulás	5. Sokkal többet együtt
Szakpolitikai prioritások	A jelenlegi reformprogram folytatása.	Elsősorban az egységes piacokhoz szükséges funkciók finanszírozása.	Az 1. forgatókönyv szerint; egyes tagállamok kiegészítő költségvetési forrásokat mozgósítanak azokon a területeken, ahol a nagyobb szerepvállalás mellett döntenek.	A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások finanszírozása.	Sokkal nagyobb szerepvállalás a szakpolitikai területeken.
Volumen	Nagyjából változatlan.	Lényegesen kisebb.	Valamivel nagyobb.	Kisebb.	Lényegesen nagyobb.
Versenyképesség	Enyhén nagyobb részarány.	Az 1. forgatókönyv szerint, ám lényegesen kisebb összeggel.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Nagyobb részarány.	Nagyobb részarány.
Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
Mezőgazdaság	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
Biztonság, védelem, migráció	Nagyobb részarány.	Nincs finanszírozás.	Nagyobb részarány, amelyet az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
Külső tevékenység	Nagyobb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Nagyobb részarány, amelyet az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
Gazdasági és Monetáris Unió			Az euróövezeti tagállamokra vonatkozó stabilizációs funkció.		Makrogazdasági stabilizációs funkció és egy Európai Valutaalap.
Bevételek	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül, más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését.	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül.	Az 1. forgatókönyv szerint, emellett az új szakpolitikákat kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák.	Az 1. forgatókönyv egyszerűsített változata, új saját források.	A 4. forgatókönyvön túlmutató, mélyreható reform, az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból finanszírozzák.

Forrás: European Commission (2017d: 38)

A **negyedik forgatókönyvben** („gyökeres átalakulás”) a tagállamok kevés számú prioritás érvényesítésére koncentrálnak energiájukat és erőforrásait, jobban összehangolva az ígéretek, a várakozásokat és a teljesítést. Idetartozhat az innováció, a külkereskedelem, a migráció, a határvédelem és a biztonság. A kitűzött célok köre szűkebb, a nagyon magas európai uniós hozzáadott értéket tartalmazó területekre összpontosul (kutatás-fejlesztés, közlekedési és energetikai hálózatok stb.), ahol viszont a tagállamok hatékonyabban kívánnak és képesek együttműködni. Máshol viszont kevésbé ambiciózus, sőt csökkenő intenzitású a közös fellépés. Ehhez a forgatókönyvhöz kisebb méretű közös költségvetés tartozik, amelynek kiadásaiban a mezőgazdasági és kohéziós támogatások aránya kisebb, lényegesen nagyobb viszont a biztonság, a határvédelem és a migráció, valamint a külső tevékenység relatív súlya. A bevételekben növelnék az új saját források arányát

Abból kiindulva, hogy jelenlegi állapotában sem az EU, sem a tagországok önállóan nem alkalmasak a kor kihívásainak a megválaszolására, az ötödik forgatókönyvben („sokkal többet együtt”) a tagállamok az integráció széles tartományában, nagyszámú szakpolitikában mélyítik el egyidejűleg az együttműködést a kompetenciák megosztásával, azaz azok jelentős részének közösségi intézményekhez való delegálásával. A modellben az EU-s szintű döntéshozatal és a döntések végrehajtása egyaránt gyorsan történik. Többek között a széles területet átfogó közös külpolitika nyomán a migráció kezelése közösségi hatáskörbe kerül. Befejezik a belső piac egységesítését az energetika, a digitális gazdaság és a szolgáltatások terén. Mind az euróövezetben, mind az egész EU-ban erőteljesebben koordinálják a fiskális, a szociális és az adópolitikát, a pénzügyi szolgáltatások felügyelete közösségi szinten történik. Az új célkitűzések finanszírozásához megnövelik a közös költségvetés méretét, amelyből több jut mezőgazdasági és kohéziós támogatásokra, és lényegesen nagyobb a biztonság, a határvédelem, a migráció és a külső tevékenység aránya. A makrogazdasági stabilizáló funkció mellett az IMF analógiájára és mintájára egy Európai Valutaalap létrehozását is előírányozzák.⁶⁷ Mindehhez elengedhetetlen a közös költségvetés átfogó reformja.

Ez a legambiciózusabb forgatókönyv, talán kvázi föderális változatnak tekinthető, amely leginkább az integráció-elméletekben definiált, az eddig megvalósultnál magasabb szintű gazdasági és monetáris uniónak tekinthető. Ezt a forgatókönyvet, pontosabban annak az euróövezetre vonatkozó részét, részletesen tárgyalja a Bizottságnak a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítéséről szóló vitaanyaga (European Commission 2017c), amiről a következő fejezetben lesz szó. Az egyes forgatókönyveknek a fő európai uniós kiadási területekre gyakorolt hatását foglalja össze a *4. táblázatot* az előző oldalon.

Jean-Claude Juncker bizottsági elnök 2017. szeptember 23-i beszédében az EU jövőjét vázoló fehér könyv, illetve az annak publikálása óta napvilágot látott vélemények alapján értékelte az Unió helyzetét (European Commission 2017h). Ebben a következő prioritásokat rögzítette:

⁶⁷ Az International Monetary Fund elnevezés pontatlan fordításban Nemzetközi Valutaalapként honosodott meg, holott monetáris alapról van szó. Mivel az IMF analógiájára kívánják létrehozni az európai monetáris alapot, ezért magyarul indokolt az Európai Valutaalap elnevezés, a továbbiakban ezt használja a könyv, annak ellenére, hogy nem adja vissza az angol változat jelentését.

- a közös kereskedelempolitika erősítése,
- az ipar erősítése és versenyképesebbé tétele, új iparpolitikai stratégia,
- az EU vezető szerepe a klímaváltozás kezelésében,
- az EU és állampolgárainak védelme a digitális korszakban,
- migráció.

Jean-Claude Juncker „hatodik forgatókönyve” az értékek unióján alapul, és három elvre támaszkodik: a szabadságra, az egyenlőségre és a jogállamiságra. Az **Európai Unió egysége erősítésének** kulcseleme az euró, amely több mint bizonyos országok csoportjának közös pénze, mert az integráció szimbóluma, az alapszerződések szerint nem egyes tagállamok, hanem az egész EU pénze. Bevezetésére Dánia és az Egyesült Királyság kivételével mindegyik EU-tagállam kötelezettséget vállalt a feltételek teljesítése után. Juncker javasolta a GMU-ba való belépést támogató eszköz létrehozását, amely technikai, sőt pénzügyi segítséget nyújt az érintett tagállamoknak. Elengedhetetlennek tartja még a kockázatok mérséklését és terítését lehetővé tevő bankunió befejezését, és azt, hogy mindegyik EU-tagállam csatlakozzon hozzá. Ezen túlmenően a tagállamoknak egyetértésre kell jutniuk a szociális jogok európai pilléréről (európai szociális sztenderdek uniója). Végül kitért a Nyugat-Balkán és Törökország vonatkozásában az EU bővülésének a perspektíváira. Megerősítette, hogy a csatlakozás feltétele a jogállamiság biztosítása.

Az **Európai Unió erősebbé tételével** összefüggésben az egységes piacra koncentrált. A belső piaci jogalkotásban a minősített többség kiterjesztése mellett szállt síkra. Az erősebb Gazdasági és Monetáris Unió tekintetében a korábbi bizottsági elképzelésekkel összhangban az Európai Stabilitási Mechanizmus Európai Valutaalappá történő fejlesztését és európai uniós gazdasági és pénzügyminiszteri poszt létrehozását javasolta. Elutasította a GMU számára külön parlament létrehozását, az euróövezet parlamentje ugyanis az Európai Parlament. Az euróövezetnek javasolt külön költségvetést is ellenezte, ehelyett egy erős euróövezeti költségvetés mellett érvelt az európai uniós költségvetésen belül. Végül szükségesnek tartotta a terrorizmussal szembeni erőteljesebb fellépést és az EU globális szerepvállalásának az erősítését. A **demokratikusabb Európai Unió** kapcsán rokonszenvét fejezte ki az európai parlamenti választásokon az egyébként vitatott transznacionális listák iránt.

A bizottsági forgatókönyveket érdemes röviden a témával foglalkozó szakirodalom néhány általános megközelítésével szembevetni. A szakirodalmi források két szélsőség közé helyezik el az EU lehetséges fejlődését. Az első szélsőséges elméleti lehetőség az **Európai Unió felbomlása**. Feltételezve az európai uniós intézmények és a tagállamok vezetőinek racionális gondolkodását és cselekvését, jelenleg ennek a realitása csekély. Az EU szétesése azért sem valószínű, mert fennállásának hat évtizede alatt nemcsak a tagországok közötti gazdasági értelemben vett integráltság ért el magas fokot (Palánkai et al. 2011), hanem a tagállamok óriási politikai (továbbá szimbolikus és morális) tőkét is fektettek az európai integrációba, amit nem fognak veszni hagyni. Ennél nyomósabb érv, hogy a felbomlás negatív összegű játék lenne, azaz minden tagállam vesztesen kerülne ki belőle, bár az egyes tagországok vesztesége az eltérő sajátosságok miatt különböző mértékű lenne. Az azonban egyáltalán nem biztató, és nem utal egyensúlyi helyzetre,

hogyan az EU, azon belül pedig a GMU jövőjéről való gondolkodást sok tekintetben a felbomlás vagy a kilépés következményeitől való félelmek motiválják.

A második szélsőséges teoretikus eshetőség az **integráció átfogó erősítése** (EU 2.0), a szorosabb integráció. Ennek egyik alapja éppen az EU mélyítését és a tagállamok szorosabb együttműködést akadályozó Egyesült Királyság kilépése. Másik alapja az, hogy hosszabb ideje tapasztalhatók az Európai Unió belüli együttműködés fokozását, a jelenleginél sokkal erősebb közös intézményi rendszert szorgalmazó elképzelések és törekvések. Általános céljuk az európai uniós tagországok hatékonyabb gazdasági működésének előmozdítása és az európai uniós alapelvek és értékek védelme.

Ezeknek az elképzeléseknek a nagy része, elsősorban azok, amelyek a nemzetek feletti intézmények erősítését célozzák, még nem intézményesült, hanem csak a koncepciók szintjén létezik. Közös vonásuk, hogy nem mennek szembe az európai uniós jogszabályokkal, éppen ellenkezőleg: összhangban vannak azok betűjével és szellemével.

Az utóbbi évek fejleményei alapján az EUSZ 1. cikkében szereplő, a föderatív integráció koncepciójának megfeleltethető célkitűzés („az Európa népei közötti egyre szorosabb egység folyamata”) megvalósulása szinte kizártnak tekinthető. Ezt egyébként az alkotmányszerződés elutasításával a francia és a holland szavazók már 2005-ben elvetették.

A két extrém lehetőség között, és az elsőhöz közelebb áll **az EU dezintegrálódása**. Ez nem jelenti feltétlenül újabb tagállam kiválását, hanem abban nyilvánul meg, hogy az euroszeptikus pártok és mozgalmak megerősödése nyomán megnőhet az EU-ból való kilépés támogatottsága, a centrista és konzervatív pártok tartós defenzívába kerülhetnek az euroszeptikus pártokkal és mozgalmakkal szemben. Emiatt az integráció fejlődése megtorpan, ami az integrációs vívmányok egy részének a lemorzsolódását idézheti elő. Mindez egy alacsonyabb integrációs fokozathoz való visszatéréshez is vezethet.

Ennek a változatnak a korlátja, hogy bár a hatások még nem bontakoztak ki teljes súllyal, a kiválás nyomán az Egyesült Királyság gazdasági helyzetének romlása és a kilépés jellegével kapcsolatos bizonytalanság sok ország szavazóit visszatarthatja az EU elhagyásának a szorgalmazásától. Az EU támogatottsága jelentős a tagállamokban, bár nem feltételek nélküli, ami a brit népszavazás után még erősödött is valamelyest. A választók többsége sok tekintetben továbbra is elégedetlen ugyan az Európai Unióval, ugyanakkor destabilizálódásként érzékelte a brit népszavazás, valamint az amerikai elnökválasztás eredményét. Addig, amíg a brit referendum idején a politikai válságjelenségek az EU-ban voltak súlyosabbak, egy évvel később a helyzet megfordult: az EU konszolidálódott, és az Egyesült Királyság politikai válságba került.

A felbomlás és a szorosabb integráció, mint két szélső pont között található az EU dezintegrálódásánál kedvezőbb prognózisok, mint például a **kétsebességes integráció** és a **kormányközi együttműködés dominanciáján alapuló lazább konfiguráció**.

4.3.1.3. A forgatókönyvek értékelése

Az EU jövőjére vonatkozó forgatókönyveket tárgyaló **bizottsági vitaanyag optimista** abban a tekintetben, hogy nem számol sem az EU felbomlásával, sem pedig lassú, fokozatos dezintegrálódásával, azaz az integráció eddigi eredményeinek leépítésével vagy elért szintjének visszaesésével. Ezeknek a lehetséges fejleményeknek még a kockázatát sem említi meg annak ellenére, hogy a brit kiválás cáfolta azt a korábbi általános véleményt, amely szerint az európai integráció visszafordíthatatlan. (Részletesebben lásd a 6. fejezetben.) Ez természetesen érthető, hiszen nem az Európai Bizottság apparátusának a feladata különféle katasztrófa-forgatókönyvek kimunkálása.

Mindegyik szcenárió abból a feltételezésből indul ki, hogy **az integráció elért eredményei fennmaradnak**. Erre az alapra támaszkodva építkeznek az egyes forgatókönyvek, amelyek más-más területre helyezik a hangsúlyt. A bizottsági anyag szakított a több vagy kevesebb integráció szembeállításával. A forgatókönyvek a **mélyebb**, a **kevésbé mély** és a **differenciált integráció** lehetőségeit tárgyalják (Russack 2017: 7). A forgatókönyvek további közös vonása a közös értékek minimális szintjének a fenntartása, valamint a transzparencia és a nyitottság. A transzparencia azt jelenti, hogy a szorosabb együttműködés mindenki számára követhető, a nyitottság pedig azt, hogy bármelyik kívülálló tagállam számára fennáll a csatlakozás lehetősége, feltéve, ha teljesíti az előírt feltételeket. Eltérő mértékben ugyan, de a forgatókönyvekben megjelennek a rugalmas integráció elemei.

Az intézményi vita elkerülése végett a bizottsági anyagból hiányzik az **alapszerződés módosításának** a szükségességére történő utalás, annak ellenére, hogy különböző mértékű változtatásokra szükség lenne a forgatókönyvek végrehajtásához. Jelentős különbség lehet aközött, ami elvileg szükséges, és aközött, ami megvalósítható. Az alapszerződés átalakítása nagyon sok bizonytalansággal és kockázattal járna, ehelyett az EUSZ és az EUMSZ által kínált lehetőségek minél teljesebb körű kiaknázása jelentené a legkisebb ellenállást. A vitaanyag 2025-ig tartó időhorizontját tekintve valószínűleg elkerülhetetlen lesz az alapszerződés revíziója.

Az egyes forgatókönyvekhez az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti **kompetenciák eltérő megosztása** tartozik, beleértve többek között a közös európai uniós ügynökségek (amilyen például az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, korábban Frontex) erőteljesebb intervenciós jogosítványait. Ez is érv az alapszerződés módosítása mellett.

Az egyes szcenáriókat röviden értékelve, az **első forgatókönyv** („megy minden tovább”) meglehetősen optimista helyzetértékelésen és feltételezéseken alapul. Azzal számol ugyanis, hogy egy sor kihívás (euróővezet, külső határvédelem, menekültügy stb.) a meglévő politikai, intézményi, jogi és költségvetési keretek között többé-kevésbé eredményesen megválaszolható, amiben az összes EU-tagállam érdekelt, továbbá a tagállami reformprogramok is előrehaladnak.

Ennek lényegében a **jelenlegi status quo lassú, fokozatos, jelentős intézményi reformok és az alapszerződések módosítása nélküli, apró lépésekkel történő javításának a forgatókönyve** az integráció minden lényeges területén, mindegyik EU-tagállam részvételével. Ennek realitása kétséges. Számottevő tagállami ellenállással indokolt számolni a mezőgazdasági és a kohéziós támogatások megkurtításával kapcsolatban.

A belső piacra koncentráló második forgatókönyv („kevesebbet együtt”) minimalista szemléletet tükröz, a **gyengébb ellenállás irányába történő elmozdulásként** értékelhető, olyan területekre, ahol a tagállamok a legnagyobb mértékben érdekeltek az együttműködésben, és ahol ennek az akadályai a legkisebbek. Ez a változat számol azzal, hogy a tagállamok közötti érdekelttség az integráció szűk sávjában áll fenn, ennek megfelelően összességében az integrálódás is megtorpan, sőt visszafejlődik valamelyest.

Ez a forgatókönyv nincs összhangban a gazdasági integrációk fejlődésének belső logikájával a globalizáció körülményei között, és nem ad választ az EU előtt álló belső és külső kihívásokra sem. Ebből a változathoz egyébként logikusan következik a kohéziós politika gyengülése. A forgatókönyvet vélelmezhetően kevés tagállam támogatná. Sok jel szerint ez az elképzelés leginkább az integráció alacsonyabb szintjét szorgalmazó szélsőjobboldali erők érdekeinek felel meg.

A **harmadik forgatókönyv** („néhányan többet tesznek”) az első forgatókönyvön alapul, kiegészítve a jogilag jelenleg is megengedett **megerősített együttműködés** nagyszámú területre és szakpolitikára történő kiterjesztésével. Ehhez a megerősített együttműködés jelenlegi szabályozását is módosítani kell. Ez az önkéntességen alapuló differenciált integráció változó geometriájú variánsának a modellje. Egyrészt differenciál a tagállamok között, amennyiben a tagországok bizonyos csoportja képezi az integráció hajtóerejét, amelyek közös célkitűzéseket is kialakíthatnak. Másrészt szelektív lehet azon területek tekintetében, amelyeknél az együttműködés erősítése mellett száll síkra. Elvileg szó lehet az integráció viszonylag széles tartományában történő előrehaladásról, de csak az abban érdekelt tagállamok részvételével.

Megvalósíthatósági korlátai a részletekben vannak. Egyelőre nem világos ugyanis, hogy a tagállamok mely területeket tartják alkalmasnak a megerősített együttműködésre. Jelentős az a kockázat, hogy a differenciált integráció változó geometriájú modellje helyett az à la carte integráció valamilyen formája valósul meg.

A **negyedik forgatókönyv** („gyökeres átalakulás”) a többsebességű integrációra hasonlít leginkább, azaz korlátozott számú közösen elfogadott célkitűzés megvalósítását mindegyik tagállam vállalja. Ez bizonyos tekintetben **hasonlít a második forgatókönyvhöz, a fő különbség az együttműködésre kiválasztott területek megjelölésében van**, ugyanis nem a belső piacot tartják döntő fontosságúnak. Sok vonatkozásban a differenciált integráció többsebességű modelljére is emlékeztet. Szigorúan gazdasági szempontból a forgatókönyv előremutató, de a közös költségvetés áramvonalasítása miatt kérdéses a tagállamok által történő támogatottsága. Az ötödik forgatókönyvről a következő fejezetben lesz szó részletesen.

A Bizottság szándékosan nem foglalt állást arról, hogy melyik forgatókönyvet tartja célszerűnek, támogatandónak és a legvalószínűbbnek, hanem az EU **lehetséges fejlődési irányait** vázolta fel úgy, hogy az egyes forgatókönyvek nem zárják ki egymást, és egy vagy több forgatókönyv ötvözte is végrehajtható. Az Európai Bizottság nem is tekinthette feladatának közös jövőképre vonatkozó javaslat kidolgozását és előterjesztését. Ennek egyik oka az, hogy az EU jövőbeli fejlődéséről eltérően vélekednek a tagállamokban. A másik, ennél lényegesebb ok az, hogy a közös jövőkép és stratégia kimunkálását, majd széles körű vita után történő elfogadását nem az Európai Bizottság, hanem az Európai Tanács kezdeményezheti. Ugyanakkor a bizottsági vitaanyag alkalmas az Európai Unióval kapcsolatos várakozások alakítására, közelítésére a realitásokhoz, a megalapozatlan vágyálmok féken tartására.

Mindegyik forgatókönyv táblázatban foglalja össze a belső piacra és a kereskedelemre, a Gazdasági és Monetáris Unióra, a schengeni rendszerre, a migrációra és a biztonságra, a kül- és védelmi politikára, az ezek pénzügyi fedezetét megteremtő közös költségvetésre, valamint a végrehajtó kapacitásokra vonatkozó leglényegesebb következtetéseket. Valamennyi forgatókönyv felhívta a figyelmet a megvalósításukból adódó következményekre, kockázatokra és lehetőségekre.

Mindegyik változat végén található néhány olyan példa, amely a főbb gazdasági szereplőkre gyakorolt hatásokat mutatja be. A dokumentum ezzel demonstrálja azt a törekvést, hogy az egyes forgatókönyvek minél életszerűbbek legyenek, **minél közelebb kerüljenek az európai uniós polgárokhoz**, és ezáltal erősítsék az EU vonzerejét és legitimitását. Így az ötből négy forgatókönyvben megjelenik például a jövő közlekedésében innovációs áttörést ígérő elektromos autó valamilyen összefüggésben. Mindez azt jelzi, hogy a Bizottság igyekezett figyelembe venni a közvélemény önálló tényezővé válását az integráció alakításában. Nagy fontosságot tulajdonított a digitális piac egységesítésének is, amelynek megvalósításától 450 milliárd euróval több hozzáadott értéket és 3,6 millió új munkahely létrejöttét várja. Az egyes forgatókönyvek ismertetése után megtalálhatók a mellettük és az ellenük szóló érvek is.

A vázolt megközelítéssel a Bizottság el kívánta kerülni azt a politikusok által gyakran hangoztatott (az esetek nagy részében megalapozatlan) vádat, hogy nyomást gyakorol a tagállamokra. A tagállamoknak felkínált választási lehetőségekkel azt igyekezett érzékeltetni, hogy **az európai integráció dinamikája végső soron a tagországok önkéntes döntésétől és kötelezettségvállalásaitól függ** (Russack 2017: 10). A bizottsági vitaanyagban tükröződik a Jean-Claude Juncker elnöksége alatt végbement fordulat, amelynek lényege, hogy a kisszerű technikai jellegű problémák és technokrata jellegű intervenciók helyett az Európai Bizottság az EU előtt álló lényeges politikai és gazdasági problémákra és kihívásokra összpontosítja a figyelmét. Ezt támasztja alá, hogy a Juncker által vezetett Bizottság mindössze 25 nagy ügyre koncentrált az előző Bizottság mintegy 100 kérdésével szemben.

A hosszú távú jövőképnek az **európai integráció céljára és értelmére** is adnia kellene támpontot vagy támpontokat. Egy lehetséges szempont lehet az **EU által teremtett hozzáadott érték**, azaz az a többlet, amelyet az integráció tud nyújtani a tagállamok egymástól elszigetelt politikáikhoz és cselekvéséhez képest. (Erről részletesen a 6. fejezetben van szó.) Konkretizálva a fogalom tartalmát, a kérdés az, hogy az EU milyen módon tudja növelni polgárai jólétét és biztonságát azon túl, amire a tagállamok önmagukban is képesek (például olyan stratégiai területeken, mint a migráció vagy a belső és külső biztonság). Ugyanakkor azt is célszerű elkerülni, hogy az EU intézményei túlságosan nagy mértékben avatkozzanak be a tagállamok belügyeibe. Az egyes forgatókönyvekben ez a kritikus vagy egyensúlyi pont különböző.

Ehhez kapcsolódik az a kérdés is, hogy **milyen módon egyeztethető össze az integráció belső kohéziója az integráció rugalmasságával**. Erre a bizottsági anyagban implicit válaszok találhatók. Egyes forgatókönyvek ugyanis azzal számolnak, hogy bizonyos projektek megvalósításában nem mindegyik tagállam vesz részt (bár a későbbi csatlakozás lehetősége fennáll). A rugalmasság egyik kockázata, hogy az integráció tranzakciós kapcsolatok halmazává válik, ami szükségképpen mérsékli a tagállamok közötti szolidaritást. Ez különösen válsághelyzetekben lehet veszélyes, illetve általában is nehezíti a közös cselekvést. A másik kockázat az, hogy a döntéshozatali mechanizmus áttekinthetatlenné

válí, ami gyengítheti az EU legitimitációját is. Végül az is előfordulhat, hogy néhány tagállamra hárul a közös politikák terheinek nagy része, miközben az összes tagország profitál belőlük (Grabbe–Lehne 2016). A nagyszámú opt-out például lemorzsolta az Egyesült Királyság szolidaritását és a közös érdekek melletti elkötelezettségét. Hasonló hatásai voltak Dánia kimaradási lehetőségeinek. Az árnyalt képhez az is hozzátartozik, hogy a sorozatos bővülések nyomán az Egyesült Királyság nélküli Európai Unió sok vonatkozásban differenciálódott, aminek következtében gyengült a kohézió. A sok tekintetben különböző tagállamok egységes kezelése mind nehezebb, ami önmagában is felkelti a nagyobb fokú rugalmasság igényét.

A bizottsági dokumentum nem említette meg az Egyesült Királyság kiválását az EU-ból. Ennek nem kell feltétlenül helyet kapnia egy ilyen előterjesztésben, viszont nagyon is gyakorlati kérdés: lesz-e az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak elegendő humán és egyéb erőforrásuk ahhoz, hogy a példa nélküli kilépési tárgyalások lebonyolításával párhuzamosan az EU jövőjével is foglalkozzanak. Ez a probléma közben a politikai szándékok szintjén megoldódott, az Európai Tanács 2017. április 29-én közzétett iránymutatásaiban elválasztotta egymástól a kilépési tárgyalásokat az EU egyéb ügyeitől, beleértve az integráció jövőjéről történő gondolkodást (European Council 2017a). E mögött az a szándék is meghúzódhatott, hogy a tagállamok közötti vita súlypontja a kilépési tárgyalásokról az EU jövőjére vonatkozó diskurzusra tevődjön át. Az európai integrációra adandó pozitív jövőkép elterelheti a figyelmet az EU-ból való kilépésről a tagállamokban. A két dolog egymástól való elválasztása azt is jelzi, hogy az EU-ból való kilépés elsősorban az Egyesült Királyság ügye.

Az EU pénzügyeinek a jövőjét tárgyaló bizottsági vitaanyag sem említette meg az Egyesült Királyság kiválásának a közös költségvetésre – főleg annak bevételi oldalára – várhatóan gyakorolt hatásait. A 2020 utáni közös költségvetés nagymértékben függ az EU és az Egyesült Királyság közötti pénzügyi megállapodástól. Ugyanakkor a 2020 utáni többéves pénzügyi keret tárgyalása 2018-ban kezdődik, amelynek során célszerű figyelembe venni a brit kilépés következményeit. (A kilépés költségvetési vonzatait elsősorban brit szempontból vizsgálja a 3.7.4. pont.)

Egy elemzés szerint az EU-ból való brit kiválás a 2020 utáni költségvetési periódusban folyamatosan mintegy évi 10 milliárd eurós lyukat üt az európai uniós költségvetésben (ez megfelel az Egyesült Királyság nettó hozzájárulásának), amit vagy a tagállami befizetések növelésével, vagy a kiadások csökkentésével, vagy a kettő ötvözetével lehet eltüntetni. A befizetések növelése a nettó befizető országok ellenállásába ütközik, míg a kiadások csökkentése azokat az országokat érinti kedvezőtlenül, amelyek a közös agárpolitikából és a kohéziós politikából profitálnak. A két országcsoport közötti erőviszonyokat módosíthatja azon tagállamok álláspontjának a változása, amelyek egyenlege közel van az egyensúlyhoz (Franciaország, Írország, Olaszország és Spanyolország). A patthelyzet és az azzal együtt járó káosz elkerülését célzó kompromisszumos megoldásként elképzelhető, hogy a nettó befizető országok növelik hozzájárulásukat annak fejében, hogy a nettó kedvezményezett beleegyeznek a kiadási oldal reformjába (Haas–Rubio 2017). A brit kilépés jó alkalom az európai uniós költségvetés mélyreható reformjára. Ehhez előzetes hozzájárulás Monti (2016) és Núñez (2016) tanulmánya.

Jelenleg a közös költségvetés mintegy 70 százaléka regionális fejlesztésre és a mezőgazdaságra jut. Abban a tagállamok vezetői elvben egyetértenek, hogy az EU-nak új kezdeményezéseket kellene indítania, és több forrást kellene

allokálnia a külső kihívások megválaszolására. Arra azonban eddig nem született válasz, hogy a kiadások milyen mértékű átcsoportosítását (mely programok forrásainak megkurtítását) tartják célszerűnek. Erről a bizottsági anyag sem foglalt állást, hanem csak annyit közölt, hogy a költségvetésben végrehajtandó változások attól függenek, milyen jövőt szánnak a tagállamok az EU-nak. Elgondolkodtató egyébként, hogy a forgatókönyvek többsége a közös költségvetés terjedelmének a visszafogásával számol.

Egyelőre nem ismert, hogyan lehet a költségvetési kiadásokat feltételekhez kötni (a jogállamiság tiszteletben tartása, a gazdasági kormányzás és a kohéziós politika összekapcsolása, illetve a migráció kezelése). A mezőgazdasági támogatások alakulása elválaszthatatlan a közös agrárpolitika reformjától, ami nagy vitákat fog kiváltani. Az új feladatok ellátása a bizottsági apparátus létszámának emelését teszi szükségessé, ami viszont több tagállam ellenállását válthatja ki.

Az EU lehetséges jövőbeli fejlődését öt forgatókönyvben vázoló bizottsági vitaanyagot sok **bírálat** érte. Így nehezményezték, hogy a tanulmány nem tér ki arra, bizonyos forgatókönyvek miért lehetségesek, mások pedig miért nem. Általános hiányosságnak tartották, hogy az egyes változatok nem tárják fel mélyebben a társadalmi korlátokat, valamint nem mutatják be, milyen módon kellene az európai uniós intézményeket alkalmazni az egyes forgatókönyvek végrehajtására (Wolff 2017). További kritika, hogy a Bizottság a 27 tagállamból álló Európai Unióval foglalkozik, figyelmen kívül hagyja viszont az EU szűkebb és tágabb környezetét, az Egyesült Királysághoz és a többi európai országhoz fűződő kapcsolatrendszer, beleértve az EU összetételének esetleges megváltozását. Kérdéseket vet fel az eltérő sebességű integráció az EU kohéziójáról is. (Például a bankunió gyengítheti az egységes bankpiacot, mert éket ver az euróövezetbe tartozó és az azon kívüli országok közé.) A Gazdasági és Monetáris Unió jövőjével kapcsolatos leglényegesebb tisztázásra váró kérdés a fiskális kockázatok kezelése (Wolff 2017). Általános az egyetértés abban, hogy a magasabb szintű Gazdasági és Monetáris Uniót tárgyaló forgatókönyv megvalósítása jelentős politikai tőkét feltételez.

A brit népszavazás utáni csúcstalálkozókon az EU-tagállamok vezetői is csak abban jutottak eddig egyetértésre, hogy **fenntartják az EU politikai egységét**. Ennek az akaratnak a többszöri kinyilvánítása és a politikai vezetők nyilatkozatainak keresztül történő sulykolása mérsékelte az EU dezintegrálódásának a valószínűségét. Arról azonban nem volt szó, vagy csak kevés szó esett, hogy mi lehet vagy legyen ennek az egységnek a konkrét tartalma akkor, amikor az EU nagymértékben megosztott. Nem is lett volna szerencsés, ha az egység tartalmát 2017 tavaszán próbálták volna meghatározni, többek között a 2017. évi tavaszi hollandiai és franciaországi, illetve az őszi németországi választások miatt. A 60. évforduló viszont kiváló alkalom lett volna.

Az integráció jövőjét érintő közös álláspont kialakítása a fentiekben vázolt nehézségek ellenére sem eleve reménytelen. Ezt példázza a 2016-ban közzétett „Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan” című dokumentum (Európai Bizottság 2016), amihez a Tanács novemberben már végrehajtási tervet is elfogadott. Ugyanakkor a képet árnyalja, hogy – nem utolsósorban a különféle külső fenyegetések hatására – a közös érdekeltég egyértelműbb a kül- és biztonságpolitikában, így itt a közös álláspont kialakítása is könnyebb, mint az EU jövőbeli fejlődési irányainak a meghatározása terén. Múltbeli tapasztalatok alap-

ján bizonyos korlátok között a mindenki által elfogadott stratégiai jövőkép nélkül is lehetséges rövid távon az európai integráció továbbfejlesztése apró lépésekkel – a hosszabb távú fenntarthatósághoz azonban ez messze nem elegendő.

Politikai döntés kérdése, hogy a bizottsági előterjesztésnek melyik változata valósul meg. Mindegyik tagállam érdekelt az elért integrációs eredmények (például a belső piac, a Gazdasági és Monetáris Unió stb.) stabilizálásában, a működési hatékonyság javításában. Azokon a területeken, amelyeket kormányközi együttműködés szabályoz, nemcsak a tagállamok közötti kooperáció, hanem a harmadik országokkal való kooperáció előtt is kevesebb az akadály, ezért az előrehaladás is valószínűbb. Ilyen terület lehet például a védelmi együttműködés és a terrorizmus elleni fellépés.

4.3.2. Az EU formálódó stratégiája és annak értékelése

Az EU jövőjét tárgyaló bizottsági vitaanyag nyilvánosságra hozatala óta további elemzések jelentek meg a témáról, lényeges politikai változások következtek be néhány tagállamban, amelyek megszüntettek néhány bizonytalansági tényezőt. Az integráció külső környezete is átalakult. Ezek fényében célszerű részletesen, több területre kiterjedően elemezni az Európai Unióban formálódó stratégiát és az integráció várható fejlődési irányzatait.

4.3.2.1. A stratégia fő vonásai

A Bizottság az EU jövőjéről szóló fehér könyvében rögzített ígérettel összhangban jelentette meg és bocsátotta társadalmi vitára 2017. április végén az EU szociális dimenziójára (European Commission 2017e), május 10-én a globalizáció kezelésére, május végén a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) mélyítésére reflektáló tanulmányát (European Commission 2017c). (Az EU védelmi kérdéseiről is készül még elemzés.) Ebbe a sorba illeszkednek az Európai Tanács 2017. június 22–23-i ülésén elfogadott következtetések (Európai Tanács 2017) a következő kérdésekről: biztonság és védelem, a klímavédelemmel foglalkozó párizsi megállapodás, gazdaság, migráció, valamint digitális Európa.

Ezekből az anyagokból, amelyek tartalmazzák az egyes témákról készült szakértői elemzések főbb megállapításait, következtetéseit és tanulságait, jól kivehetők az Európai Unió megújítását célzó, vitákban formálódó stratégia leglényegesebb elemei. A részletek előtt mindegyik anyag először rövid helyzetelemzést ad, majd ismerteti az EU előtt álló kihívásokat. Közös vonásuk, hogy nem közpolitikai javaslatokat és menetrendet, hanem valamilyen **jövőképet** tartalmaznak (Russack 2017: 9). Kidolgozói sok tagállami és európai uniós intézmény (kormány, parlament, civil szervezetek stb.) képviselőjével konzultáltak. Az érintett politikaterületek közül újnak számít a szociális dimenzió és a védelem; a többinek voltak előzményei. Az EU pénzügyeiről szóló anyagban találhatóak elgondolások a stratégia forrásfedezetéről. (Az alábbi rész első, rövid változata Losoncz [2017a] cikkében jelent meg.)

A formálódó stratégia öt nagy területre terjed ki. Kiindulópontja és alapja, egyben első két eleme a **szolidaritás** erősítése és a **közös alapelvek, értékek és jogszabályok** tiszteletben tartása, beleértve a jogállamiságra vonatkozókat. A szolidaritáshoz kapcsolódik a tagállamok felelősségének a fontossága is. Ebből a politikai és jogi folyamatok össze-

kapcsolásának, illetve a tagállamok nagyobb mértékű elvi és politikai elköteleződésének szükségessége és kívánalma következik.

Ennek hátterét az alkotja, hogy az EU nem egyszerűen gazdasági csoportosulás, hanem **jog-, érdek- és érték-közösség** is. A legfrissebb dokumentumok főleg az utóbbi tudatosítására és erősítésére helyezték a hangsúlyt. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke felsorolja azokat az értékeket (az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait), amelyek tiszteletben tartásán az EU alapul. A további közös értékek között említi az EUSZ 2. cikke a pluralizmust, a megkülönböztetés tilalmát, a toleranciát, az igazságosságot, a szolidaritást, továbbá a nők és a férfiak közötti egyenlőséget. A jogállamiság az alapja azoknak az értékeknek, amelyekre az EU épül. A belső piac és a közös pénz a közös értékek érvényre juttatása és erősítése eszközének is tekinthető.

Az EUSZ 7. cikke azokat a teendőket rögzíti, amelyek akkor válnak szükségessé, ha „fennáll a veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkében említett értékeket”. A legsúlyosabb szankció az érintett tagállam egyes tagsági jogainak a felfüggesztése lehet, „beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat”. A 7. cikk hitelességét gyengíti, hogy a 2. cikkben szereplő értékek súlyos és tartós megsértéséről az Európai Tanács egyhangúlag dönt. Ez más oldalról azt jelenti, hogy mindegyik tagállam vétőjoggal rendelkezik. Alkalmazásának ezért kicsi a valószínűsége.

Ezt a gyengésséget kívánja orvosolni a 2014-ben létrehozott **jogállamiságot megerősítő uniós keret** (Európai Bizottság 2014). Ez egy három szakaszból álló eljárás, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az érintett tagállammal együttműködve megoldást találjon az EUSZ 7. cikke alkalmazásának elkerülésére. (Erről részletes elemzést tartalmaz: Bárd et al. 2016.)

Az eljárás kialakítását a 7. cikk gyenge hitelessége mellett az tette szükségessé, hogy bár az EU-csatlakozás feltétele volt a közös értékek elfogadása, azok érvényre juttatására az Európai Unióban nem volt intézményes mechanizmus. Az alapítók azt feltételezték, hogy a rendelkezés alkalmazására nem kerül sor, mert az EU-tagsággal a tagállamok elkötelezték magukat a közös elvek és értékek betartása mellett. A jogállamiságot megerősítő uniós keret kidolgozására elsősorban a közép-európai új tagállamokban – azok közül is elsősorban a Magyarországon és Lengyelországban – végbement fejlemények adtak okot. A konstrukció legfőbb hiányossága, hogy nincs egyértelmű jogszabályi alapja, és olyan fogalmakra épül, amelyek nem definiálhatók egyértelműen.

Ezzel a témával összefüggésben megemlíthető: informálisan az is szóba került, hogy az európai uniós kohéziós forrásokat csak azok a tagállamok hívhassák le, amelyek elfogadják a megerősített együttműködés keretében felállítandó Európai Ügyészségi Hivatal joghatóságát. (Eddig 20 tagállam nyilvánította ki a támogatását.) Az intézmény az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, azaz az EU-s forrásokkal elkövetett csalások és az áfacsalások esetében indíthatna eljárást. Ennek révén az intézmény szorosan kapcsolódik a jogállamisághoz. A hivatal a szolidaritás és a felelősség erősítése révén a különféle kockázatok mérsékléséhez és tagállamok közötti megosztásához is hozzájárulhat.

A formálódó stratégia harmadik területe a **belbiztonságra** irányuló kiemelt figyelem, aminek aktualitását az utóbbi időben elkövetett terrorcselekmények adják. Az Európai Tanács a megelőzés és megakadályozás, valamint a tagállamok közötti koordináció erősítése mellett többek között olyan új technológiák és eszközök kifejlesztését javasolta, amelyek javítják a terrorista cselekményekre buzdító internetes tartalmak felderítését és eltávolítását, illetve lehetővé teszik a terroristák titkosított kommunikációjához való hozzáférést. Ehhez európai uniós jogszabályi változtatásokra van szükség, miközben a magánszféra sérthetlenségének jegyében garantálni kell az adatok és a kommunikáció védelmét, az azokkal való visszaélés megakadályozását.

A **schengeni övezet** határvédelmének erősítése végett javasolta a Bizottság olyan belépési-kilépési rendszer felállítását, amely lehetővé teszi az övezeten kívüli, nem EU-állampolgárságú, vízumköteles és vízummentes beutazók hatékonyabb ellenőrzését, és segíti a terroristák és bűnözők, illetve ilyen cselekményekkel gyanúsítottak azonosítását. (Az erről szóló egyezmény véglegesítés előtt áll.) A feladat nagyságát érzékelteti, hogy 2017 júniusától az előírt feltételeknek eleget tevő ukrán állampolgárok vízum nélkül léphetnek be az Európai Unióba.

A szükséges jogszabályi előkészületek előirányozták annak az automatizált rendszernek a felállítását, amely az EU-ba való belépésük előtt gyűjt információt a nem vízumköteles országokból beutazókról. Olyan emberekről van szó, akik illegális bevándorlással és nemzetbiztonsággal kapcsolatos vagy egészségügyi kockázatot jelenthetnek. Egyébként ehhez hasonló rendszerek működnek többek között az USA-ban, Kanadában és Ausztráliában.

Mindez azonban önmagában kevés ahhoz, hogy az EU közép- és hosszú távon megbirkózzon a menekültek és bevándorlók nyomásával. Ehhez szükség van a külső határok közös felügyeletére mindegyik tagállam részvételével, a menekültügyi és bevándorlási politikák fokozatos harmonizációjára, tehermegosztási megállapodásokra azokban az esetekben, amikor rövid időn belül nagyszámú menekült és bevándorló érkezik, továbbá végrehajtó kompetenciákkal rendelkező erősebb (közös) intézményekre. Mindezt erősítheti a menekülteket és migránsokat kibocsátó országokra koncentráló külpolitika, amely rövid távon a segítségnyújtást, hosszú távon a kivándorlás okainak a megszüntetését célozza.

Valószínű, hogy a hasonló felfogású tagállamok kis csoportja integrált menekültügyi és bevándorlási politikát alakít ki. Ennek hiányában szóba jöhet a meglévő szabályok rugalmasabb alkalmazása, így például a menekültek tagállamok közötti kvóták szerint történő elosztása helyett a teherviseléshez való pénzügyi hozzájárulás vagy a tényleges részvétel a külső tengeri és szárazföldi határok ellenőrzésében (Grabbe–Lehne 2016).

Az Európai Tanács 2017. júniusi ülésének következtetései szerint az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkakerő szabad áramlásán alapuló, jól működő **egységes belső piac** (a stratégia negyedik területe) a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés, a versenyképesség és az innováció kulcsfontosságú tényezője.

A 2018 végéig végrehajtandó feladatok mellett az Európai Tanács további lépéseket tart szükségesnek a 2016. júniusi állásfoglalásában előirányzott célkitűzések (kiemelten a digitális egységes piac, a tőkepiaci unió és az energiaunió) elérése érdekében. Mindehhez a források egy részét az Európai Stratégiai Beruházási Alap biztosítaná, amelynek megerősítése mellett szintén sikraszállt a grémium. A szándékok komolyságát érzékelteti, hogy az Európai Tanács 2018 júniusában vissza kíván térni a célok teljesítésének értékelésére.

A stratégia ötödik, talán leglényegesebb eleme az egységes piacra épülő **Gazdasági és Monetáris Unió**. A két integrációs forma részben átfedi egymást, mint például a bank- és a tőkepiaci unió esetében. A GMU szerkezeti és működési hiányosságainak kiküszöbölésére irányuló reformtörekvések kiindulópontja a Bizottság elemzése szerint az, hogy az euró több mint közös pénz, mert emlékeztet az EU által kínált szabadságra, kényelemre és lehetőségekre is.

A **római nyilatkozat** és a legutóbbi bizottsági anyag nagymértékben támaszkodik a **négy elnöknek** (az Európai Tanács, az Európai Bizottság, az Eurócsoport és az Európai Központi Bank) 2012-ben, illetve az öt elnöknek (az említettekén kívül az Európai Parlament elnöke) 2015-ben készített, a Gazdasági és Monetáris Unió befejezésével és elmélyítésével foglalkozó jelentésére (Rompuy [2012] és Juncker [2015]). Az EU-tagállamok állam- és kormányfőinek **pozsonyi nyilatkozata** is megerősítette az EU gazdasági és társadalmi fejlődésének a fontosságát (Pozsonyi nyilatkozat 2016). Ezek a dokumentumok kijelölték a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztésének a menetrendjét. A jelentésekben kitűzött célok egy része megvalósult. Így 2015 októberében létrejött az Európai Költségvetési Tanács (European Fiscal Board – EFB), illetve a Bizottság ajánlása alapján alakították meg a nemzeti versenyképességi testületeket. Ezek konzultációs joggal rendelkező szervezetek, sok szakértő szerint jelentőségük szimbolikus. A 2017. májusi vitaanyag 2. melléklete (European Commission 2017f) felsorolta azokat az intézkedéseket, amelyeket a megváltozott összetételű Bizottság az öt elnök 2015. évi jelentés óta tett.

Egyes **tagállami vezetők** is kidolgoztak elgondolásokat a Gazdasági és Monetáris Unió stabilizálására és továbbfejlesztésére. Emmanuel Macron, akkor még gazdasági miniszterként, Sigmar Gabriel német kollégájával 2015-ben közösen jegyzett cikke az intézményi keretek erősítése és az államháztartás által finanszírozott beruházások növelése mellett szállt síkra (Macron–Gabriel 2015). Pier Carlo Padoan olasz pénzügyminiszter 2016 februárjában a gazdasági növekedésre, a munkahelyekre és a GMU stabilitására vonatkozóan tett javaslatot (Padoan 2016). Az **Európai Parlament** is folyamatosan kiállt az euróövezet reformja mellett (European Parliament 2012 és 2012b).

Nagyszámú **szakértői elemzés** is készült a Gazdasági és Monetáris Unió kívánatos, illetve valószínű jövőjéről. A szakértők többsége is egyetért azzal, hogy elengedhetetlen és halaszthatatlan az euróövezet reformja.

Andrew Duff írása (2016c) az elemzés mellett az euróövezetre vonatkozó komplett szerződéstervezetet is tartalmaz. A tanulmány, illetve a szerződéstervezet sok pontja az öt elnök vitaanyagában is megtalálható.

A Notre Europe párizsi intézet szervezésében készült egy a fiskális unióhoz vezető útvonalterv (Tommaso Padoa-Schioppa Group 2012). Németországban a 11 német közgazdászból, politológusból és jogászból álló Glienicker-csoport dolgozott ki jövőképet a GMU-ról „Egy euróunió felé” címmel, amely a *Die Zeit* hetilap 2013. október 17-i számában jelent meg (Glienicker Group 2014). Franciaországban az Eiffel-csoport „Egy euróközösségért” címmel tette közzé javaslatait 2014. február 14-én (Eiffel Group 2014). A német Bertelsmann Alapítvány és a francia Jacques Delors Institute közös tanulmánya szintén a GMU fejlesztésére vonatkozó elgondolásokat tartalmaz (Ederlein–Lette et al. 2016).

A belga Baudouin Királyi Alapítvány és a német Bertelsmann Alapítvány által alkotott, nagyszámú intézet által támogatott New Pact for Europe 2013 decemberében keltezett tanulmánya öt stratégiai opciót tartalmaz az EU jövőjéről. Az első az alapokhoz való visszatérés (a múlt hibáinak kijavítása), a második a múltbeli eredmények konszolidá-

lása („ami nem tört el, azt ne javítsd meg”), a harmadik az ambiciózus előremenetel (többet és jobban tenni), a negyedik az előreugrás (a gazdasági és politikai unió az egyetlen válasz), az ötödik pedig a több/kevesebb EU logikájának a megváltoztatása (fundamentális újragondolásra van szükség) (New Pact for Europe 2013). A második tanulmány az EU helyzetének elemzése után két stratégiai kihívást tárgyalt (a fragmentáció elleni küzdelem és a pozitív összegű játék visszaállítása), továbbá az EU számára szükséges új paktum mellett érvelt (New Pact for Europe 2014). A projekt keretében Olaszországról, Görögországról, Finnországról, Németországról és Belgiumról készült országjelentés.

A GMU reformjára vonatkozó tanulmányok **közös vonása**, hogy rövid, közép- és hosszú távra szóló intézkedéseket különböztettek meg. Először az azonnal megteendő, az euróövezet stabilizálásához elengedhetetlen, politikai szempontból egyértelmű és gazdasági szempontból szükséges és megtehető lépéseket határozták meg. Másodszor a meghatározott időtávon végrehajtandó reformokat vázolták, amelyekhez nagyobb politikai tőkére, illetve hosszabb gazdasági alkalmazkodásra van szükség. Végül a tanulmányok közvetkeztetéseket tartalmazó részei azokat a rendszerre és az intézményekre vonatkozó ambiciózus és átfogó reformjavaslatokat tartalmazták, amelyeket a GMU különböző néven nevezett politikai unióvá való fejlesztéséhez hosszú távon (tíz év alatt) szükségesnek tartanak (Fabbrini 2017).

A 2017. májusi bizottsági tanulmány (European Commission 2017c) a **gazdasági unió** továbbfejlesztése mellett azzal érvelt, hogy az euróövezetnek tízéves válság után dinamikusabb növekedési pályára kell állnia, ami együtt jár a tagállamok közötti tartós konvergenciával. (Konvergencián elsősorban reálkonvergenciát, azaz a tagállamok reál-gazdasági mutatószámainak egymáshoz való közeledését értették – a nominális konvergencia, azaz a Gazdasági és Monetáris Unió monetáris és fiskális kritériumainak való megfelelés többé-kevésbé érvényesült az euróövezetben.) Gazdaságuk modernizálásához és a sokkokkal szembeni ellenálló képességük javításához a tagállamoknak szerkezeti reformokat kell végrehajtaniuk.

A bizottsági anyag a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítését **két szakaszban** (a 2017 és 2019 közötti időszak az első, a 2020 és 2025 közötti pedig a második szakasz), és mindkét szakaszban **három dimenzió** (fiskális unió, gazdasági és fiskális unió, továbbá demokratikus elszámoltathatóság és hatékony kormányzás) alapján irányozta elő. Ennek a megközelítésnek a gyökerei 2012 első feléig, a szuverén adósságválság csúcspontjához nyúlnak vissza, amikor az EU-t, illetve a GMU-t a pénzügyi unió, a fiskális unió, a gazdasági unió és a politikai unió kategóriájával írták le. Bár azóta megerősítették a pénzügyi uniót, az továbbra is befejezetlen. A fiskális unióról nem alakult ki egyetértés annak ellenére, hogy az adminisztratív ellenőrzésen alapuló jelenlegi rendszer működése messze nem tökéletes. A gazdasági és a politikai unió terén alig volt előrelépés (Véron 2017). Ebből a felosztásból a bizottsági vitaanyag középpontjában a fiskális unió és a gazdasági uniót is tartalmazó gazdasági és fiskális unió áll.

A **fiskális unió** létrehozását azzal indokolták, hogy bár a pénzügyi stabilitás erősödött a GMU-ban, további lépésekre van szükség a bankszektorban a kockázatok mérséklésére és a reálgazdaság kedvezőbb finanszírozási feltételeinek a megteremtésére. E célok érvényre juttatásának egyik leglényegesebb eszköze a bankunió és a tőkepiaci unió.

A fiskális unió a közös pénz zavartalan funkcionálásának feltétele. Ehhez elengedhetetlen a tagállamok fegyelmezett fiskális politikája, beleértve olyan pénzügyi puffereket, amelyek segítenek ellenállóbbá tenni őket, és amelyeket GMU-szintű stabilizációs eszközök egészítenek ki. Szükség van továbbá a piaci fegyelem és a tagállamok által elfoga-

dott és alkalmazott szabálykönyv olyan kombinációjára, amely egyszerűbb és hatékonyabb működést tesz lehetővé. Végül a Bizottság szerint az erősebb GMU erősebb gazdasági kormányzást kíván.

A Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése a következő **négy alapelvre** épül:

- A GMU nem öncél: a munkahelyteremtést, a gazdasági növekedést, a társadalmi méltányosságot, a gazdasági konvergenciát és a pénzügyi stabilitást kell szolgálnia.
- Felelősség és szolidaritás, kockázatcsökkentés és kockázatmegosztás.
- A GMU nyitott a kívülálló EU-tagállamok befogadására.
- A döntéshozatalnak átláthatóbbá kell válnia, és biztosítani kell a demokratikus elszámoltathatóságot.

A bizottsági vitaanyag a bank- és tőkepiaci unióból álló **fiskális unió**, valamint a gazdasági és szociális konvergenciát, a makrogazdasági stabilizációs funkciót és az új közös költségvetést magába foglaló **gazdasági és fiskális unió** létrehozását a **2017-től 2019-ig tartó első szakaszban** irányozta elő. Ezt **demokratikus elszámoltathatóságnak és hatékony kormányzásnak** kell alátámasztania.

A **fiskális unió** keretében a Bizottság további kockázatcsökkentési intézkedéseket javasol a pénzügyi szektorban: redukálni kívánja a bankszektor nem teljesítő (rossz) hiteleinek állományát. A bankunió megvalósítása kapcsán fel kívánja állítani a bankszanálási alapot. Megegyezést szeretne a közös betétvédelmi rendszerről. A bankszanálás hatékony eszköze lehet a már régebben létrejött Európai Stabilitási Mechanizmus a maga pénzügyi forrásaival, kevésbé hatékony eszköze a tagállami hozzájárulás az egységes szanalási alapba. Be kívánja fejezni továbbá a tőkepiaci unióval kapcsolatos kezdeményezést (ami javítaná a háztartások és az üzleti szféra finanszírozási feltételeit és erősítené a közös pénzt), és meg kívánja tenni az első lépéseket az európai uniós szintű tőkepiaci felügyelet felállítására és a GMU-ban a közös kötvénykibocsátás terén.

Ez utóbbival kapcsolatban megemlíthető: az euróövezetnek kétségtelenül szüksége van kockázatmentes vagy alacsony kockázatú kötvényekre, ennek a formája azonban vitatott. A fegyelmezett fiskális politikát folytató tagállamok ellenzik az államadosságok tagállamok közötti szétterítését, azaz többoldalúvá tételét.

A **gazdasági és fiskális unióban** az **első feladat** a gazdasági és társadalmi konvergencia előmozdítása a gazdaságpolitikai koordináció erősítésével és a konvergenciára vonatkozó normák kidolgozásával. Az integrált országspecifikus ajánlások szerepének az erősítésével azt szeretnék elérni, hogy a tagállamok a korábbinál jobban vegyék figyelembe a Bizottságnak az általuk évente kidolgozott nemzeti reformprogramról a közösségi joganyaggal összhangban készített véleményét és ajánlásait.

A **második feladat** a következő (2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó) többéves pénzügyi keret előkészítése, amelyben nagyobb súlyt kívánnak fektetni a reformokra és az euróövezet prioritásaira. Erősíteni szeretnék továbbá a közös költségvetés makrogazdasági stabilizáló funkcióját. Ez öltheti egy az euróövezetre kiterjedő, de a kívülálló tagállamok számára is nyitva álló, szigorú feltételek mellett igénybe vehető fiskális kapacitás formáját, aminek feladata az állami-közületi szektor beruházásainak ellensúlyozása recesszió idején, illetve a munkanélküliség hirtelen megemel-

kedésének kezelése. Ennek forrása lehet – a szükséges jogszabályi változtatások után – az Európai Stabilitási Mechanizmus vagy egy olyan eszköz, amelynek pénzügyi fedezetét a tagállamok hozzájárulásai biztosítanák valamilyen vetítési alap szerint, vagy egy ún. rainy day fund, azaz „kedvezőtlen időszakokra szóló alap”, amelyből a kifizetések az összegyűlt források erejéig történhetnek. Elvileg szóba jöhet saját költségvetés létrehozása is az euróövezet számára.

A **demokratikus elszámoltathatóság és hatékony kormányzás** követelménye az Európai Parlamenttel való dialógus erősítését és formalizálását, az euróövezet hangsúlyosabb külső képviselőjét és a fiskális paktumnak az európai uniós joganyagba való beemelését tartalmazza.

A **2020 és 2025 közötti második szakaszban** az első szakaszban elért eredmények kiteljesítése és továbbfejlesztése a terv. Ez a fázis több, eddig tabunak számító javaslatot is tartalmaz. Ilyen többek között egy kockázatmentes vagy inkább alacsony kockázatú közös adósságot megtestesítő, az amerikai állampapírokhoz hasonló, euróban denominált értékpapír (GMU-kötvény) kibocsátása az integráció és a pénzügyi stabilitás erősítése érdekében. A bizottsági vitaanyag nem foglalt állást arról, hogy ezért az értékpapírért a tagállamok milyen mértékben képviseljenek közös felelősséget, és – ettől elválaszthatatlanul – milyen mértékben jelentse az a tagállamok adósságának többoldalúvá tételét. A további célok a következők:

- az Eurócsoport állandó elnöki funkciójának és az Eurócsoport hivatalos tanácsi konfigurációjának a létrehozása,
- az euróövezet egységes külső képviselője,
- a gazdasági kormányzást érintő kormányközi megállapodások integrálása az európai uniós jogrendszerbe,
- GMU-szintű pénzügyminisztérium alapítása a gazdasági és fiskális felügyeletre,
- Európai Költségvetési Tanács létrehozása a GMU-szintű pénzügyminisztérium támogatására,
- a GMU-szintű pénzügyminisztériumnak alárendelt Európai Valutaalap felállítása. Ennek révén az euróövezet nagyobb mértékben tudna függetlenedni a nemzetközi pénzügyi intézményektől a pénzügyi stabilitás megőrzése terén.

4.3.2.2. A stratégia értelmezése és értékelése

Az európai uniós intézmények elnökei által 2012 és 2017 között az euróövezet kívánatosnak tartott jövőbeli fejlődési irányzatairól és lehetőségeiről készített három vitaanyag és az Unió helyzetét értékelő beszéd arra utal, hogy az integráció legfelső vezetésében megvan a politikai akarat a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítésére, ami egyben az EU megújulásának is kulcsfontosságú feltétele. Az Európai Unió jövőjét tárgyaló, különböző műfajú és különböző súlyú kötelezettségvállalásokat tartalmazó más hivatalos dokumentumok is az európai uniós intézményeknek az integráció továbbvitelét célzó szisztematikus és következetes törekvéseit tükrözik. Az anyagok konzisztensek, mondanivalójuk egy irányba mutat, bár a dolog természetéből adódóan tartalmaznak nagyszámú vitatható megállapítást. Sok korábbi elhatározás, illetve javaslat megvalósult, bár nem feltétlenül eredeti formájában, hanem kisebb-nagyobb megtorpanásokkal és kompromisszumos formában. A történeti áttekintés azt is alátámasztja,

hogy az EU továbbfejlesztéséről és az euróövezet elmélyítéséről készült jelentések függetlenek az EU-ból történő brit kilépéstől, kifejezetten a GMU működési és szerkezeti gyengeségeinek az orvoslására születtek. A brit kiválás a javaslatok értékeléséhez kapcsolódó tagállami erőviszonyok alakulását befolyásolja: elvileg megkönnyíti az elképzelések végrehajtását. Az elképzelések a reformok szempontjából kedvező politikai feltételek között születtek, a kilátások biztatóak.

Fontossága ellenére az EU jövőjét és a GMU elmélyítését tárgyaló bizottsági tanulmányok nem tértek ki a javaslatok **jogalkotási követelményeire**. Egy lehetséges megközelítésben a reformok egy része megvalósítható a **hatályos európai uniós joganyag alapján**. Idetartoznak a gazdasági kormányzás erősítését és a konvergenciát támogató intézkedések. A jelenlegi jogi keretek között is lehetséges például a költségvetésből finanszírozott beruházások növelése, a szolidaritás jegyében az európai uniós szintű betétvédelmi alap létrehozása, az Európai Stabilitási Mechanizmus feltökésítése, a bankunió befejezése, a tőkepiaci unió létrehozása, a saját forrásokon alapuló európai uniós fiskális kapacitás kialakítása stb. Mindehhez természetesen elengedhetetlen a tagállamok politikai akarata (Fabbrini 2017).

A reformok második részének a végrehajtásához szükség van a GMU-tagállamok közötti **nemzetközi megállapodások kiegészítésére**. Itt az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó szerződésről lehet elsősorban szó – többek között az is felvetődött, hogy az IMF analógiájára Európai Valutaalappá alakítsák. Az erről szóló szerződést az aláíró 19 EU-tagállam mindegyikének ratifikálnia kell (Fabbrini 2017).

A koncepcióval szembeni lényeges ellenérv, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus már működik, és betölti az Európai Valutaalap funkcióit. A tervezett változtatáshoz érdemi indoklásra lenne szükség. Nem garantált az Európai Valutaalaphoz az Európai Stabilitási Mechanizmusnál nagyobb forrásellátottság. Kérdéses, hogy a tagállamok beleegyezzenek-e az egyhangú helyett a minősített többségi vagy többségi döntéshozatalba. Ha az IMF analógiájára az Európai Valutaalaphoz is nagyobb befolyása lenne, akkor – a kondicionalitás elvének érvényesítésével – a szervezet átvehetné a hiteleiből részesült tagállam fiskális politikájának irányítását. Ha nem engedélyezettek a fejlettebb tagállamokból a kevésbé fejlettekbe irányuló pénzügyi transzferek, akkor elkerülhetetlen az államadósság leírása.

Végül a reformok harmadik része, azon belül is az intézményes változtatások a **hatályos alapszerződés módosítása** esetén lehetségesek, ami végbemehet egyszerűsített és rendes eljárással. Ebbe a körbe tartoznak olyan javaslatok, mint például az euróövezet számára létrehozandó pénzügyminisztérium, euróban denominált kötvények közös kibocsátása, egy adósság-visszafizetési alap felállítása, a tagállamok államadósságának többoldalúvá tétele, rendezett adósságátütemezési mechanizmus létrehozása (Fabbrini 2017). A GMU mélyítéséhez a jogi mozgáster tehát meglehetősen nagy, bár pár lényegi változtatás csak a hatályos alapszerződés módosításával lehetséges, ami viszont konszenzuson alapuló politikai döntés függvénye.

Egy lehetséges megközelítésben a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítésére vonatkozó tagállami elképzelések két részre oszthatók. Az egyik koncepció a **stabilitási unió**, amely a belső és külső árstabilitást igyekezne megvalósítani, és a politikai kockázatok minimalizálása érdekében a piaci mechanizmusok szabályozását preferálja. A másik felfogás a **fiskális unió**, amely azt feltételezi, hogy az elkerülhetetlen piaci kudarcok miatt a gazdasági kormányzásnak

az árstabilitáson túlmenően is vannak feladatai (Hacker–Koch 2017b, rövid összefoglalása Hacker–Koch 2017a). Ez a megközelítés eltér a bizottsági anyagétól, bár tartalmát tekintve sok a hasonlóság köztük.

A két koncepció képviselői közötti vita rányomta bélyegét a 2012 óta folyó reformelképzelésekre. A két álláspont közötti kompromisszum tükröződik a bankunió irányában tett intézkedésekben, bár az elképzelések következetes végigvitelében még lehetnek nem is csekély kockázatok.

Az öt elnök jelentéséről készített tagállami anyagok alapján az EU-tagországok álláspontja (azokét is beleértve, amelyekben nem az euró a közös pénz) a következőképpen csoportosítható:

A stabilitási unó támogatói: Finnország, Észtország, Litvánia, Németország, Málta, Hollandia, Dánia, Románia, Magyarország. Ezeknek az országoknak a kormánya elutasítja mind a gazdasági kormányzás kiterjesztését, mind pedig a mélyebb fiskális integrációt.

A fiskális unió támogatói: Olaszország, Spanyolország, Portugália, Belgium, Luxemburg, Szlovénia, Lettország, Franciaország. Ezeknek az országoknak a kormánya támogatja a gazdasági kormányzás elmélyítését és a fiskális integrációt.

A fiskális uniót korlátozásokkal támogatók: Ciprus, Szlovákia, Horvátország, Lengyelország, Írország, Ausztria, Csehország. Ezeknek az országoknak a kormánya elvben az euróövezet továbbfejlesztése mellett áll ki, de csak egy vonatkozásban: vagy a gazdasági kormányzás, vagy a fiskális integráció továbbfejlesztését tartja elképzelhetőnek⁶⁸ (Hacker–Koch 2017b).

A három csoport közötti erőviszonyokat tekintve mind a népességszám, mind pedig a GDP volumene alapján **a fiskális unió támogatóinak van szűk többsége** még a fiskális uniót korlátozásokkal preferálók nélkül is. A német álláspont módosulása ugyanakkor radikálisan átrendezheti a tagállamok közötti erőviszonyokat.

A fenti csoportosításból jól kivehető, hogy a **stabilitási unióban** azok a tagállamok érdekeltek, amelyekben a munkanélküliség és a GDP-arányos államadósság alacsony. Az ide tartozó országok elsősorban a gazdasági kormányzás meglévő eszközeinek a továbbfejlesztését tartják szükségesnek, nem kívánnak viszont továbblépni a GMU meglévő struktúráján. Tudomásul veszik az európai unió intézmények gazdaságpolitikájuk feletti ellenőrzését, aminek célja (elsősorban automatikus szankciók, nem pedig diszkrecionális döntések segítségével) a közösségi jogszabályokkal összhangban a szerkezeti reformok ösztönzése és az államháztartási megfelelés biztosítása. A stabilitási unió logikájából következik a szabályokat megszegő országokkal szembeni fiskális transzfer és felelősségátvállalás bármilyen formájának az elutasítása (Hacker–Koch 2017b). Nem biztos azonban, hogy ez a gyakorlatban is megvalósítható.

A stabilitási unióban érdekelt tagállamok csoportjának az álláspontját erősíti, hogy a megszorításokat jelenleg vagy korábban végrehajtó országokban (Írország, Portugália, Spanyolország és Görögország) kezdenek beérni a fiskális szigor gyümölcsei, 2015-től gyorsult a gazdasági növekedésük.

68 A hivatkozott forrásban nem szerepel Görögország, Bulgária és Svédország álláspontja.

A **fiskális unió** hívei nagyszabású reformokat kívánnak végrehajtani a Gazdasági és Monetáris Unióban, beleértve olyan eszközök bevezetését, mint a közös kibocsátású eurókötvény, az aszimmetrikus sokkokkal szembeni védekezést célzó pénzügyi kapacitás, a foglalkoztatási és szociális politikák koordinációja. Mindennek a megvalósítása hosszú távon elvezethet a politikai unióhoz. A konkrétumokban sok a vita, egyetértés talán csak a bankunió befejezésében és a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás hatékonyabb alkalmazásában van, valamint abban, hogy általános értelemben valamilyen közösségi szintű felelősségvállalásra lenne szükség a kockázatmegosztásban (Hacker–Koch 2017b). Ez más szavakkal azt jelenti, hogy a fiskális unió (hiteles költségvetési szabályok mellett) a szuverenitás és a kockázatok megosztásával kiegészülve alapozhatja meg a GMU működését. A bizottsági vitaanyag ezeket a reformokat későbbre ütemezte, a 2020 és 2025 közötti második szakaszban tervezte.

Ami a bizottsági anyag, illetve az Unió helyzetét értékelő Juncker-beszéd néhány konkrét javaslatát illeti, az euróövezeti pénzügyminiszter az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez hasonlóan több korábbi funkciót egyesítene (a gazdasági és monetáris ügyekért felelős biztos, a Bizottság elnökhelyettese, az Eurócsoport elnöke, aki egyben az Európai Stabilitási Mechanizmus kormányzótanácsának az elnöke is, valamint az Ecofin elnöke). Az euróövezet pénzügyminisztere, aki az Európai Parlamentnek tartozna beszámolási kötelezettséggel, elősegítené a közösségi jogszabályok érvényesítését és az euróövezet és tagállamai érdekeinek a védelmét, ezáltal hozzájárulna a bizonytalanság mérsékléséhez és az alkalmazkodóképesség javításához, továbbá a válsághelyzetekre való gyorsabb reagáláshoz (CEPS 2017:25).

Ezzel szembeni ellenérv, hogy a Juncker-beszédben emlegetett európai uniós pénzügyminiszteri poszt formális, azaz lényegében a gazdasági ciklusok kezelésére, illetve koordinálásra szorítkozik akkor, ha nem kapcsolódnak hozzá pótlólagos, a gazdaságpolitikára vonatkozó közösségi szintű kompetenciák és forrásfedezet (azaz nagyobb közös költségvetés), amit viszont sok tagállam nem támogat (Gros 2017b). Nem annyira a tagállami gazdaságpolitikák koordinációs mechanizmusainak a hiánya a probléma, hanem az, hogy ennek hatása meglehetősen korlátozott (Gros 2017b).

A pénzügyminiszteri funkciótól elválaszthatatlan egy az európai uniós költségvetést kiegészítő, saját forrásokra támaszkodó fiskális kapacitás, ami a bizottsági vitaanyag szerint az euróövezet külön költségvetése lehet. Kezdetben a reálgazdasági konvergenciát és a tagállami szerkezeti reformokat előmozdító pozitív ösztönzők finanszírozását szolgálná, később ki lehetne egészíteni stabilizációs és válságkezelési mechanizmusok támogatásával (CEPS 2017: 26). Ilyenek lehetnek a tagállamokat, illetve az euróövezet egészét érintő szimmetrikus sokkok ellensúlyozását célzó eszközök. Nem világos, hogy mindez hogyan kapcsolódik a bankunióhoz és az európai stabilitási mechanizmushoz. A korábbi anyagokhoz képest új elem a Juncker-beszédnek az a javaslata, amely az euróövezeti költségvetést az európai uniós költségvetésen belül kívánja létrehozni. Ez kevésbé osztaná meg a tagállamokat, mint az euróövezet számára előírányzott külön költségvetés.

Az általánosságokban mozgó fiskális kapacitás nagysága sem világos. Szakértői becslések szerint az euróövezet összevont GDP-jének 1,5–3 százalékára rúgó költségvetés már alkalmas bizonyos makrogazdasági stabilizációs funkció ellátására. A fiskális kapacitástól elválaszthatatlan az erkölcsi kockázat, ami itt azt jelenti, hogy egyes tagállamok

abban a reményben vállalnak túlzott kockázatot, hogy az euróövezet költségvetése majd kimentí őköt. Erről nem esett szó a jelentésekben.

A dél-, illetve az észak- és nyugat-európai tagországok közötti termelékenységi különbségek és a szociális modellekben meglévő eltérések alapján a fiskális integrálódás korlátai jelentősek. Ilyen körülmények között a hangsúlyt a tagállami fiskális felelősség növelésére lenne célszerű helyezni hiteles kimentést tiltó klauzulával, kevésbé erőteljes fiskális felügyelettel, viszont szükség esetén világosabb költségvetési korlátokkal (Wolff 2017).

A Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése a Bizottság által lehetségesnek tartott forgatókönyv alapján a **fiskális föderalizmus** irányába való elmozdulásként értékelhető annak ellenére, hogy ez a kifejezés nem fordul elő benne. Ezt nem indokolt túlértékelni, mert a bizottsági anyagból következő végső állapot még nem jelent teljes fiskális föderalizmust. A vitaanyagokból, különösen pedig a Juncker-beszédből centralizáltabb integrációs modell képe körvonalazódik, ami összhangban van a fiskális föderalizmus felé való elmozdulással.

A GMU jövőbeli fejlődését kiemelkedő mértékben fogja meghatározni az, hogy mennyire közelíthető egymáshoz a **német** és a **francia álláspont**. Elvégre az euró bevezetésének az alapja a francia–német egyetértés volt; igaz, kellett hozzá a tagállamok közötti kompromisszum. A francia elnökválasztásból győztesen, a parlamenti választásból megerősödve kikerült Emmanuel Macron a belső reformok mellett kiemelt figyelmet kíván fordítani az Európai Unióra, ezzel összefüggésben Németországra. A korábbi időszakhoz hasonlóan a német–francia együttműködést tekinti az európai integráció hordozójának. Lényeges kockázati tényező viszont, hogy a francia gazdaság állapota nem feltétlenül indokol mélyreható reformokat, és a brit referendum eredményének sokkjából felépülő és a gazdasági megszorítások legsúlyosabb következményein túllendülő Európai Unióban is gyengülhet a reformkényszer. Általános tapasztalat ugyanis, hogy kedvező konjunktúra idején az euróövezet megreformálására irányuló törekvések rendszerint alább-hagynak, csak válsághelyzetben erősödnek fel.

Emmanuel Macron, akkor még gazdasági miniszterként, Sigmar Gabriel német kollégájával írt korábban idézett cikkében (Macron–Gabriel 2015) hangsúlyozta, hogy az általuk javasolt gazdasági és szociális uniónak nemcsak szerkezeti és intézményi reformokat kell magában foglalnia, hanem a szociális és az adórendszerek konvergenciáját is. A tagállamok közötti konvergencia lehetővé tenné egy külön, saját bevételi forrásokra támaszkodó költségvetés felállítását az euróövezet számára. Ezt azért tartják szükségesnek, mert a szabályalapú fiskális rendszer rugalmassága ellenére nem garantálja, hogy a fiskális irányvonal az egész GMU szempontjából kielégítő lesz. A tagállami költségvetéseket kiegészítő fiskális kapacitás kedvező feltételeket teremtené integrációs szintű automatikus stabilizátorok létrehozására, illetve a szuverén adósságok rendezett átstrukturálására. A szerzők javasolták, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmust vonják a közösségi jog hatálya alá, és változtassák Európai Valutaalappá. A gazdasági kormányzás reformja nagyobb felelősségvállalással jár, ami szükségessé teszi az euróövezet mint csoport képviselőjét az Európai Parlamentben. Végül egy „euróbiztos” testesítené meg a fiskális politikára, gazdasági növekedésre, beruházásokra és munkahe lyteremtésre koncentráló erősebb euróövezetet, ami a mélyülő EU magja lenne. Magának az EU-nak a magját a mindjobban integrálódó belső piac képezné. Sigmar Gabriel később egy az euróövezetben felállítandó beruházási alapra tett javaslatot, valamint arra, hogy a reformokat végrehajtó tagállamok szüntethessék meg a fiskális megszorításokat.

Választási kampányában Emmanuel Macron mélyebb fiskális integrációt javasolt az euróövezet külön költségvetésével, közös pénzügyminiszterrel, közös parlamenti felügyelettel, a bankunió befejezésével (közös bankszanálási és betétvédelmi rendszer), ami összhangban van a Sigmar Gabriellel írt cikkben kifejtettekkel. Nagyobb súlyt helyezne tehát a gazdasági kormányzásra, amivel részben az Európai Központi Bankot kívánja tehermentesíteni, illetve gazdasági befolyását ellensúlyozni. Korábban Macron a tagállami államadósságok többoldalúvá tételét célzó eurókötvények kibocsátását sem zárta ki. Ezek a kívánalmak megtalálhatók az Európai Bizottság vitaanyagában is.

Macron az Európai Parlament tagjainak megválasztására vonatkozó rendszer reformja mellett is sikraszállt, és azt javasolta, hogy bizonyos számú képviselőt transznacionális vagy összeurópai listákon válasszanak meg. (A távozó brit képviselők pótlására gondolhatott.) Ez összefügg azzal, hogy a fiskális integráció mélyülésével az Európai Parlamentnek is nagyobb legitimációra van szüksége, ami pedig akkor lehetséges, ha csökken a választók és az Európai Parlament közötti, jelenleg számottevő távolság (esetenként szakadék). A közös, nemzetek feletti pénzügyminiszter olyan kényes területeket érint, mint például a tagállami költségvetés, a demokrácia és az elszámoltathatóság.

A francia belgazdasági reformok és az európai integráció mélyítése kölcsönösen összefüggenek egymással. Ahhoz, hogy az integráció mélyítéséhez megnyerje a német támogatást, Macronnak mélyreható hazai szerkezeti reformokat kell végrehajtania. Ezekhez viszont akkor szerezhet belpolitikai támogatást, ha demonstrálni tudja, hogy az Európai Unió reformjából Franciaország is profitál. A német támogatás feltétele, hogy Macron sikereket érjen el a közzféra áramvonalasításában, a munkaerőpiaci reformok terén és az üzleti környezet javításában. A reformok mellőzése vagy azok sikertelensége a francia szélsőjobb megerősödésével járhat, de ugyanez lehet a német támogatás elmaradásának indirekt következménye is.

A két ország vezetői elképzeléseinek összehangolása jegyében rendeztek 2017 júliusában közös német–francia kormányülést, amelyen egy közös munkacsoportot bíztak meg az integráció mélyítése lehetséges lépéseinek kidolgozásával, augusztus végi határidővel. A korábbi merev német álláspont rugalmasabbá válását jelezte, hogy a közös kormányülésen Angela Merkel kancellár nem ellenezte az euróövezet közös költségvetésének és az ehhez kapcsolódó közös pénzügyminiszteri tisztségnek a létrehozását, miként arról a GMU mélyítéséről szóló bizottsági anyagban is szó van. Korábban sem tartotta kizártnak az EU hatályos alapszerződésének a módosítását, ami elengedhetetlen a GMU elmélyítéséhez. Arra is utalt, hogy ha az európaiak kezükbe akarják venni sorsuk alakítását, akkor kemény kompromisszumokra kell felkészíteni a közvéleményt. A francia–német kormányülésen Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter felkarolta az euróövezet válságkezelési alapjának, az Európai Stabilitási Mechanizmusnak az IMF mintájára Európai Valutaalappá történő fejlesztését, ami szintén szerepel a bizottsági tanulmányban.

Ennek ellenére nem elhanyagolható különbségek vannak az EU-ra vonatkozó francia és német hivatalos álláspont között. Emmanuel Macron támogatja az euróövezetre kiterjedő külön költségvetést automatikus stabilizátorokkal, amelyek lehetővé teszik a fiskális politikának a gazdasági ciklusokhoz történő igazítását. Ezzel szemben Angela Merkel az euróövezeti tagállamok szerkezeti reformjait támogató kisebb alapon gondolkodik. Az Európai Valutaalap értelmezése is eltérő. A német kormány az Európai Stabilitási Mechanizmust kívánja erősíteni, a tagállamok politikáinak erőteljes felügyeletével. Ezzel szemben a francia kormány a nagyobb forrásfedezet mellett száll síkra (Aufruf 2017).

Az ismertett álláspontok mögött eltérő gazdaságfilozófiák húzódnak meg. A német álláspont szerint az euróövezet problémái a tagállamok nem megfelelő gazdaságpolitikájára, azon belül főként felelőtlen fiskális politikájára vezethetők vissza. Ezzel összhangban a német kormány hagyományosan ellenezte mindenfajta kockázatmegosztási és GMU-szintű stabilizációs eszköz létrehozását (közös eurókötvény kibocsátása vagy a pénzügyi terhek más módon való terítése stb.). Ehelyett a fiskális szabályok betartásának erőteljesebb érvényre juttatását és a szabályokon alapuló fiskális fegyelmet szorgalmazta a rugalmassággal szemben.

Mindebben Németország vezetése elsősorban Hollandia és Ausztria támogatására számíthatott. Attól is tartottak, hogy a bajba került GMU-tagállamok pénzügyi kisegítése, illetve az államadósságok átstrukturálása táptalaja lesz az erkölcsi kockázatnak. Múltbeli tapasztalatok alapján a német szolidaritással szemben az euróövezet érintett tagországai ritkán ajánlottak fel hiteles szerkezeti reformokat és fiskális fegyelmet. Németország akkor tett engedményeket, amikor az euróövezet túlélése volt a tét.

A gazdaságpolitikai megfontolásokon túlmenően a német kormány belpolitikai okokból (az adófizetők megterhelésének elkerülése végett) eddig is elutasított minden olyan konstrukciót, amely nyílt vagy rejtett pénzügyi transzfer lehetőségét foglalja magában, összefoglalóan a transzferuniót. A német állásponttal a Bizottság által 2015-ben a bankunió részeként javasolt GMU-szintű betétbiztosítási rendszer sincs összhangban.

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy léteznek költségvetési transzferek nélkül is piaci transzferhatások, amelyeket nem lehet kiiktatni. Ilyen piaci hatások tükröződnek a külkereskedelmi és a folyó fizetési mérlegek egyenlegében, a banki nyereségekben, továbbá az EU-tagállamok közötti pénzügyi elszámolásokban (Palánkai 2017a). Mindez természetesen nem adhat felmentést a fegyelmezett fiskális politika folytatásának kötelezettsége alól.

Ezzel szemben a francia kormány álláspontja szerint szükség van az euróövezet beruházási költségvetésének közvetítésével pótlólagos stabilizációra és kockázatmegosztásra, GMU-szintű munkanélküliség elleni biztosításra, betétvédelemre és bankszanálási alapra. Ezek megfelelő működéséhez elengedhetetlen a tagállami szintű fiskális fegyelem. A nagyobb mértékű piaci fegyelem helyett viszont a tagállami fiskális politikák szigorítására van szükség (Aufruf 2017).

Az együttműködést – viszonylag rövid időre – megakasztották a 2017. szeptember 24-i németországi parlamenti választások. Előtte nem volt várható a német kormánytól határozott nyilvános elköteleződés olyan EU-s ügyekben, amelyek sérthetik szavazóik vélt vagy tényleges érdekeit. Németországnak a parlamenti választások kimenetelétől függetlenül a Franciaországgal való együttműködése és a GMU mélyítése melletti elkötelezettsége, azonban a parlamenti erőviszonyok módosulásával, a korábbi CDU-CSU-SPD nagykoalíció megszűnésével valamivel bonyolultabbá vált a német belpolitikai háttér. A francia-német együttműködés konkrét és nyilvánvalóan kompromisszumos formája később alakul ki. Az eltérő álláspontok közelítésére a feltételek kedvezőek, de természetesen nincs garancia arra, hogy a kompromisszum létrejön. Ugyanakkor azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a német-francia együttműködés az EU átfogó reformjának szükséges, de nem elégséges feltétele. Ahhoz arra is szükség van, hogy a tagállamok kövessék a francia-német tengelyt.

A bizottsági dokumentumokból általában – különösen pedig a Juncker-beszédből (euró, bankunió, Schengen) – levonható az a következtetés, hogy az európai integráció megújítása a fősodorba tartozó többség érdekei alapján fog végbemenni. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyítése önmagában véve nem jelenti az EU tartós két részre szakadását. A GMU-ból való végleges kimaradás jogilag csak az opt-outtal rendelkező Dánia számára lehetséges. A többi kívülálló EU-tagállam a hivatalos terminológia szerint a Gazdasági és Monetáris Unió derogációval, azaz átmeneti felmentéssel rendelkező tagja, kötelezettséget vállalt az euróövezethez való csatlakozásra, bár konkrét határidő nélkül.

Az euróövezeten belüli szorosabb együttműködés önmagában véve nem kirekesztő, hanem nyitott, befogadó jellegű abban az értelemben, hogy azok az EU-tagországok, amelyek képesek és akarnak csatlakozni a szorosabb együttműködéshez, később megtehetik, ha elfogadják a feltételeket, és megfelelnek bizonyos kritériumoknak. Nincs olyan közösségi jogszabály vagy mechanizmus, amellyel kényszeríteni lehetne a kívülálló tagállamokat a GMU-hoz való csatlakozásra. A Jean-Claude Junckernek az Unió helyzetét értékelő 2017. szeptemberi beszédében említett euróövezeti csatlakozást támogató eszköz nem ad elegendő ösztönzést kívülállóknak nemzeti valutájuk elhagyására. A GMU-ba való belépésre akkor kerülhet sor, amikor az érintett tagállamok meggyőződnek annak előnyeiről.⁶⁹ A GMU hiányosságainak a megszüntetése és a bankunió befejezése jelentősebb ösztönzőerő (Gros 2017b), egyébként sincs értelme az euróövezet politikai nyomásra történő bővítésének.

Ezzel együtt a GMU-ban hozott döntések a kívülállókra is hatást gyakorolnak annak ellenére, hogy az utóbbiak érdekeit is védik jogi biztosítékok. A GMU mélyítése várhatóan nem fogja befolyásolni a belső piaci jogalkotást, sok más területen viszont szűkíti a kívülálló EU-tagországok mozgásterét. Az EU-ból való brit kiválással az euróövezet alkotó országok aránya az EU összevont GDP-jében 85 százalék, lakosságában 70 százalék. E gazdasági és demográfiai súlyhoz kezdik igazítani az intézményi és döntéshozatali rendszert, ami többek között a GMU-tagállamok pénzügyminisztereiből álló eurócsoport szerepének felértékelődésében és adott esetben az eurócsoport külön költségvetésének létrehozásában juthat kifejezésre. Ennek nyomán nő a GMU intézményeinek relatív súlya, ezáltal befolyásuk az európai integráció döntéshozatali rendszerében. (Megjegyzendő, hogy 2014. november 1-je óta a Tanácsban az euróövezet tagállamai minősített többséggel rendelkeznek.)

A kívülállók mozgásterét tovább szűkíti, ha a GMU tagállamai más területeken (védelem, biztonság, külpolitika stb.) is erősítik az egymás közötti együttműködést. A GMU körvonalazódó reformja egyértelművé teszi a kívülállás hátrányait: az euróövezethez nem tartozó EU-tagállamok számára nem csak a befolyás, de a gazdasági integrálódás terén történő lemaradás, az Európai Unió belüli periferizálódás is reális kockázat és veszély. Kérdés, hogy ér-e ennyit a nagyobb vélt vagy tényleges nemzeti szuverenitás.

Ami a közép- és kelet-európai tagállamokat illeti, Románia és Bulgária már hosszabb ideje készül az euróövezethez történő csatlakozásra, igyekszik teljesíteni a belépés feltételeit. A viseigrádi együttműködés országai közül Szlovákia már az euróövezet tagja. Csehországban annak ellenére, hogy a GMU-csatlakozás támogatottsága mind

69 A schengeni egyezmény előnyei egyértelműek voltak, ezért Írország és az Egyesült Királyság kivételével mindegyik EU-tagállam csatlakozott hozzá, sőt nem EU-tagok (Svájc és Norvégia) is.

a háztartások körében, mind az üzleti szférában alacsony, nagyszámú jel szerint a kormány elkezdte a felkészülést a belépésre. Lengyelországnak és Magyarországnak is érdeke a GMU-tagság.

A vázolt prioritásokra történő összpontosítás természetesen nem jelenti azt, hogy az európai uniós intézmények ne foglalkoznának olyan fontos kérdésekkel, mint a menekültügy, a bevándorlás, a környezetvédelem (beleértve a párizsi klímaegyezményt), az EU globális stratégiája stb., csak ezeket a területeket az ebben a könyvben elemzett prioritások mögé sorolják. Kicsi a valószínűsége annak, hogy az európai uniós intézmények mindegyik prioritásra ugyanakkora figyelmet tudnak fordítani, és rövid időn belül valamennyit érvényesíteni tudják. Emiatt indokolt csúsításokkal és megtorpanásokkal számolni, de erre eddig is sok példa volt az európai integráció történetében.

Figyelemre méltó, hogy sem az európai uniós prioritások, sem pedig a kiemelt ügyek között nem található az EU-ból való brit kilépés. Ez nem csekély mértékben magyarázható azzal, hogy a kiválás menetrendjét közösségi jogforrások jelölik ki. Az EU tárgyalási pozícióját meghatározták, személyi és szervezeti feltételeit kialakították, így a tárgyalások lebonyolítása jórészt a brit kormányon múlik. Az európai uniós intézmények a jogi kereteket és finomságokat hangsúlyozzák, kevés figyelmet fordítanak a brit stratégiai érdekekre.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az utóbbi időszak eseményei az európai uniós intézmények által követett politika gyökeres fordulatáról tanúskodnak: a korábbi defenzívát, az eseményekre és folyamatokra való utólagos reagálást offenzív, kezdeményező, konzekvens politika váltotta fel, amely konzisztens stratégia körvonalait mutatja. Ez kiemelkedő mértékben fog támaszkodni az európai integráció hagyományos hajtóerejét képező francia–német együttműködésre. A dolog természetéből adódóan a még a kezdeteknél járó folyamat nagyszámú kockázattal terhelt (így például számolni kell az euroszeptikus erők jelentős súlyával, német–francia súrlódásokkal), sikere nem garantált, de az esélyek biztatóak. Az elképzelések megvalósítása a 2019-ben megválasztásra kerülő Európai Bizottságra és Európai Parlamentre hárul. A következmények egy része érinti az EU globális gazdasági és politikai szerepvállalását is.

5. AZ EU-BÓL VALÓ BRIT KILÉPÉS NÉHÁNY GLOBÁLIS HATÁSA

Az Európai Unióból való brit kiválás **közvetlen globális gazdasági hatásai** két csatornán: az Egyesült Királyság, illetve az Európai Unió várható gazdasági növekedési irányzatainak a megváltozásán keresztül érvényesülnek, ami teljes súllyal 2019. március 29., azaz a csatlakozási tárgyalások lezárulása után bontakozik ki.

Az EU-ból való kiválás nyomán hosszabb távon a brit GDP dinamikájának lassulása várható (részletesen lásd a 3.7.1. pontban). Ez nagyságrendi összefüggések miatt alig fogja éreztetni hatását a világgazdasági növekedésben. Analógiaként említhető, hogy Brazília és Oroszország GDP-je együtt akkora, mint a brit, és e két ország 2016. évi recessziója nem érintette a világgazdasági konjunktúrát. A brit kilépés EU-ra gyakorolt makrogazdasági hatásai várhatóan szintén szerények lesznek; ezen a csatornán keresztül is korlátozott globális hatások prognosztizálhatók.

A kiválás nem kvantifikálható globális következménye lehet a kilépési tárgyalásokkal és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli viszonyrendszer konkrét formájával kapcsolatos bizonytalanság, ami a különféle kockázati felárak

emelkedéséhez vezethet. Ezt azonban globális szinten más kockázati felárak ellensúlyozhatják, mérsékelve az összehatást.

Az EU-ból való brit kiválás globális következményei nem elsősorban a GDP-dinamikákban jutnak kifejezésre, hanem alig vagy nehezen számszerűsíthetők, vagyis minőségi jellegűek lesznek: elsősorban demonstrációs hatásokban és a nemzetközi gazdasági és politikai erőviszonyok átrendeződésében jutnak kifejezésre.

A minőségi elemek közül először a brit referendum **politikai folyamatokra gyakorolt hatásait** célszerű áttekinteni. Sok elemző vizsgálta a 2016. júniusi brit népszavazás és a novemberi amerikai elnökválasztás közötti összefüggéseket. Bár a két szavazás egymástól független volt, Donald Trump választási stratégiája meríthetett az EU-ból való brit kilépést támogatók kampányából. A kettő ugyanis több közös vonást mutatott, és a brit referendum számos tanulságot tartalmazott az USA számára (Tett 2016). Egyfajta **demonstrációs hatásról** van szó, amelynek azonban mélyebb okai vannak. A referendum eredménye nem kis mértékben volt visszavezethető arra, hogy a brit politikai elit nem ismerte fel a növekvő jövedelemkülönbségekkel, a bevándorlással és a kulturális identitás elvesztésével vagy meggyengülésével kapcsolatos társadalmi feszültségeket, sőt meglepetésként érte, hogy a referendum protestszavazássá vált. A demokratáknak Donald Trump legyőzéséhez pozitív és optimista vízióra is szükségük lett volna az USA-ról, miként az Egyesült Királyság EU-ban való maradását támogatóknak is országukról (Tett 2016). Nemcsak a brit referendum és az amerikai elnökválasztás, hanem több más fejlemény (Emmanuel Macron és pártja győzelme a francia elnök-, illetve parlamenti választásokon, a 2017. júniusi előrehozott brit és a 2017. szeptemberi német parlamenti választások eredménye stb.) is arra utal, hogy a politikai folyamatok kiszámíthatatlanabbá, egyre nehezebben előrejelezhetővé váltak.

Egy az okokat kutató konkrétabb és mélyebbre hatoló elemzés a két ország szavazási eredményeit az USA-ban, illetve a többi fejlett országban az utóbbi években végbement **gazdasági fejleményekkel** hozta kapcsolatba (Blyth 2016). Időben kissé távolabbról indítva: az 1929 és 1933 közötti nagy gazdasági világválságból a második világháború végén a fejlett országok vezetői azt a következtetést vonták le, hogy a tartósan nagy munkanélküliség létében fenyegette a kapitalizmust. Ennek kivédésére került a gazdaságpolitikák középpontjába a teljes foglalkoztatottságra való törekvés, aminek az ára azonban az infláció élénkülése volt. A kialakult gazdasági környezet – nem utolsósorban az infláció miatt – az adósokat preferálta a hitelezőkkel szemben (Blyth 2016).

Az utóbbi két-három évtizedben a monetáris politikák célja az infláció leszorítása, az árstabilitás elérése és fenntartása volt, aminek mellékhatásaként nőtt a munkanélküliség. A legutóbbi nemzetközi pénzügyi válság után állandósult az alacsony inflációval, illetve deflációs nyomással jellemezhető gazdasági környezet, ami a hitelezőknek kedvezett az adósokkal szemben. Ilyen körülmények között ugyanis az adósság reálértéke nő, miközben az adósok fizetési képessége gyengül. Ennek egyik oka a nagyarányú munkanélküliség, a másik oka pedig az, hogy a bérek egyáltalán nem, vagy csak csekély mértékben emelkedtek. Ilyen körülmények között mind az amerikai, mind a brit háztartások fogyasztásuk növekedését hitelből finanszírozták, s emiatt súlyosbodott az eladósodottságuk. Sajátos paradoxon, hogy nem mindegyik adós képes folyamatosan törleszteni az adósságát, viszont mindegyik adósnak van szavazati joga. Ez a gazdasági-társadalmi jelenség egyébként valamilyen mértékben a világ sok országában érvényesült, azaz többé-

kevésbé globális volt (Blyth 2016). Mindez egyfajta magyarázat lehet a brit népszavazás végeredményére és Donald Trump választási győzelmére.

Az mindenesetre tény, hogy a brit referendum és az amerikai elnökválasztás mögött meghúzódó szociológiai tényezők hasonlóak voltak, így zömmel a globalizáció vesztesei adták szavazatukat az EU-ból való kilépésre az Egyesült Királyságban, illetve Donald Trumpra az USA-ban. Végső soron mindkét országban a globalizáció jelenlegi formájának az elutasítása kapott többséget. További közös vonás, hogy az utóbbi időben mindkét ország belpolitikai tényezők és okok hatására távolodik attól a multilateralizmustól, amelynek pedig a második világháború utáni időszakban zászlóvivői voltak.

Az EU-ból való kilépés széles tartományban idéz elő változásokat az Európai Unió és az Egyesült Királyság nemzetközi gazdasági, politikai és katonai-védelmi pozícióiban. Az Egyesült Királyság 2016-ban 65,4 millió lakosával Németország és Franciaország után, az utóbbitól alig lemaradva, az **EU harmadik legnépesebb tagállama** volt. A **GDP volumenét** tekintve az Egyesült Királyság az EU második legnagyobb tagországa Németország után, 2015-ben aránya 15 százalék volt az EU-tagállamok összevont bruttó belföldi termékében. A korábbi gazdasági növekedési trendek fennmaradása, illetve egyéb feltételek megléte (bennmaradás az EU-ban, a többi tagország prognosztizált GDP-dinamikája stb.) esetén – elsősorban a kedvező demográfiai és munkaerőpiaci trendek (külföldiek munkavállalása) nyomán – a brit GDP volumene 20–30 év alatt megközelíthette volna a németet. Az Európai Unióból való kiválás után azonban várhatóan visszaesik a külföldiek munkavállalása, lassul a brit GDP dinamikája, ezért a németekhez való felzárkózás lassúbb lesz (ha egyáltalán megtörténik).

A brit kiválással az EU-nak a világ lakosságában elfoglalt aránya 7-ről 6,1 százalékra csökken. Részesedése a globális GDP-ben 17-ről 14,6 százalékra mérséklődik vásárlóerő-paritáson, 23,8-ről 20 százalékra dollárban számolt folyó áron és árfolyamokon. A világexportban elfoglalt relatív súlya 33,9-ről 30,3 százalékra esik vissza. Az Egyesült Királyság nélküli EU harmadik országokba irányuló kivitele a korábbi 19,3 százalékkal szemben a világexport 15 százalékát teszi ki. A brit kilépés tehát az EU globális súlyának csökkenésével jár.

Az EU-ból való brit kiválás további következménye lehet a világgazdaság kereskedelempolitikai fragmentálódása. Az EU külgazdasági szerződésrendszerének elhagyása után ugyanis az Egyesült Királyság a harmadik országokkal kötendő bilaterális szerződésekkel nem fogja tudni visszaszerezni korábbi státuszát. Az általa kötendő nagyszámú szerződés valószínűsíthetően nem fogja biztosítani az EU-tagként élvezett kereskedelempolitikai előnyöket, exportpiacainak korábbi liberalizáltsági fokát.

London nemzetközi pénzügyi szerepének gyengülése nyomán nemcsak a pénzügyi globalizáció lassulhat, hanem az EU jelentősége is zsugorodik a globális pénzügyi piacokon. Az Egyesült Királyság fontos vállalatirányítási és kutatás-fejlesztési központ is, nagyszámú transznacionális nagyvállalati székhellyel és innovációs telephellyel rendelkezik. Ennek a szerepkörnek a gyengülése az Európai Unió nemzetközi gazdasági befolyását is mérsékli.

Az Egyesült Királyságnak jelentősek a pozíciói a globális döntéshozatali rendszerben, Franciaország mellett az ENSZ Biztonsági Tanácsának vétójoggal rendelkező állandó tagjaként, Franciaország, Németország és Olaszország mellett a G7 és a G20 tagjaként. A Nemzetközi Valutaalapban és a Világbankban 4,11 százalékos szavazati hányada

van. Tagja még – öt másik EU-tagország mellett – a Pénzügyi Stabilitási Tanácsnak is. Emellett az Egyesült Királyság további nagyszámú politikai és gazdasági szervezethez tartozik, mint például az OECD, a Nemzetközi Energiaügynökség stb. A kiválás nem csak az Egyesült Királyság, de az EU pozícióit is gyengíti ezekben a nemzetközi szervezetekben. További kutatást igényel annak feltérképezése, hogy mennyit profitált az Európai Unió az Egyesült Királyságnak az említett és az egyéb nemzetközi szervezetekben elfoglalt tagságából.

Az Egyesült Királyság **katonai költségvetésének** a volumene a világon az ötödik (az USA, Kína, Szaúd-Arábia és Oroszország után). A 154 800 fős haderővel rendelkező Egyesült Királyságra jut az EU védelmi kiadásainak 23 százaléka (összehasonlításként: Franciaországra 17,8 százaléka, Németországra 15 százaléka). A brit kilépés után jelentős mértékben meggyengül az EU stratégiai autonómiája. Franciaország marad az egyetlen olyan EU-tagország, amely korlátozott politikai célok érdekében közvetlen amerikai támogatás nélkül is bevethető hadsereggel rendelkezik. Az EU-ból való brit kiválás így Franciaország felértékelődését eredményezi katonai téren az európai integrációban. Az Egyesült Királyság EU-ból való kiválásának a NATO és az EU közötti együttműködésre nézve is lehetnek negatív következményei.

Az Egyesült Királyság különösen nagy mértékben erősítette az Európai Uniót a különféle **szankciók** alkalmazása terén, elsősorban a pénzügyi szférában. Az ország az EU közös diplomáciai testületének, az **Európai Külügyi Szolgálatnak** a felállításában és működtetésében is kiemelkedő szerepet játszott. Sok szakértő szerint az EU globális szerepkörre való törekvése is megakadhat az egész világra kiterjedő brit diplomáciai hálózat és fegyveres erő nélkül. Az EU külkapcsolatait erősítette az Egyesült Királyságnak a **Nemzetközösség** országaival fenntartott kiterjedt kapcsolatrendszere is.

A különféle nemzetközi felmérések szerint az Egyesült Királyság az ún. puha hatalom (*soft power*) terén a rangsorok elején helyezkedik el. A **puha hatalom** egy államnak arra a képességére utal, hogy kényszer vagy pénz helyett vonzerővel és meggyőzéssel meg tudja változtatni mások magatartását. Ennek forrását a kultúra, a diplomácia és a politikai értékek képezik. A brit diplomáciai szolgálat az egyik legkiterjedtebb a világon, hiánya különösen érzékelhető lesz az EU számára a Közel-Keleten, a Perzsa-öbölben, az Indiai-óceánon, azaz azokban a neuralgikus térségekben, ahol a brit befolyás hagyományosan erős. Az USA után az Egyesült Királyság fordítja a legtöbb forrást fejlesztési segélyre. A brit kiválással mérséklődni fog az EU puha hatalma és befolyása is (Global Counsel 2015: 25).

Az EU-ból való brit kiválás gyengítheti az EUSZ 42. cikk (7) bekezdés kölcsönös védelemre vonatkozó rendelkezésének hitelességét, amelynek értelmében az egyik tagállamot ért fegyveres támadás esetén a többi tagállam minden segítséget megad neki. Ugyancsak mérsékelheti az EUMSZ 222. cikke szolidaritási klauzuláját, amely szerint az egyik tagállamot ért terrortámadás, természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén a szolidaritás szellemében az EU és a többi tagállam együttesen lép fel.

Összességében az Egyesült Királyság kilépésével csökken az Európai Unió világgazdasági és világpolitikai súlya, a globális gazdasági és politikai folyamatokra gyakorolt befolyása. Ennek nyomán Németország egyébként is jelentős gazdasági és politikai súlya tovább nő az Európai Unióban, ezen keresztül bizonyos mértékig a világban. A brit kiválás miatt az Európai Unió relatív pozíciói az USA-hoz és Kínához képest is mérséklődnek. Az USA és Kína az EU leg-

jelentősebb versenytársai. A nemzetközi pénzügyi piacokon az euró a dollárral versenyez. Bár az Egyesült Királyság megtartotta saját pénztét, London nemzetközi szerepének visszaszorulása közvetve gyengítheti az euró globális pozícióit is. Elképzelhető, hogy a brit kilépés ellensúlyozására az EU növeli a védelmi kiadásokat, és multilaterális katonai műveleteket kezdeményez, de valószínűleg tartózkodik olyan katonai akcióktól, amelyeket korábban az Egyesült Királyság hajtott végre.

A brit külpolitika évtizedeken keresztül a következő **három pilléren** alapult: az USA, az európai integráció és a fejlődő világ. Ez a három pillér egymást erősítette. Az EU-tagság nyomatékositotta az Egyesült Királyság USA-ra gyakorolt hatását, az USA-val kialakított speciális kapcsolat pedig növelte a brit tárgyalási alkuerőt az európai integrációban. Az Európai Unió az Egyesült Királyság globális befolyását is felértékelte, nem utolsósorban az 53 országgal kötött kereskedelmi egyezmények révén. Az EU-ból való kilépéssel eltűnik a második pillér, és az Európai Unió és az USA közötti közvetítőfunkció kiesésével megroggyan az első.

Ami az **USA-val** való különleges viszonyt illeti, az utóbbi számára az Egyesült Királyság főként európai uniós tagként fontos, EU-n kívüli országgként az érdeklődés is háttérbe szorul iránta, leértékelődik a két ország közötti kapcsolatrendszer. Az Egyesült Királyság ugyanis az Európai Unióban lehet geopolitikai szereplő, azon kívül geopolitikai szempontból irreleváns. Az Obama-kormány helyzetértékelése szerint az Egyesült Királyság befolyása gazdasági és biztonsági ügyekben jóval nagyobb volt az EU-ban, mint azon kívül. A biztonságpolitikában az amerikai álláspont szerint az Egyesült Királyság nem versenyez olyan intézményekkel, mint a NATO, hanem kiegészíti azokat. Az USA számára az Egyesült Királyság tagként az EU különféle információmegosztási megállapodásai miatt is jelentős értéket képviselt.

A brit kiválás nyomán az EU és **Kína** közötti gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok volumene és diverzifikáltsága egyaránt csökken, így az EU nem lesz többé Kína legfontosabb külkereskedelmi partnere. A bilaterális kereskedelem áruszerkezete is módosul. A Kínával szemben megengedőbb hangok várhatóan valamelyest gyengülnek az Európai Unióban. Ennek ellenére nem az EU-ból való brit kilépés lesz az EU és Kína közötti kapcsolatrendszer legfontosabb meghatározó eleme. Valószínűsíthető továbbá némi eltolódás a kínai közvetlen befektetések terén az Egyesült Királyság felől a többi EU-tagállam felé. Az EU-ba irányuló kínai közvetlen beruházásokat ugyanakkor más körülmények nagyobb mértékben alakítják, mint a brit kiválás. Kína jóval nagyobb mértékben érdekelt az EU-val fenntartott kapcsolatok fejlesztésében, mint az Egyesült Királysághoz fűződő kapcsolatokéban. Összességében az EU globális gazdasági és politikai szerepének a gyengülése ellentétes Kína érdekeivel, mert ennek nyomán felértékelődnek Kína versenytársai (legfőképpen az USA).

A jelenlegi vezetés alatt **Oroszország** legfőbb érdeke az Európai Unió gyengítése. Az Egyesült Királyság hagyományosan az Oroszországgal szembeni pénzügyi és gazdasági szankciók híve volt, kiválásával gyengülhet az Oroszországgal szembeni európai uniós szankciós politika.

A világ jelentősebb országai közül egyedül **Japán** kormánya nyilvánított határozott véleményt az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséről és annak a két ország politikai, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatait érintő következményeiről. A japán kormány előrehaladott tárgyalásokat folytat az EU-val szabadkereskedelmi és gazdasági part-

nerségi szerződés megkötéséről, a brit kiválás miatt azonban sok tekintetben felül kell vizsgálnia álláspontját. A brit kormány által Japánnak javasolt szabadkereskedelmi megállapodás mind annak tartalma, mind pedig a tárgyalások lebonyolításának időszükséglete tekintetében bizonytalan. A bilaterális kereskedelem mellett a gazdasági szereplőket elsősorban a japán vállalatoknak az EU belső piacán várható helyzete érdekli. A probléma nagyságrendjét érzékelteti, hogy jelenleg mintegy ezer japán vállalat működik az Egyesült Királyságban, amelyek 140 ezer főt foglalkoztatnak. Az UNCTAD adatai alapján az Egyesült Királyságban befektetett japán működő tőke fele az EU egységes piacára orientálódott, illetve orientálódik. Az EU-ból való brit kilépés bizonytalanságban tartja a japán vállalatokat. A japán vállalati szféra az egységes piachoz való brit hozzáférésben valamint a munkaerő szabad áramlásának a fenntartásában érdekelt. A japán vállalatok kendőzetlenül tárták a nyilvánosság elé az EU-ból való kilépés utáni időszakra kidolgozott terveiket.

6. AZ EU-BÓL VALÓ BRIT KILÉPÉS ÉS NÉHÁNY KÖVETKEZMÉNYE AZ INTEGRÁCIÓELMÉLETEK TÜKRÉBEN

Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését jóváhagyó népszavazás óta kevés idő telt el és kevés tapasztalat gyűlt össze az előzmények és a következmények elméleti összegzéséhez és szintetizálásához. Ennek ellenére az EU-ból való brit kiválás elemzése behelyezhető integrációelméleti keretekbe, és ennek alapján levonhatók bizonyos következtetések.

6.1. Fogalmi-szemléleti keretek

Az elméleti igényű munkák a gazdasági integrációt nagyszámú szempont alapján vizsgálják (ennek jó áttekintését adja Hosny [2013]). Palánkai az integrációs folyamatok tartalmát (lényegét), az integráció formáit, intézményeit, politikáit (beleértve a mechanizmusokat és a szabályozást), az integrációérettséget, továbbá az integrációból származó előnyöket és hátrányokat emeli ki (Palánkai 2005: 1229). Szerinte ezek a szempontok többé-kevésbé megfeleltethetők az integrációelméletek teljes körének, ha egyenként nem is, összességükben azonban mindenképpen megfelelő képet adnak az európai integrációról.

Meghatározó irányszatnak Palánkai a föderalizmust, a funkcionalizmust és a kormányköziséget és ezek különböző újabb formáit tartja (2005: 1222). Az elméleti igényű munkák az integrációt nagyszámú diszciplína (közgazdaságtan, nemzetközi gazdaságtan, jog, szociológia, politológia stb.) eszköztárával elemzik. A jelenség komplexitása miatt az esetek jelentős részében elengedhetetlen a multidiszciplináris megközelítés.

Ennek a fejezetnek a középpontjában a továbbiakban a térben és időben legsikeresebb integrációra, az Európai Unióra vonatkozó elméletek egyes aspektusai állnak a brit kiválás kontextusában. Nem kizárólag átfogó elméleti

összefoglalásokat tekintünk át, hanem olyan rövidebb vagy hosszabb szakértői írásokban megjelent gondolatokat is, amelyeknek van elméleti relevanciájuk.

Az integrációelméletek és a gazdasági integrációk fejlődése között hagyományosan erős volt a **kölcsönhatás**. Az elmélet és a gyakorlat nagymértékben befolyásolta egymást, emiatt indokolt a kettő egymással összefüggésben történő kezelése és elemzése.

A gazdasági integrációk egyik leglényegesebb elméleti megalapozásának Jacob Viner **vámunióról** szóló könyvét (Viner 1950) tekintik, annak ellenére, hogy a vámunió-elméletnek voltak gyakorlati előzményei, mint például az 1834-ben létrejött német Zollverein vagy az 1948-ban hatályba lépett Benelux vámunió.

Balassa Béla nevéhez fűződik a regionális gazdasági társulások (a független államok közötti gazdasági integráció különböző formáinak gyűjtőfogalma) formáinak a meghatározása, amelyek egyben az **integrációk fejlődési fokozatainak, lépcsőfokainak** (szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió és teljes gazdasági integráció) is megfelelnek (Balassa 1961: 174). A szakirodalmi források alapján a **szabadkereskedelmi övezet** előtt megemlítendő a **preferenciális vámövezet**, ami még nem volt integrációs forma, inkább az integráció csírája vagy előfutára. Később – empirikus tapasztalatokra és gyakorlati problémákra is támaszkodva – alkották meg a **közös piac** és a **gazdasági unió** fejlődési fokozat között az **egységes piac** fogalmát, amelynek elméleti általánosítása is megtörtént.

Lényegét tekintve az egységes piac minősíthető a közös piac eredetileg elgondoltnál magasabb szintjének is. Külön regionális gazdasági társulási formaként történő tárgyalását bizonyos lényeges megkülönböztető minőségi jegyeknek köszönheti. A Balassa Béla által javasolt két utolsó fejlettségi szintet később az integrációelméleti szakirodalomban gazdasági és monetáris unióvá, illetve politikai unióvá fejlesztették tovább. Az ismertetett integrációs fokozatok különféle ötvözetei is elképzelhetők, és találhatók is rájuk gyakorlati példák.

Az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolatot és kölcsönhatást támasztja alá, hogy az EU-nak, illetve jogelődeinek **egyes kitüntetett alapszerződesei az elmélet által definiált integrációs formáknak vagy fejlődési fokozatoknak feleltek meg**. Így a római szerződés a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió és végül a közös piac; az egységes európai okmány az egységes piac; a maastrichti szerződés pedig a gazdasági és monetáris unió létrehozását tűzte célul. A mind magasabb integrációs fokozatra való áttérésre mint politikai szándéokra és kívánalomra enged következtetni az EUSZ 1. cikkében szereplő, „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység folyamata” kitétel is. Az elmélet és a gyakorlat kölcsönhatásából adódik az a lehetőség, hogy az európai integrációra vonatkozó döntésekből, reálgazdasági és egyéb folyamatokból elméleti jellegű következtetések is levonhatók, nemcsak fordítva, azaz a gyakorlatból elméleti konklúziók.

Az újabb fokozatokra való átmenet vertikális fejlődésnek volt tekinthető, amely a tagállamok közötti együttműködés elmélyüléséből táplálkozott. Emellett az európai integráció horizontálisan, azaz új tagállamok felvétele révén is fejlődött, történelme során 6 tagúról 28 tagúra. A horizontális bővülés sajátos formájának tekinthető az Európai Unió és jogelődei nemzetközi kereskedelempolitikai szerződésrendszerének napjainkig folytatódó kiterjesztése.

Történelmi visszatekintésben az európai integráció fejlődését időnkénti megtorpanások és hullámvölgyek jellemezték. Ezen a **hullámmozgáson** belül az egyik fejlődési fokról a másikra való átmenet rendszerint valamilyen válság

hatására következett be. A szakirodalomban elterjedt és elfogadott felfogás szerint **a válságok katalizátorszerepet töltek be** az európai integrációs folyamatban, azon belül is különösen a magasabb integrációs fokozatokra való átmenetben. Jelenleg, ha válságnak nem is, de **kihívásnak** tekinthető az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az EU-nak még sok más belső és külső kihívással és válságjelenséggel kell megküzdenie. (Részletesen lásd az 1. fejezetben.)

6.2. Visszafordíthatóság, visszafordíthatatlanság, az integrációs formák stabilitása

Az EU-tagságról tartott brit népszavazás mindenekelőtt az európai integráció fejlődésének jellegével kapcsolatos kérdéseket vet fel. Az elméletek és elméleti igényű megközelítések eddig kimondva-kimondatlanul **folyamatos lineáris progressziót** sugalltak. Ebből implicit módon az is következik, hogy az integráció **egyirányú, sőt visszafordíthatatlan** folyamat, amelyben visszafejlődés nem, legfeljebb megtorpanások lehetségesek (ilyen volt például az alkotmány szerződés ratifikálásának a kudarca). Ezek azonban korrigálhatóak bizonyultak, kijavításuk az esetek nagy részében megtörtént.

A folyamatos progresszió, illetve az abból következő visszafordíthatatlanság értelmezhető földrajzi szempontból és az integrációs vívmányok vagy az integráció fejlődési fokozatai tekintetében egyaránt. Az integráció neofunkcionalista elméletében (Schmitter 1969) a **földrajzi spillover** fogalom az integráció folyamatos bővülésére vonatkozik.

A brit népszavazás eredménye arra hívja fel a figyelmet, hogy az integráció a benne részt vevő országok számát tekintve nem visszafordíthatatlan, azaz az Európai Unió nemcsak bővíthet, hanem szűkülhet is. A neofunkcionalista terminológiát alkalmazva ezt az új jelenséget **negatív földrajzi spillovernek** is nevezhetjük.⁷⁰ A negatív földrajzi spillover egyik kiküszöbölésére irányuló intézményes törekvésnek értelmezhető az is, hogy a tagállamok nem zárhatók ki az egyébként önkéntességen alapuló Európai Unióból.

Egyes szerzők analógiaként említik az Osztrák–Magyar Monarchia és a Szovjetunió felbomlását, Jugoszlávia szétesését és Csehszlovákia kettészakadását. Ezek az entitások nemcsak politikai unióként, hanem gazdasági egységként is működtek. Ezekből a példákból kétségtelenül sokféle analóg következtetés adódhat az EU-ból való brit kilépésre nézve, elméleti igényű következtetések levonására azonban valószínűleg nem alkalmasak.

Sem a mértékadó integrációelméleti tanulmányok szerzői, sem pedig a politikai elitek nem számoltak a tagságról szóló brit népszavazás negatív kimenetelével, ami így felkészületlenül érte őket. Legfeljebb **negatív kockázati tényezőként** fogták fel a brit EU-tagság elutasításának (azaz a negatív földrajzi spillovernek) a lehetőségét, emiatt az érintettek nem dolgoztak ki stratégiákat és cselekvési programokat erre az esetre. A teljes képhez hozzátartozik, hogy a kilépés következményeit, hatásait és hatásmechanizmusait már a referendum előtt is nagyszámú tanulmány elemezte különböző aspektusokból, beleértve több nemzetközi szervezetet (OECD, IMF stb.) is.

⁷⁰ Megjegyzendő: a második világháború utáni évtizedekben nagyszámú példa található különféle integrációs csoportosulások keletkezésére és felbomlására a fejlődő világban.

A brit népszavazástól függetlenül a legutóbbi nemzetközi pénzügyi válság, illetve a szuverén adósságválság idején az euróövezet jövőjével foglalkozó mértékadó elemzések szintén negatív kockázati tényezőként fogták fel egyes tagállamok (főleg Görögország) kilépését a Gazdasági és Monetáris Unióból, illetve tágabb értelemben az euróövezet felbomlását. „Katasztrófa-forgatókönyvek” helyett a kiválás, illetve a felbomlás súlyos gazdasági következményeit érzékeltették mind a kilépő ország vagy országok, mind a fennmaradó gazdasági és monetáris unió szempontjából.⁷¹ Ezek a kockázatok mára nem tűntek el, de jelentős mértékben csökkentek. A teljesség kedvéért: a Gazdasági és Monetáris Uniót visszafordíthatatlannak tervezték, tehát csak pozitív földrajzi spilloverrel számoltak, ami Görögország, Szlovénia, Ciprus és Málta, Szlovákia, majd a balti köztársaságok későbbi csatlakozásával meg is valósult, a negatív földrajzi spillover eleve kizárt volt.

A brit kilépés a további pozitív **földrajzi spilloverrel** kapcsolatban is felvet **kérdéseket** annak ellenére, hogy jelenleg a bővítés nincs napirenden. Hosszú időn keresztül a tagság kilátásba helyezése az EU külgazdasági politikájának fontos eleme volt, új országok csatlakozása pedig az érintettek felkészülésétől és az EU általi befogadásának körülményeitől függően pótlólagos növekedési hajtóerőket szabadított fel a régi tagállamokban. Ezzel párhuzamosan az európai integráció is heterogénebbé vált, ami természetesen bonyolultabbá tette az intézményi és döntéshozatali rendszert, és nehezebbé a tagállamok közötti érdekegyeztetést.

Kérdés, hogy ha a brit népszavazás és egyéb tényezők hatására a bővülés hosszú időre leáll, akkor milyen egyéb növekedési hajtóerők mobilizálhatók az Egyesült Királyság nélküli Európai Unióban. Válaszra vár az a kérdés is, hogy van-e az európai integrációnak **optimális mérete**, s ha igen, akkor elérte-e már azt az EU. Hogyan érinti azt a brit kiválás, illetve van-e tere további országok felvételének anélkül, hogy a növekvő heterogenitás veszélyeztetné az EU működését, belső kohézióját. Jelenleg azt a kérdést sem lehet megválaszolni, hogy az Egyesült Királyság kiválása hogyan befolyásolja az EU-tagság vonzerejét azon országok számára, amelyek csatlakozása elvileg szóba jöhet. (Hosszabb távon a legnagyobb valószínűséggel Szerbia, Montenegró és Albánia lehet az EU tagja.)

Ami az **integrációs formákat** illeti, az EU-ból való brit kilépés néhány, a gazdasági integrációk belső dinamikájára vonatkozó elméleti következtetést is igazolt. Ezek szerint a regionális gazdasági társulás csak a legalacsonyabb (szabadkereskedelmi övezet) és a legmagasabb (gazdasági és monetáris unió) szinten mutatja a legnagyobb fokú **stabilitást** (Hitiris 1995: 9–22). Az egységes piac stabilitását kérdőjelezte meg a kompetitív vagy versenyző leértékelés lehetősége, ami aláássa az egységes piac eredményeit. Ezt szüntette meg a közös pénz bevezetése. Az Egyesült Királyság a gazdasági és monetáris uniót megelőző regionális gazdasági társulási formából, az egységes piacból való kilépésről döntött.

Az egységes piacot politikai és gazdasági szempontból addig tekintik stabil alakulatnak, ameddig a tagállamok betartják a rá vonatkozó közösségi jogszabályokat. Hiányzik viszont a stabil egyensúly az egységes piacra épülő schen-

71 Azért születtek az euróövezet lebontását taglaló művek is. Lord Simon Wolfson 2012-ben 250 ezer fonttal jutalmazta a Capital Economics elemző csapatát (Wolfson-díj), amely azt mutatta be, hogyan lehet biztonságosan lebontani a Gazdasági és Monetáris Uniót. Érdekességként megemlíthető, hogy a Lengyel Nemzeti Bank honlapján is olvasható egy az euróövezet megszüntetését elemző tanulmány (Kawalec–Pytlarczyk 2013).

geni övezetből. Az eredeti elméleti következtetésekkel szemben újabban a gazdasági és monetáris integráció stabilitása is megkérdőjelezhető annak szerkezeti és működési hiányosságai miatt, illetve azért, mert azt csak a politikai unió, mint távlati cél legitimálja. Ez utóbbi viszont egyre távolabbra kerül a tagállamok célrendszerében, ha egyáltalán fennáll még. Megalapozottan feltételezhető, hogy sokkal nehezebb lett volna az Európai Unióból való brit kiválás, ha az Egyesült Királyság egyben a Gazdasági és Monetáris Unió tagja is lett volna.

A gazdasági és monetáris unió mint integrációs forma egyensúlyához elsősorban az aszimmetrikus külső sokkok kivédése érdekében van szükség közös pénzügyminisztériumra, valamilyen fiskális kapacitásra, a bankunió befejezésére és az adósságok tagországok közötti bizonyos mértékű többoldalúvá tételére.

Az egyes integrációs formák stabilitását árnyalják az utóbbi évtizedekben végbement reálgazdasági és pénzügyi folyamatok, amelyek nyomán az EU **tagállamainak integráltsága** kiemelkedő mértékben erősödött meg. A Palánkai (2017b: 12–13) által kidolgozott kompozit mutató⁷² szerint nincs olyan EU-tagállam, amely összességében mérsékeltén integrált lenne (alacsony integráltság is csak bizonyos paraméterek esetében fordul elő). Ezzel szemben 8 tagország (Belgium, Hollandia, Írország, Ausztria, Luxemburg, Magyarország, Csehország és Szlovákia) **kiemelkedő mértékben**, 12 tagállam (Dánia, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Olaszország, Finnország, Észtország, Lengyelország, Svédország, Spanyolország, Szlovénia és Románia) **magasan integrált**, további 8 tagország (Portugália, Görögország, Ciprus, Málta, Lettország, Litvánia és Bulgária) pedig **előrehaladott integráltságú**. (Horvátország nem szerepelt az elemzésben.) Az Egyesült Királyság a magas integráltságú tagállamok csoportjában foglal helyet. Ez a nagymértékű és növekvő reálgazdasági és pénzügyi összefonódás által biztosítja, sőt fokozza mind az Európai Unió, mind a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitását, hogy emeli a kilépés költségeit mindkét létező, egymást nagymértékben átfedő integrációs formából (egységes piac és gazdasági és monetáris unió).

Ugyanakkor a közvélemény európai integráció alakításában, azon belül legitimációjában betöltött szerepének a felértékelődése felülírhatja a reálgazdasági és pénzügyi követelményeket és kényszereket, ezáltal gyengítheti az integráció stabilitását, míg támogató hozzáállása erősítheti azt.

Figyelemre méltó, hogy bár sok területen használják a **fenntarthatóság** fogalmát, viszonylag kevés forrás alkalmazza a gazdasági integrációkra, köztük az Európai Unióra. A brit kiválásból levonható többek között az a következtetés, amely szerint az Európai Unió fenntarthatóságához elengedhetetlen, hogy a jogokkal és kötelezettségekkel járó tagságból adódóan az egyes tagállamok folyamatos erőfeszítésekkel járuljanak hozzá a közös vívmányokhoz (Bongardt–Torres 2016).

Ezzel szemben azokat a tagállamokat, amelyek preferenciái túlságosan nagy mértékben eltérnek az Európai Unióétól, nem kell visszatartani a kilépéstől, majd attól, hogy más típusú kapcsolatrendszert (belső piaci tagság, szabadkereskedelmi övezet stb.) alakítsanak ki az EU-val. A brit döntés megkönnyíti az EU-val elégedetlen tagállamok számára

72 A zürichi KOF Konjunkturforschungsstelle globalizációt mérő KOF-indexében elfoglalt hely, a kereskedelmi integráció intenzitása, a tőkekapcsolatok intenzitása, szubregionális kölcsönös összefonódottság, strukturális konvergencia és az integrációs kapcsolatok kiegyensúlyozottsága.

a kilépést, illetve gyengítheti a közös érdekeket szolgáló döntések megakadályozására irányuló törekvéseket (Bongardt–Torres 2016).

Az Európai Unió nem fenntartható, ha működését, illetve fejlődését a közös érdekekkel szemben álló döntések gátolják. Különállása, privilégiumai és a további monetáris integráció akadályozása miatt az Egyesült Királyság tagsága az EU fenntarthatóságát veszélyeztette volna. A monetáris unió kiterjesztésének a feltétele ugyanis további integrálódás és intézményépítés az Európai Unióban (Bongardt–Torres 2016). Bennmaradása esetén a 2015–2016. évi különalku (3.3.2. pont) hatálybalépése nagymértékben aláasta volna magának az EU-nak a működését, illetve nagy valószínűséggel táptalaja lett volna az európai integrációval szembeni ellenállásnak is.

A Gazdasági és Monetáris Unió esetében a mélyebb és gyorsabb integráció helyett a fenntartható integrációra való törekvés a releváns és indokolt. Bár több eleme megtalálható nagyszámú eddigi intézkedésben, az Európai Uniónak nincs konzisztens fenntartható gazdasági növekedési stratégiája. Ennek **három dimenziója** különböztethető meg: a fenntartható gazdasági növekedés követése, a modernizáció változatainak a figyelembevétel, valamint a kormányok elkötelezettsége a demokratikusan fenntartható reformok mellett (Begg et al. 2016).

A **fenntartható növekedés** a GMU zavartalan működésének elengedhetetlen feltétele. A kihívás az, hogy milyen módon lehet ösztönözni a gazdasági növekedést a fiskális konszolidációval és az adósságállomány csökkentésével úgy, hogy közben a hosszú távú fenntarthatóság biztosított legyen. Ezt segíthetik az államháztartásból, illetve a Stratégiai Beruházási Alapból finanszírozott beruházások a tagállamok, illetve az EU szintjén. Az EU-ban hosszabb ideje elfogadott környezeti fenntarthatóság, a fenntartható növekedés társadalmi és gazdasági dimenziója is lényeges (Begg et al. 2016). Az európai uniós polgárokkal érzékeltetni kell, hogy az integráció értük van, ami nemcsak a fenntarthatóságot, hanem a legitimitációt is erősíti.

A **modernizációt szolgáló tagállami reformoknak** – a rövid távú intézkedések és a hosszú távú célok összhangjának megteremtésével – az integráció hatékonyabb formáját kell eredményezniük. Eddig az euróövezet nem talált kielégítő megoldást a tagállamok társadalmi, politikai és gazdasági heterogenitásának kezelésére. A tagállami reformok nagy valószínűséggel akkor lesznek eredményesek, ha a kormányok magukénak tekintik mind a nemzeti, mind az európai uniós szintű reformokat, elkötelezik magukat mellettük, illetve demokratikus módon valósítják meg azokat. Ilyen körülmények között ideális esetben az Európai Bizottság által kikényszerített fiskális fegyelem helyét fokozatosan átveheti az önkéntes politikai kötelezettségvállalás. Mindennek szerves része és feltétele az elszámoltathatóság (Begg et al. 2016).

A fenntarthatóságtól elválaszthatatlan az a **hozzáadott érték**, illetve közjószág, amit az EU keretében folyó együttműködés képvisel a tagállamok egyéni fellépéséhez képest. A koncepció kiindulópontja az, hogy az Európai Unió szintjén a közpénzek elköltésének ideális esetben két követelménynek kell megfelelnie. Az első az, hogy a közpénzek elköltéséből származó előnyöknek meg kell haladniuk a költségeket, azaz az elvárás **pozitív nettó eredmény**. A másik követelmény szerint a **közkiadások nettó eredményének nagyobbak kell lennie az Európai Unió szintjén, mint a tagállamokén** (Bertelsmann Stiftung 2013). Ebből adódóan technikai értelemben az európai uniós hozzáadott érték az EU és a tagállamok szintjén végrehajtott kiadások hozama közötti különbség. Hangsúlyozandó, hogy az európai hozzáadott érték akkor is kedvező lehet, ha a nettó előnyök negatívak.

Ilyen európai hozzáadott érték mutatható ki a **közös agrárpolitikában**. Jelentős költségmegtakarítás (mintegy egyharmados) és minőségjavulás érhető el **közös nagykövetségek** és **konzulátusok** felállítására és működtetésére. A **hónvédelemben** az integrált szárazföldi haderő működtetése számottevő méretgazdaságossági megtakarításokat eredményezhet (Bertelsmann Stiftung 2013). Mindehhez hozzá lehet tenni az egységes piacot, a bankuniót, a Gazdasági és Monetáris Uniót, a közös kereskedelempolitikát és a schengeni együttműködést is, mint európai uniós hozzáadott értéket.

Összességében olyan kölcsönösen előnyös tevékenységekről van szó, amelyek túlmutatnak az egységes piacon, és amelyek esetében **a kompetenciák közösségi szintre történő delegálása hozzáadott értéket teremt mindegyik tagállam számára**. Ilyen terület lehet még a menekültügy is, ahol bár némi előrehaladás történt ebben az irányban, de az az egyes tagállamok politikai ellenállása miatt lassú és ellentmondásos volt. Ha nem sikerül pozitív összegű játékot eredményező helyzeteket teremteni, akkor a menekültügy a brit kilépéshez hasonló vitákat gerjeszthet sok tagállamban. Mindez kiegészíthető olyan közös akciókkal, amelyek a tagállamok közös fellépésének az eredményeit demonstrálják.

Az Európai Unió fenntarthatósága nagymértékben függ attól, hogy mennyiben képes olyan **hozzáadott értéket** teremteni megfelelő mennyiségű és minőségű **EU-szintű közjavak** formájában, melyek hasznából minden tagállam részesedik. A változó geometriájú, differenciált integráció erre csak rövid távon és korlátozottan alkalmas. E követelménynek jobban megfelel a többszörös integráció, melynek hajtóereje az együttműködés szorosabbra fűzésében érdekelt tagállamok önkéntesen szerveződő csoportja, s mely nyitva hagyja a csatlakozás lehetőségét a többi tagállam előtt. A fenntarthatóság további feltétele a GMU befejezése, illetve – ezzel is összefüggésben – a gazdasági és szociális teljesítmény javítása.

6.3. Az EU-ból való kilépés jogalapjának néhány integrációelméleti aspektusa

Az európai integráció alapszerződésai közül a kilépés lehetősége először az alkotmányszerződésben jelent meg; ezt a korábbi alapszerződések nem tartalmazták. Miként erről más összefüggésben már volt szó, ennek hatálybalépését a ratifikációt elutasító francia és holland népszavazás hiúsította meg. A kiválástól való korábbi elzárkózás leginkább azzal volt magyarázható, hogy egy tagállam egyoldalú kilépésének a lehetősége is veszélyeztette volna az **egyre szorosabb unió** megvalósítását.

A nizzai szerződés ratifikálásának az ír választók által 2001-ben történt elutasítása nyomán az európai uniós intézményekben felismerték az Európai Unióval szemben növekvő elégedetlenséget. A realitások tudomásulvételének tekinthető, hogy az alkotmányos szerződés helyett kidolgozott lisszaboni szerződésbe (EUSZ 50. cikk) is bekerült a tagállamok önkéntes kilépésére vonatkozó rendelkezés (Reid 2016).

Az önkéntes kilépés lehetőségének a felkínálása gyökeresen eltért a korábbi alapszerződések filozófiájától. Ebben az EU demokratizálása, a demokráciadeficit csökkentésének szándéka mellett az **integráció föderális irányba történő továbbfejlesztése** is szerepet játszott. A föderalisták ugyanis azt tartották helyesnek, hogy azok a tagállamok, amelyek

nem támogatják, szabadon kiléphessenek az integrációból (Duff 2016a: 3). Ezzel a jogi formulával a kizárásnak is elejét lehetett venni.

A kilépésre való jog kodifikálását eredetileg az azt megfogalmazó jogászok is olyan rendelkezésnek tekintették, amelynek alkalmazására várhatóan soha nem kerül sor. Ezt az is alátámasztja, hogy a kilépés jogi lehetővé tételét **nem az Európai Unióval elégedetlen országok** ilyen irányú követeléseivel motiválták. Ettől függetlenül lehetett olyan elvi megfontolás mögöttes, hogy a szorosabb integrálódásra törekvő országok felkínálják a kiválás lehetőségét (vélelmezhetően végső esetben) az együttműködésre nem hajlandóknak, vagy olyan körülményeket teremtenek, amikor egyetlen racionális megoldás az érintett ország számára az EU-ból való kilépés. A brit szavazók éltek ezzel a lehetőséggel, és precedenst teremtettek.

Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke a **negatív földrajzi spillover** előtt is megnyitotta az utat jogi értelemben, mivel lehetővé vált az EU-t alkotó országok számának csökkenése. Az alapító hat tagállam bármelyikének a kiválása azonban (amiről jelenleg nincs szó) feltehetően nemcsak mennyiségi, hanem mélyreható **minőségi változást** is előidézne az EU működésében és további fejlődésében.

Egy lehetséges megközelítésben paradox módon az Európai Unió gazdasági racionalitást feltételező visszafordíthatatlanságát (a részt vevő országok száma tekintetében) a politikai racionalitás alapján előrelépést reprezentáló demokratizálódás kérdőjelezte meg, illetve írta felül elvileg és gyakorlatilag egyaránt. Sok jel szerint a gazdasági és a politikai racionalitás közötti célkonfliktussal eddig sem az elmélet, sem a gyakorlat szintjén nem számoltak. Valószínűleg nem is számolhattak, abból kiindulva, hogy a jogi szabályozás önmagában csak egy lehetőséget teremt, annak realizálódásához nagyszámú egyéb feltételre van szükség.

Az más kérdés, hogy a **kilépés jogi tilalmának fenntartása** adott esetben milyen folyamatokat és hatásokat váltana ki az EU-tagsággal szemben kritikus tagállamokban és magában az EU-ban, illetve milyen módon lehetne kezelni egy ilyen helyzetet akár integrációelméleti, akár gyakorlati gazdaságpolitikai szempontból. Erre nyilván lehetne találni magyarázatot, és az integrációs elméletek posztulátumaira és következtetéseire támaszkodva meg lehetne vonni az előnyök és a hátrányok, illetve a költségek és a hasznok mérlegét.

Egy lehetséges olvasatban az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke tisztább és átláthatóbb körülményeket teremtett, amelyek között elkerülhető a rendezetlen kiválás az EU-ból. Egy tagállam távozása a nagyszámú negatív következmény mellett azzal a kétségtelen előnnyel is járhat, hogy az érintett ország EU-tagként nem akadályozza a többi tagállamot az integráció magasabb fokozatai felé történő előrehaladásban, illetve nem rontja le az integráció addigi eredményeit (bár ezt a feltételezett esetet éppen annak hipotetikussága miatt elméleti szinten nemigen dolgozták fel). Jelenleg nem adható megalapozott válasz arra a kérdésre, hogy szükség lehet-e az EU-ból való kilépés gazdaságtanának kidolgozására.

Az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak egyébként nincs közvetlen, jogi erővel bíró eszközük további tagországok kilépésének a meggátolására. A kiválást adminisztratív eszközökkel nem képesek megakadályozni, hanem csak úgy, hogy olyan körülményeket teremtenek az EU-ban, amelyek nem teszik vonzóvá további tagállamok kiválását, sőt ellenérdekeltekké teszik őket benne.

Gyökeresen más a helyzet a Gazdasági és Monetáris Unió esetében, amelynek elhagyására jogilag nincs lehetőség. Ha egy tagállam mégis úgy dönt, hogy kilép az euróövezetből, akkor az EU-ból is ki kell válnia. A GMU-ból való rendezett kilépésre nincs sem jogi szabályozás, sem bármiféle elméleti megalapozás. A szakirodalom a szuverén adósságválság csúcspontján Görögország esetleges kilépését az euróövezetből, illetve a GMU esetleges felbomlását negatív kockázati tényezőként kezelte.

6.4. Néhány vitatott kérdés

Az Európai Bizottság által kidolgozott és általa lehetségesnek tartott, a 4.3.1. pontban ismertetett foratókönyvek nem lépnek túl az eddig ismert integrációelméleti kereteken. Adott körülmények között bármelyik, vagy bármelyikük ötvözete megvalósítható. A bizottsági vitaanyag nem tért ki viszont olyan problémákra, mint például az integrációval kapcsolatos előnyök és hátrányok megoszlása a tagállamok és a gazdasági szereplők között, a tagállamok közötti érdekellentétek kezelése, az érdekek harmonizálása, a belső kohézió és a rugalmasság közötti viszony az integrációs folyamatban, és az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása. Ez utóbbihoz tartozik a két- és többsebességű, továbbá a differenciált integráció, illetve a föderális intézmények kompetenciáit visszafogó koncepció.

Ami az érdekviszonyokat illeti, az integráció többek között a részek, azaz a tagállamok érdekeinek a szolgálatára hivatott. Az eddigi tapasztalatok alapján a döntések eredményeként létrejövő kompromisszumos megoldás gyakran egyik tagállamnak sem jó, de nem is túlzottan rossz, viszont többé-kevésbé mindenki számára elfogadható. A globalizáció időszakában ez messze nem nevezhető optimálisnak. Ha feltételezzük, hogy a döntéseket demokratikusan hozzák, akkor egyre nehezebb a tagállami döntés- és hatáskörök nemzetek feletti szintre történő delegálása úgy, hogy a döntésekben a tagállami értékek és érdekek is megjelenjenek (Majoros 2015).

Ezen segíthet valamelyest a **rugalmasság** erősítése. A rugalmasság maga nem új jelenség az Európai Unió történetében, kezdettől fogva érvényesült a Gazdasági és Monetáris Unióban és a schengeni rendszerben. Ez többek között abban jutott kifejezésre, hogy meghagyták a kívülálló EU-tagoknak a csatlakozás lehetőségét, sőt az utóbbiba nem EU-tagállamok is beléphettek. A rugalmasság erősítése azt jelenti, hogy további területekre is kiterjesztik, azaz általánossá és folyamatossá teszik a rugalmasabb együttműködést. Ez az „egy méret mindenkinek” (*one-size-fits-all*) elv feladásához, végső soron az à la carte integrációhoz vezet, ami egyben több és erősebb integrációt is jelentene (Nedergaard 2017). Ez a kialakult szerződéses sémák fellazítása nyomán elfogadható lehet az EU külkapcsolati politikájában (például Ukrajnával vagy a Nyugat-Balkán országaival, esetleg Törökországgal kapcsolatban), problémás viszont az Egyesült Királyság esetében például a szabad munkaerő-áramlás korlátozásának lehetővé tétele kapcsán, mert ellentmondana az EU jogi és gazdasági fundamentumainak.

A két- és többsebességű integrációról szóló vita a döntéshozatali folyamat inputoldalára koncentrált, azaz arra, hogy milyen módon célszerű meghozni a döntéseket. Ezzel szemben célszerűbb az **outputoldalra** helyezni a hangsúlyt, azaz például a gazdasági növekedésre, a munkahelyteremtésre, a kereskedelemre és az állampolgárok biztonságára.

gára vonatkozó döntésekre összpontosítani az energiákat (Nedergaard 2017). Ilyen irányú törekvések egyébként már felfedezhetők az európai uniós intézmények utóbbi időben hozott döntéseiben.

A legutóbbi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, az eurofób és populista politikai erők megerősödése, valamint az Egyesült Királyság Európai Unióból való kiválási szándékának bejelentése nyomán napirendre került a **kormányközi együttműködés** erősítése, illetve bizonyos funkcióknak, amelyeket európai uniós intézmények láttak el, a tagállamokra való visszaszármasztása (de-föderalizáció).

Ehhez elméleti fogódzót többek között Alan Milward brit történész 1990-es évek elején írt könyvében találtak (Milward 1992, idézi Matthijs 2017). Ennek lényege, hogy az európai integrációban a tagállamok közötti növekvő kooperáció szükségessé teszi ugyan a szuverenitásról való bizonyos mértékű lemondást, ez azonban nem jelentheti a nemzetállam helyettesítését a nemzetek feletti kormányzás új formáival. A demokratikus legitimitáció, legyen az jó vagy rossz, a tagállamok kormányainál marad; nincs technokrata megoldás az Európai Unió politikai problémáira.

Az ebből levont következtetés az, hogy a tagállamoknak adott esetben a közös szabályok megsértésének (állami támogatások, fiskális lazítás stb.) átmeneti engedélyezése esetén a hazai politikai elit nagyobb legitimitációt kapna a válságkezelésre. A közösségi intézményeknek azokat a feladatokat kellene ellátniuk, amelyeket a tagállamok nem képesek hatékonyan intézni. Ilyen például a nemzetközi szerződések megkötése, a bankok és pénzintézetek felügyelete, a globális felmelegedés kihívására adandó válasz, a kül- és biztonságpolitika koordinációja (Matthijs 2017: 95).

7. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Unióból való kilépés az Egyesült Királyság saját döntése volt, nem játszottak közvetlen szerepet benne külső tényezők. Közvetlen előzménye és oka egy 2013-ban tett **politikai ígéret, politikai kötelezettségvállalás** volt. A brit kormány az EU-tagságra vonatkozó, az ország jövőjét meghatározó népszavazásról szóló döntést, amelyet azután több-kevesebb következetességgel képviselt, nem a hosszú távú következményeket figyelembe vevő racionális mérlegelésre támaszkodva hozta meg, hanem szűk látókörű, rövid távú, nem kis mértékben pártérdekeket szolgáló belpolitikai szempontok alapján. Hiányzott mögüle a tárgyyszerű kockázatelemzés, amelyből ki kellett volna tűnnie: még a várt pozitív kimenetel (az EU-ban maradás) is csak rendkívül csekély rövid távú belpolitikai haszonnal kecsegtet, ami eltörpül a nem várt negatív kimenetel (az EU-ból való kilépés) nagyon is előre látható hosszú távú költségei és hátrányai mellett.

7.1. A kilépés Egyesült Királyságot érintő következményei

A referendum ígérete rövid távon – a 2015. májusi parlamenti választás kimenetele szempontjából – eredményes volt, a Konzervatív Párt egyedüli kormányzást lehetővé tevő többséget szerzett. Ahogy közeledett azonban annak tényleges megvalósítása (a 2016. június 23-i népszavazás), mindinkább kétélű fegyvernek bizonyult. A kilépés és a bennmaradás

támogatottsága közötti csekély különbség miatt a referendum eredményét nem lehetett megbízhatóan előre jelezni, miközben a kormány maga is megosztott volt, ezért a népszavazás **politikai hazardírozásnak** bizonyult. Ugyancsak kimeríti a politikai hazardírozás fogalmát a 2017. június 8-i előrehozott parlamenti választás, amelytől a kormány támogatottsága erőteljes növekedését várta, de amelynek eredményként a Konzervatív Párt elvesztette többségét az alsóházban, és kisebbségi kormányzásra kényszerült. A parlament szerepének felértékelődése nyomán gyengült a kormány alkuereje a kilépési tárgyalásokon. A brit kormány sem a referendum, sem az előrehozott választás kapcsán nem számolt a politikai folyamatok nagyfokú, az utóbbi időben növekvő mértékű bizonytalanságával és kiszámíthatatlanságával. Ebből a képlékeny helyzetből a kiút valamiféle pártok közötti konszenzus lehet.

Mind a 2016. június 23-i népszavazás, mind a 2017. júniusi előrehozott parlamenti választás **a politikai motiváció gazdasági észszerűséggel szembeni győzelmeként** értékelhető. Ennek egyik következménye, hogy a brit kormány saját belpolitikájának a foglyává vált, politikai és gazdasági kényszerpályára került. A másik következmény egy tipikus externália – nevezetesen a hazardírozó politizálás elrettentő mintapéldájának is tekinthető referendum az EU-tagságról nemcsak az Egyesült Királyságot, hanem az egész Európai Uniót is jelentős bizonytalanságoknak és kockázatoknak teszi ki. Amíg azonban a kilépésről döntő népszavazáskor az eredmény okozta meglepetés nyomán az EU-ban voltak átmeneti válságjelenségek, addig több mint egy évvel később az Egyesült Királyság szembesül elhúzódó politikai válsággal. Mint oly sokszor a történelemben (például az első világháború kitörése előtt vagy Hitler Adolf hatalomra jutásakor 1933-ban), ebben az esetben is a kisszerű politikai játszmák és egyéni érdekérvényesítési törekvések súlyos következményekhez vezettek, amelyek ráadásul túlmutatnak az Egyesült Királyságon.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne húzódtak volna meg az EU-ból való kilépés mögött mélyebb, az Egyesült Királyságra vonatkozó specifikus és az európai integrációval és a globalizációval kapcsolatos általános, egymással sok vonatkozásban összefüggő gazdasági, szociológiai és politikai okok. Ezekből azonban önmagukban nem következett az EU elhagyása, azokat a tagság felmondása nélkül is lehetett volna kezelni. A referendum eredménye részben az Európai Unióval szembeni, más tagállamokban is meglévő erős elégedetlenséget tükrözte, részben a brit politikai elittel és a korábbi évek elhibázottnak tartott – a munkavállalók, azok közül is a versenyben lemaradók számára hátrányos – gazdaságpolitikájával szembeni, az EU-tagságtól független véleménynyilvánításnak volt felfogható. A gazdaságpolitikával való elégedetlenség gyökerei között említhető az egzisztenciális bizonytalanság fokozódása, a vagyoni és jövedelemkülönbségek növekedése és a szociális biztonság gyengülése. Ez részben írható csak a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság számlájára, sokkal inkább vezethető vissza egy hosszabb távú trendre, nevezetesen a globalizáció térnyerésére és mélyülésére, azon belül a pénzügyi szektor expanziójára, amelynek hátrányos társadalmi következményeivel szemben nem léptek fel kellő határozottsággal az egymást követő brit kormányok, illetve az Európai Unió sem volt képes ellensúlyozni a globalizáció negatív hatásait. Szerepe lehetett még a brit identitás hosszabb időre visszanyúló válságának is, amelynek gyökereit még a birodalom felbomlásában kell keresni.

Az EU-ból való kiválást támogatóknak nem volt jövőképük, nem közölték az elképzelésüket arról, milyen Egyesült Királyságot akarnak az EU-n kívül. Érveik a brit gazdaság rossz helyzetére, a külföldről – elsősorban a közép- és kelet-európai EU-tagállamokból – származó munkaerő tömeges bevándorlásával kapcsolatos feszültségekre, a szuве-

renitás EU-tagság által okozott vélelmezett elvesztésére, a közös költségvetéshez történő túlzott brit hozzájárulásra összpontosultak. Ezek az argumentumok tartalmazták ugyan az igazság bizonyos elemeit, összességében viszont nem feleltek meg a valóságnak, és viszonylag könnyen cáfolhatók voltak. Az EU-tagság vonatkozásában nem volt olyan kérdés, amelyben nemzeti érdekeit sértő kompromisszumra kényszerült volna az Egyesült Királyság. A szavazásra jogosultak azonban nem racionális érvek és hatáselemzések következtetései alapján voksoltak, hanem a tagságot ellenzők felfokozott érzelmi húrokat pengető kommunikációjára hallgatva. Az EU-ban való maradást támogatók lanyha és ellentmondásos propagandája ezt nem tudta ellensúlyozni. Lehet, hogy a brit népszavazásra és az azt megelőző kampányra is érvényes Carl von Clausewitz porosz tábornoknak a háborúról tett megállapítása, amely szerint „A háborúnak megvan a maga grammatikája, de nincs saját logikája”.

Az EU-tagságról szóló népszavazás felszínre hozta, illetve kiélezte a regionális és társadalmi feszültségeket, valamint az ország politikai megosztottságát. Következései **belső aszimmetrikus politikai sokknak** is tekinthetők abban az értelemben, hogy az Európai Unió elhagyása egyrészt eltérően érinti a négy országrészt (Angliát – azon belül Londont és a többi régiót –, Walest, Skóciát és Észak-Írországot), ezáltal az Egyesült Királyság területi integritását is veszélyezteti. Másrészt kisebb aggregátumokban is különbözőképpen befolyásolja a fejlett és kevésbé fejlett régiókat, azok, illetve az egyes termelő és szolgáltató ágazatok fejlődési lehetőségeit, továbbá a jövedelem, az iskolázottság, a társadalmi státusz, az életkor, a lakóhely stb. függvényében az egyes társadalmi csoportokat. Politikai képviselőket kapva ezek a feszültségek rányomják bélyegüket a kilépésről folytatott gazdasági, gazdaságpolitikai és társadalmi vitákra, a kilépési tárgyalásokra és magára a kilépési folyamatra. Nagy valószínűséggel ezek a problémák a brit belpolitikában a kilépést követően is tartósan jelen lesznek, természetesen más hangsúlyokkal és címzettekkel.

Történelmi visszatekintésben az Egyesült Királyság helyzete az európai integrációban és a kormányai által követett Európa-politika ellentmondásos volt. A brit kormányok ugyan soha nem kérdőjelezték meg az Európai Unió közös értékeit és elveit, országuk európai integrációban betöltött tagságát, azonban mindig is hajlamosak voltak utilitarista módon, azaz a **haszonelvűség** követelményei szerint, a költségek és a hasznok összevetése alapján értelmezni – az integráció melletti politikai elkötelezettség, közös értékek és elvek, stratégiai vagy történelmi távlatok, esetleg európai identitás helyett vagy inkább mellett. Ugyancsak hagyományosan kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak a nemzeti szuverenitásnak.

E korlátok ellenére a két entitás között kölcsönhatás állt fenn: az Európai Unió befolyásolta az Egyesült Királyság, és fordítva, az Egyesült Királyság az Európai Unió fejlődését. Jelentős volt a **brit hozzájárulás az európai integráció kibontakozásához** (a belső piac egységesítése, szabadkereskedelmi megállapodások kötése, a halászati politika reformja, a közös költségvetés kiadásainak átcsoportosítása a korszerű területek – innováció, kutatás-fejlesztés stb. – javára az agrártámogatások rovására, a felsőoktatás fejlesztése, a közép- és kelet-európai országok felvétele az EU-ba, stb.). Ezzel párhuzamosan **az Egyesült Királyság is sokat profitált az EU-tagságból** (a gazdasági növekedés gyorsulása az európai integráción való kívülálláshoz képest, a kivitelt dinamizálódnak, a külföldi működőtőke-beáramlás fellendülése, a belső piacon az erősebb verseny vállalati versenyképességre és innovációra gyakorolt ösztönző hatása, a brit tárgyalási alkuerő megnövekedése a nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatokban, stb.). Az EU-tagság

nem gátolta, hanem **előmozdította a brit gazdaság szerkezeti és intézményi korszerűsödését**. Végül is az Egyesült Királyság nem szenvedett olyan hátrányt az EU-tagságból, ami indokolta volna a kilépést.

Az Egyesült Királyság nem volt alapító tag az Európai Gazdasági Közösségben, helyette a lazább EFTA-t választotta. Hamar kiderült azonban, hogy ez a kapcsolatrendszer nem tudott annyi növekedési impulzust adni, mint amennyit a Közös Piac nyújtott tagjainak. A szuverenitás által motivált kimaradás miatt az Egyesült Királyság növekedési áldozatot volt kénytelen elszenvedni. A csatlakozás után viszont a brit gazdaság javuló teljesítménye egyértelműen az Európai Közösségek által teremtett lehetőségek kihasználására volt visszavezethető.

Szuverenitásának védelme jegyében az Egyesült Királyság Európa-politikája a **negatív integrációnak**, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása előtti akadályok leépítésének volt a híve, nem pedig a **pozitív**nak, azaz új intézmények, együttműködési formák és mechanizmusok létrehozásának. Ezzel volt összhangban az is, hogy az integrációs szintű (szupranacionális vagy nemzetek feletti) intézmények kialakítása, fejlesztése és dominanciája helyett a **kormányközi együttműködést** szorgalmazta.

Az EU-ból származó nettó haszon maximalizálása mögött az integráció nem pozitív összegű játékként (amikor az EU-tagságból mindegyik tagállam nyer), hanem **zérösszegűként** való felfogása húzódott meg, amelyben az egyik fél nyeresége automatikusan a másik fél vesztesége. A nettó haszon növelése és a szuverenitás védelme érdekében kötöttek ki a brit kormányok **kimaradási jogot** (opt-out) az országuk szempontjából hátrányosnak ítélt együttműködési mechanizmusokból, amilyen a Gazdasági és Monetáris Unió (beleértve a gazdasági kormányzás kötelező elemeit) és az integráció néhány más, a tagállamok közötti szorosabb együttműködést feltételező területe (schengeni rendszer, bizonyos rugalmassággal a bűnügyi és rendőrségi együttműködés, valamint a szociális politika). A mezőgazdaság alacsony nemzetgazdasági súlyára hivatkozva a közös agrárpolitika kapcsán az Egyesült Királyság **visszatérítést** kért és kapott a közös költségvetésből. Nem csatlakozott az ország 2012-ben a fiskális paktumhoz, és távol maradt a formálódó bankuniótól. Németországgal és Franciaországgal ellentétben az Egyesült Királyság soha nem volt az integráció motorja, sokkal inkább a fék szerepét játszotta.

Mindezek nyomán az Egyesült Királyság **kivételezett helyzetben** volt az Európai Unióban. Ezt a különálló státuszt tovább erősítette volna az Európai Tanács és a brit kormány között 2015–2016-ban létrejött **különalku**, amely azonban az EU-ból való kiválást jóváhagyó népszavazás miatt nem lépett hatályba. Az előzmények áttekintéséből az a következtetés is levonható, hogy az Egyesült Királyság az évek során sok vonatkozásban mindinkább az európai integráción vagy legalábbis annak főáramán kívülre került. Ennek alapján az Európai Unióból való távozás **folymatként** is felfogható, amelynek a 2016. június 23-i népszavazás volt a leglátványosabb eleme. Magának a kilépésnek a tényleges végrehajtása is hosszabb ideig tartó folyamat lesz.

A brit kormányfő 2017. március 29-én jelentette be hivatalosan az Európai Tanács elnökének küldött levélben, hogy az Egyesült Királyság az EUSZ 50. cikke alapján kilép az Európai Unióból (rendezett kilépést szándékozik végrehajtani). Az EU-ból való **brit kiválás feltételeit tartalmazó szerződés** megtárgyalására két év áll rendelkezésre, amely időtartam az EU-tagállamok egyhangú szavazatával meghosszabbítható. Az európai parlamenti és a tagállami ratifikációk időszükségletét figyelembe véve az érdemi tárgyalásokra 12–14 hónap marad. Ha nincs

határidő-hosszabbítás, és a kilépési tárgyalások sem fejeződnek be, akkor 2019. március 29-én automatikusan megszűnik az Egyesült Királyság EU-tagsága (rendezetlen távozás). Ennek súlyos következményei lehetnek, ezért közös érdek a rendezetlen kilépés elkerülése. A kilépési szerződés megkötése után kezdődhet a tárgyalás az EU és az Egyesült Királyság közötti **jövőbeli kapcsolatrendszeréről**, ami akár éveket is igénybe vehet. Ha kellő előrehaladás történik a kilépési szerződésről folyó tárgyalásokon, az Európai Tanács kész előbb megkezdeni a jövőbeli kapcsolatokat rendező megbeszéléseket.

A referendum után sem enyhült a kormányon lévő brit Konzervatív Párt **megosztottsága**, sőt magának a brit társadalomnak a **polarizáltsága** az EU-val való jövőbeli viszony jellege tekintetében. A népszavazásig a törésvonal az EU-ban való maradás és a kilépés között, utána pedig a kemény és a puha kilépés között húzódott, mivel a referendum nem döntött, nem is dönthetett a kilépés konkrét formájáról.

A **kemény kilépés** (*hard Brexit*) támogatói a szuverenitás visszaszerzésének rendelik alá az EU belső piacára való bejutást: megszüntetnék vagy korlátoznák a munkaerő bevándorlását az EU-ból, az európai uniós gazdasági jogszabályok hatályon kívül helyezésével visszaszeroznák a szabályozási önállóságot, felmondanák az Európai Unió Bíróságának joghatóságát, és beszüntetnék a közös költségvetéshez, azon belül a strukturális és beruházási alapokhoz való hozzájárulást. A szuverenitás visszanyerésének tetemes gazdasági ára lenne. A politikai racionalitásnak ellentmond a gazdasági észszerűség. A referendum és az azt megelőző kampány szellemével a kemény kilépés van összhangban.

A **puha kilépés** (*soft Brexit*) hívei az Európai Unió belső piacához történő hozzáférésnek, vagy – ami lényegében ezzel egyenértékű – az egységes piaci tagságnak tulajdonítanak elsőbbséget annak fejében, hogy nem ragaszkodnak a kemény kilépés attribútumaihoz. Ebben az esetben az Egyesült Királyság korlátozott szuverenitást kapna jelentős gazdasági előnyök fejében, ami viszont nincs összhangban a tagságról szóló referendum indokaival. Ez a megoldás, azaz a gazdasági racionalitás győzelme a politikai felett, nyilvánvalóan nem lenne megfelelő azoknak, akik az EU-ból való kiválásra szavaztak.

Nemcsak a gazdasági és politikai racionalitás között van ellentmondás, hanem a **szuverenitás** és a **nemzetközi befolyás** között is. Minél nagyobb az Egyesült Királyság szuverenitása, annál kisebb a nemzetközi befolyása, és fordítva.

A 2016. júniusi referendum után a brit kormány hosszú ideig nem tudta, vagy a kormányon belüli ellentétek, illetve egyéb okok miatt nem kívánta eldönteni, hogy a **kilépés puha vagy kemény formáját** válassza-e, holott ez kiemelkedő mértékben határozza meg az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti jövőbeli kapcsolatokat jellegét és perspektíváit. Lényeges támpontokat adna továbbá a bel- és külföldi gazdasági szereplőknek az új helyzethez való alkalmazkodáshoz, ezáltal mérsékelné a kivonulás nyomán előállt bizonytalanságot.

A témával foglalkozó szakirodalom **hat létező és szóba jöhető gazdasági modellváltozatot** tárgyal, amelyek az első részleges kivételével az Európai Unió külgazdasági szerződésein alapulnak, és amelyek alkalmasak az Egyesült Királyság és az EU közötti jövőbeli kapcsolatok intézményesítésére. Az első a **teljes szakítás vagy GATT/WTO-modell**, a második egy **szabadkereskedelmi övezet** kialakítása, amelynek fejlettebb formája az Európai Gazdasági Térségben elfoglalt tagság (norvég modell), a harmadik a **svájci modell**, a negyedik az **EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi egyezmény** (EU-Canada Comprehensive Economic and Free Trade Agreement – CETA), az ötö-

dik egy **EU–Törökország típusú egyezmény**, a hatodik az Albániával, Szerbiával, Bosznia-Hercegovinával kötöthöz hasonló **társulási megállapodás**. A hatodik modell továbbfejlesztett változatai az Ukrajnával, Moldovával és Georgiával (Grúzia) 2016-ban ideiglenesen hatályba lépett, a korábbi társulási szerződéseket kiegészítő **mély, átfogó szabadkereskedelmi övezet** (DCFTA) létesítését célzó megállapodások.

Mindegyik modell hátrányosabb az Egyesült Királyság számára, mint az EU-tagság, mindegyik modellben nőnek a brit külgazdasági kapcsolatok szabályozási költségei. Végso soron a rossz és a kevésbé rossz közül lehet választani. Az előnyök és a hátrányok mérlege különböző az egyes modellekben attól függően, mennyire felelnek meg a kemény, illetve a puha kilépés jellemzőinek. A szuverenitás és a kereskedelempolitikai preferenciákhoz való hozzáférés között fordított összefüggés áll fenn: a nagyobb szuverenitás kevesebb kereskedelempolitikai preferenciával jár, és fordítva.

A szóba jöhető lehetőségek közül a **norvég modell** áll a legközelebb a puha kilépéshez, mert lehetővé teszi az Egyesült Királyság számára az EU belső piacára való belépést. Ennek fejében viszont nem korlátozható a munkaerő szabad áramlása. A brit gazdasági szereplőknek alkalmazniuk kell a belső piacra vonatkozó európai uniós jogszabályokat. Az országnak el kell ismernie az Európai Unió Bíróságának joghatóságát a jogszabályokban megállapított területeken. Fennmarad a származási szabályokhoz kapcsolódó adminisztráció, és hozzájárulást kell fizetni a belső piac használatáért az EU-nak. Ebben a modellben nem kellene számolni Skócia ellenállásával, és az Észak-Írország és az Ír Köztársaság közötti határon az áruk és a személyek mozgása is maradhatna a régiben.

A **GATT/WTO-modell** a legkeményebb kilépési forma. Alkalmazása nagymértékben akadályozná a brit áruk és szolgáltatások bejutását az EU belső piacára. Különösen hátrányos lenne a brit szolgáltató szektor, azon belül a pénzügyi közvetítők számára. Legfőbb előnye brit szempontból az, hogy autonóm módon lehet szabályozni/korlátozni a külföldi munkaerő beáramlását. A többi változat a norvég és a GATT/WTO-modell között helyezkedik el.

A 2017 elején közzétett brit tárgyalási stratégia és az azóta megjelent hivatalos vélemények homályos, gyakran nehezen értelmezhető megfogalmazásából arra következtethetünk, hogy a brit kormány nem tudott vagy nem akart szembenézni a realitásokkal, és nem hozta meg az EU-ból való kiválás jellegére vonatkozó politikai döntést. Ebben egyaránt szerepük lehetett a kormányon belüli vitáknak és a Konzervatív Párt, sőt az egész brit társadalom megosztottságának. A bizonytalanságot annyiban mérsékelte a brit legfelsőbb bíróság 2017. januári végzése, hogy kimondta: az EU-ból való kilépés visszafordíthatatlan.

A brit miniszterelnök a jövőbeli kapcsolatrendszerre „bátor és ambiciózus”, a kölcsönösség elvén alapuló, stratégiai partnerséggel összekötött átfogó szabadkereskedelmi megállapodást javasolt, amely az áruk és szolgáltatások két entitás közötti lehető leghatékonyabb és súrlódásmentes kereskedelmét tenné lehetővé. Ez azonban nem feleltethető meg az EU kereskedelempolitikájában meglévő egyetlen modellnek sem – legközelebb talán az EU mély, átfogó szabadkereskedelmi megállapodásaihoz áll –, ezért elfogadhatatlan az európai uniós intézmények számára. A brit kormány 2017 augusztusában közzétett egy a jövőbeli vámmegállapodásokra vonatkozó dokumentumot. Az ebben felvetett két javaslat megfogalmazása homályos, tartalma pedig szintén nincs összhangban az EU egyik kereskedelempolitikai modelljével sem. Ez a dokumentum nem ejtett szót a kormány által korábban preferált stratégiai partnerséggel összekötött átfogó szabadkereskedelmi megállapodásról.

Az Európai Tanács egy hónappal azután, hogy a brit miniszterelnök hivatalosan bejelentette országa EU-ból való kiválási szándékát – azaz 2017. április 29-én –, hozta nyilvánosságra a kilépési tárgyalásokra vonatkozó, 28 pontból álló iránymutatásait. Ez a dokumentum megerősítette, hogy az EU egységesen lép fel, és kizárta az Egyesült Királyság és az egyes tagállamok közötti tárgyalásokat és különalkukat. Ellenezte azt is, hogy a brit kormány egyoldalúan csak a számára előnyös elemeket vegye be a szerződésekbe.

Az Európai Tanács iránymutatásaiból jól kirajzolódik a kilépési tárgyalások kiszámítható menetrendje, időbeli ütemezése, a kulcsfontosságú kérdésekben a konzisztens és határozott közös álláspont a kilépési feltételekről és a két entitás jövőbeli kapcsolatairól. Ez az európai uniós joganyagon, az európai uniós intézmények és vezetőik eddigi állásfoglalásain és egyéb hivatalos megnyilvánulásain alapul. Így az Európai Tanács ragaszkodik a belső piac oszthatatlanságához, ami azt jelenti, hogy a vámmentes piacra jutás feltétele a munkaerő szabad áramlásának fenntartása, az európai uniós jogszabályoknak való megfelelés, az Európai Unió Bírósága joghatóságának elismerése és hozzájárulás a közös költségvetéshez. Ha a brit kormány nem az egységes piachoz kapcsolódó megoldást választ, akkor annak összhangban kell lennie az EU kereskedelempolitikájában alkalmazott modellek valamelyikével.

Az európai uniós vezetők olyan feltételeket kívánnak meghatározni, hogy a brit kiválás költségei elég magasak legyenek, és a kilépést esetleg fontolgató más tagállamokat meggondolásra késztesse. Ne legyenek viszont elviselhetetlenek, azaz olyan tetemesek, hogy a kilépés büntetésnek vagy bosszúállásnak tűnjön, ami bátorítást adhat az euroszeptikus erőknél. Nem könnyű megtalálni azt az egyensúlyi pontot, amellyel elkerülhető az a benyomás a közvéleményben, hogy az EU-ból való kiválásnak viszonylag alacsony a költsége, illetve az európai uniós tagállamok szankcionálni kívánnák az Egyesült Királyságot a távozásért. További érvényesítendő szempont, hogy az Egyesült Királyság kedvezőtlenebb helyzetbe kerüljön az Európai Uniótól kívül, mint amilyenben volt EU-tagként. Ez egyébként nyilvánvaló, logikusan adódik a tagság lényegéből. (Harmadik országok EU-hoz fűződő kapcsolata gyengébb és kevésbé előnyös lehet a tagságnál.)

A brit kormány messze nem olyan felkészült a kilépési tárgyalásokra, mint az Európai Unió, miközben az idő az EU-nak dolgozik. Az Egyesült Királyságnak az európai uniós intézmények által megszabott feltételekhez kell alkalmazkodnia. A tárgyalási alkuerő aszimmetriája miatt sok esetben a brit félnek nemigen lesz más választása, mint hogy elfogadja az EU által kialakított kondíciókat. Ez azt is jelenti, hogy az Egyesült Királyság szabályalkotóból mindinkább szabálykövető országgá válik, ami nemcsak az EU-hoz fűződő viszonyra érvényes, hanem a nemzetközi kapcsolatok sok más területére is. A kormány kilépési stratégiájának sok gyenge pontja miatt a jövőben a bizonytalanságok és kockázatok, illetve az esetleges csúcshelyzetek elsősorban az Egyesült Királysághoz kötődnek.

Az EU-ból való kilépés rövid távon **bizonytalansági sokkot** okozott a brit gazdaságban, aminek hatásai várhatóan fennmaradnak a kilépési szerződés megkötéséig terjedő időszakban. A bizonytalanság akkor mérséklődik érdemben, amikor ismertté válnak az Egyesült Királyság és az EU kapcsolatát szabályozó feltételrendszer elemei.

A bizonytalansági sokk eddig a **pénzügyi piacok**, azon belül a font főbb devizákkal szembeni árfolyama megnövekedett volatilitásában jutott kifejezésre. A népszavazás óta eltelt időszakban a gazdasági és pénzügyi folyamatok a korábban vártól kedvezőbbek voltak. A font leértékelődése nyomán gyorsult a kivitel növekedési üteme, javult

a nettó export, ami ellensúlyozta a GDP más komponensei dinamikájának a lefékeződését. A font leértékelődése nyomán emelkedő fogyasztói árszínvonal fogyasztást visszafogó hatását fékezte a brit háztartások megtakarításainak csökkenése. Az üzleti szféra negatív reagálásának a hiánya azzal magyarázható, hogy nem ismertek azok a feltételek, amelyekhez alkalmazkodnia kell. Mindezek ellenére a 2017-re és 2018-ra vonatkozó prognózisok a háztartások fogyasztásának GDP-nél lassúbb bővülésével és a beruházások stagnálásával számolnak.

Az EU-ból való brit kilépés közép- és hosszú távon **negatív gazdasági sokknak** tekinthető, amelynek mértéke a jövőbeli viszonyt szabályozó kereskedelempolitikai modelltől függ. A hatáselemzések túlnyomó hányada a brit GDP volumenének és egy főre jutó értékének, a jövedelmeknek, az exportnak és a foglalkoztatásnak alacsonyabb színvonalát vetíti előre. A visszaesés mértékére az alkalmazott modellek – jellegüktől és a kiinduló feltételezéseiktől függően – egymástól akár jelentősen is eltérő eredményeket adtak.

Az EU-ból való kilépés legnagyobb vesztese várhatóan a pénzügyi közvetítő szféra lesz. A kivonulás különösen hátrányosan érinti a külkereskedelemben a globális értékláncokba beépült ágazatokat, alágazatokat, tevékenységi területeket, illetve vállalataikat, valamint a külföldi közvetlen befektetéseket. Mindennek szabályozási eszközökkel történő ellensúlyozására a brit gazdaságpolitika csekély mozgástérrel rendelkezik.

Lényeges bizonytalansági tényező az Egyesült Királyságban élő nem rezidensek jogi státusza rendezésének a formája, illetve később az engedélyek jogosultaknak való kiadásával kapcsolatos bürokratikus eljárásrend. Az EU-tagállamokból származó munkavállalók számának a korlátozása, ami tisztán politikai döntés, számottevő gazdasági veszteségekhez vezet, egyes területek (egészségügy, tömegközlekedés, szállítás, egyes mezőgazdasági alágazatok, felsőoktatás, kutatás stb.) működésében súlyos zavarokat okozhat.

Az EU-val szembeni pénzügyi elszámolás (beleértve a közös költségvetésbe történő brit befizetések nagyságrendjét) is sok bizonytalansággal terhelt. Kompromisszumos megoldási javaslatok elvi síkon vannak, a gyakorlati megvalósítás a két fél közötti alku eredménye lesz.

Az EU-ból való kiválás precedens nélküli. A nemzetközi szervezetek felbomlásával, illetve a brit gyarmatbirodalom lebontásával kapcsolatos tapasztalatok és tanulságok nem, vagy csak rendkívül korlátozott mértékben alkalmazhatók rá analógiaként.

A brit referendum legfőbb tanulságai abban foglalhatók össze, hogy súlyos, előre nem látható negatív következményekkel jár az EU-val szembeni két- vagy többértelmű politika, bizonyos fontos kérdésekben az álláspontok lebegtetése – függetlenül attól, hogy mennyire jogosak az integráció működésével kapcsolatos kritikák. Önsorsrontó magatartás parlamenti választások megnyerése vagy más jellegű belpolitikai előnyök szerzése érdekében az EU-tagsággal kapcsolatos népszavazással hazardírozni. Az EU-ból való kilépés nem oldja meg az Egyesült Királyság gazdasági, pénzügyi, egyensúlyi és egyéb szerkezeti problémáit, nem enyhíti regionális és társadalmi feszültségeit, inkább súlyosbítja azokat. Ráadásul a kilépés végrehajtása elveszi a humán és pénzügyi forrásokat a belső építkezés elől, ami tovább mélyíti a gazdasági-társadalmi problémákat.

Az Egyesült Királyság nagyon keveset nyer és nagyon sokat veszít az Európai Unió elhagyásával. A kilépés az EU-t elsősorban politikai szempontból, az Egyesült Királyságot viszont gazdasági téren érinti kedvezőtlenül. Az ország

közép- és hosszú távú fejlődési lehetőségei összeszűkülnek. Nem látványos összeomlás, hanem lassú, fokozatos és tartós lemaradás prognosztizálható. Mindez együtt jár az Egyesült Királyság világgazdasági pozícióinak és nemzetközi befolyásának zsugorodásával.

Az EU-ból való brit kilépés laboratóriumi vagy tankönyvi példaként koncentráltan jeleníti meg az utóbbi évtizedek társadalmi és gazdasági problémáit, a szerkezeti válság következményeit, a nemzetközi integráció és az információs és kommunikációs forradalom anomáliáit, valamint e problémahalmaz kezelésének negatív tanulságait. Olyan zsákutcába tartó ámokfutás, amelynek semmilyen haszna nincs, csak negatív következménye. A legfőbb tanulsága, hogy a populista demagógia igen súlyos károkat okozhat egy nemzetnek.

Az EU-ból való brit kiválás igazolja a Dani Rodrik által trilemmának nevezett helyzetet, amely szerint a demokrácia, a nemzeti szuverenitás és a globális gazdasági integráció összeegyeztethetetlen egymással, a három célkitűzésből vagy kívánalomból egyszerre csak kettő érvényesíthető (Rodrik 2014). Azzal, hogy a szuverenitás visszaszerzését népszavazásra bocsátotta, a brit kormány, illetve az Egyesült Királyság a demokrácia és a nemzeti szuverenitás mellett tette le a voksát, ennek ára viszont az európai integrációból való kiszorulás nyomán a világgazdasági marginalizáció lesz.

Idekívánkozik még egy szubjektív megjegyzés. Az embernek az az érzése, hogy a briteknek olyan a az EU-ból való kilépés, mint a gyarmati országoknak a függetlenség elnyerése. Megkapták, de kérdés, mit kezdenek vele. Nagyszámú fejlődő ország nem tudott élni a megszerzett függetlenséggel.

7.2. A brit kilépésnek az Európai Uniót érintő következményei

A brit kilépés olyan időszakban érte az Európai Uniót, amikor az nagyszámú külső és belső kihívással szembesült. A jólét, illetve a béke és biztonság korábban hosszú időn át az európai integráció fejlődésének az alapja volt. A jólétnek 2007 után a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, majd néhány tagállam szuverén adósságválsága, a **biztonságnak** a Nyugatot, azon belül az Európai Unió tagállamait fenyegető terrorizmus, az Iszlám Állam térnyerése, a közel-keleti és észak-afrikai válságövezetekben folyó konfliktusok és háborúk, ezzel összefüggésben az onnan kiinduló, az EU tagországaiba igyekvő menekültáradat, valamint az orosz–ukrán háború vetett véget. Mindez összekapcsolódott a **globalizáció újabb trendjeinek néhány következményével** (a világgazdasági konjunktúra lassulása, a globális gazdasági és politikai környezet átalakulása, a vagyoni és jövedelemkülönbségek növekedése stb.). A **belső kihívások** közül az integrációból származó látható előnyök megkopása, az integrációnak tulajdonítható hozzáadott érték kimerülése, a tagállamok közötti gazdasági konvergencia lassulása, majd leállása, a versenyképesség romlása említhető. Az európai uniós intézmények hitelességének eróziója, illetve a demokráciadeficit fokozódása nyomán gyengült az EU legitimitációja, sőt az integráció legitimitációs válságba került. Ezek a tényezők közvetett okok formájában az EU-tagságról rendezett brit népszavazás kimenetelében is közrejátszottak. A brit népszavazás nyomatékosította az EU előtt álló külső és belső kihívásokat, és szükségessé, sőt sürgetővé tette az azokra való reagálást.

A külső és belső kihívások és válságjelenségek hatására terjedt a populizmus elemeit is tartalmazó **euroszkepticizmus** az Európai Unióban. **Puha változata** nem utasítja el önmagában az európai integráció elveit, hanem haszonelvű

és pragmatikus nézőpontból bírálja az EU bizonyos politikáit és intézményi aspektusait. **Kemény formája** (eurofóbia) viszont ideológiai, érzelmi és értékalapon tagadja az európai integrációt mint elvet és gyakorlatot.

Megerősödésük ellenére az **euroszkeptikus pártok** az Európai Parlamentben gyengék ahhoz, hogy érdemi hatást tudjanak gyakorolni a döntésekre. Ehelyett a közbeszéd tematizálása révén befolyásolják a közvéleményt, a kormányokat és az európai uniós intézményeket. Az euroszkeptikus erők a meglévő tagadásán kívül nem rendelkeznek előremutató programmal. Az általuk napirenden tartott kérdésekre vagy egyáltalán nincs érdemi válaszuk, vagy az, amit javasolnak, egyre távolabb vinne a lehetséges megoldástól. Ugyanakkor akadályozzák a szerkezeti reformokat a tagállamokban, valamint közösségi szintű döntések meghozatalát és végrehajtását az Európai Unióban. Az Egyesült Királyságban az euroszkeptícizmust sajátos hazai vonások is jellemezték. Az EU-tagságról szóló referendum kiírásában fontos szerepet játszott a brit euroszkeptikus erők nyomásgyakorlása.

Az euroszkeptícizmus gyökerei nem szűkíthetők le gazdasági tényezőkre; a politikai jelenség térnyerésében kulturális, pszichológiai és egyéb faktorok is szerepet játszanak. A recessziók sem vezethetők vissza kizárólag gazdasági okokra, ugyanis az uralkodó ideológiákat is diszkreditálják, illetve felszítják az uralkodó elittel szembeni ellenszenvet is. Mindez túlmutat a gazdaságon.

Az **Európai Unióval való elégedetlenség** nagymértékben tükröződik a különféle közvélemény-kutatási adatokban. Az elégedetlenség önmagában még nem egyenlő az EU-ból való kilépés támogatásával és az EU jövőjével kapcsolatos pesszimizmussal. Sajátos paradoxon, hogy az utóbbi években a megkérdezettek bizalma nagyobb volt az európai uniós intézmények, mint a saját kormányuk és parlamentjük iránt. A közvélemény-kutatási adatok nem igazolták azt a feltételezést, amely szerint a brit kiválás maga után vonná az EU társadalmi támogatottságának az erózióját. A népszavazás után az Egyesült Királyságban kialakult tartós politikai és gazdasági bizonytalanság nyomán ennek éppen az ellenkezője volt tapasztalható. Az EU felbomlásával vagy újabb országok kiválásával kapcsolatos aggodalmak lekerültek a napirendről. Sok jel szerint a tagállamok közvéleményének jelentős része tisztában van az EU-ból, az integráción belüli szabad mozgást lehetővé tevő schengeni rendszerből, illetve adott esetben a Gazdasági és Monetáris Unióból való távozás súlyos következményeivel.

Bár megbízhatóságuk az alkalmazott módszer és az elemszám függvényében különböző, és a válaszadók a legkülönbözőbb eszközökkel manipulálhatók, a közvélemény-kutatási eredmények összességében jelzik az európai uniós polgárok véleményét az integráció helyzetéről, amit azonban nem szerencsés abszolutizálni. Ennek ellenére korlátaik figyelembevételével adhatnak bizonyos támpontokat a döntéshozóknak.

Az EU-ból való brit kilépés mögött meghúzódó okok közül az egyik leglényegesebb a **közvélemény szerepének az átalakulása az integrációs folyamatban**. A maastrichti szerződés 1993. évi hatálybalépése után a közvélemény szerepe fokozatosan **felértékelődött**. Gyökeresen új jelenség, hogy a közvélemény az integrációs folyamat önálló szereplőjévé vált, támogatása nélkül nem lehetséges vagy nagyon nehéz a gazdasági válságok kezelése és az európai integráció továbbfejlesztése. Ennek nyomán erősödött a tagállamok által követett európai uniós politikák belpolitikai meghatározottsága. Az EU-tagságról szóló brit népszavazás eredménye is a közvélemény megnövekedett szerepét demonstrálja. Mivel soktényezős folyamatról van szó, a közvélemény EU-val kapcsolatos negatív beállítódásának ellensúlyozása

komplex feladat, gazdasági, szociológiai, jogi, politológiai, kommunikációs stb. elemzéseken alapuló átfogó megközelítést tesz szükségessé.

A közvélemény felértékelődése nyomán és a brit referendum tapasztalatai alapján az európai integráció ügyeivel összefüggésbe hozható konzultatív és jogilag kötelező **népszavazások** szerepe is átgondolásra szorul. Ehhez megfelelő alkalmat kínál, hogy az EU-ból való brit kiválás egyébként is változtatásokat tesz szükségessé az európai integráció döntéshozatali rendszerében.

Az EUMSZ szerint az EU működése a **képviselési demokrácián** alapul, az alapszerződésben nincs utalás népszavazásra, amely a **közvetlen demokráciát** testesíti meg. Ugyanakkor az alapszerződéseket és módosításait (beleértve a csatlakozási szerződéseket), valamint az EU által kötött vegyes, azaz közösségi és tagállami kompetenciába tartozó rendelkezéseket egyaránt tartalmazó nemzetközi megállapodásokat a tagállamoknak a saját alkotmányos eljárásaikkal kell ratifikálniuk. A ratifikáció parlamenti döntés és népszavazás formáját öltheti.

1972 után **nőtt az európai integrációval kapcsolatos kérdésekről rendezett népszavazások száma**. Az utóbbi időben az euroszeptikus politikai pártok és mozgalmak törekednek arra, hogy két kimenetelre egyszerűsített választási lehetőséget nyújtó népszavazáson döntsenek el összetett, szerteágazó és következményeiket tekintve nehezen felmérhető helyzeteket, amitől akarattuk érvényesítésén túlmenően politikai befolyásuk erősödését várják. Bonyolult kérdések eldöntésére a népszavazás önmagában véve is alkalmatlan. A népszavazási kampányok teret adnak csúsztatásoknak, demagóg nézeteknek, és nemcsak társadalmi csoportokat állítanak szembe egymással egy-egy tagországon belül, hanem tagállamokat is. Empirikus tapasztalatok alapján a szavazásra jogosultak nem feltétlenül a feltett kérdésre válaszolnak, hanem valamilyen belpolitikai problémára reagálnak, vagy valamilyen jelenséggel szembeni elégedetlenségüket fejezik ki. Az EU-ügyekről rendezett népszavazások következményeit gyakran nem lehet felmérni, azok más területekre és országokra is hatással lehetnek.

A népszavazás elterjedésének legfőbb oka az Európai Unió **döntéshozatali rendszerében** rejlik. Az Európai Tanács intézményesülésével megerősödött a döntéshozatali rendszer kormányközi dominanciája, amelynek szereplői a tagállamok kormányának a képviselői. Ez a rendszer nem transzparens, a kompromisszumok okai nem világosak a közvélemény számára, rejtve marad a különböző lobbicsoportok és az európai uniós intézmények álláspontja és szerepe a döntésekben. A Tanács és a Parlament minimális nyilvános vita után fogadja el a jogszabályok döntő hányadát. Az ügyek jelentős része átpolitikálódik. Az Európai Tanács ülésein elfogadott állásfoglalásokat a tagállamok állam- és kormányfői esetenként belpolitikai előnyszerzésre használják. Mivel az állam- és kormányfők saját választóiknak tartoznak felelősséggel, gyakran háttérbe szorul náluk a közös érdekek képviselése.

A **népszavazást** az európai uniós intézmények és a tagállamok eddig úgy kívánták **elkerülni**, hogy, ahol ez lehetséges volt, az alapszerződések módosítását a tagállamok egymás közötti kormányközi szerződésekkel helyettesítették. Ez azonban a probléma elodázása, és egy ponton túl korlátokba ütközik. A brit kiválás miatt egyébként is módosítani kell a hatályos alapszerződést. További módszer volt az elsődleges jogforrások kreatív újraértelmezése, valamint a változtatások másodlagos jogforrásokba való foglalása. Mindez nem szolgálta az EU demokratikus jellegének az erősítését, hanem depolitizált technokrata megoldás volt (Lehne 2015).

Önmagában véve sem indokolt a képviseleti demokráciával szemben elsőbbséget tulajdonítani a népszavazást is magába foglaló közvetlen demokráciának. Ez azért sem elfogadható, mert a tagországok jelenős részében jogilag nem lehetséges népszavazás kiírása európai uniós kérdésekről. Az a kérdés is feltehető, hogy mennyire demokratikus az az intézményrendszer, amelyben egy ötmillió lélekszámú tagállam vagy 3,5 millió népeségű tagállami régió megakadályozhatja a döntést olyan ügyekről, amelyeket a több mint 500 millió lakost számláló EU tagállamai támogatnak. Így ennek a döntéshozatali rendszernek a fennmaradása esetén nagy a közös kereskedelempolitika ellehetetlenülésének a veszélye és kockázata. Az európai uniós intézményeknek egyelőre nincs letisztult, megnyugtató, a valóságban alkalmazható elvi igényű válaszuk arra, milyen módon oldható fel a demokrácia tagállami és integrációs szintű értelmezésével kapcsolatos ellentmondás.

Egyes szakértők az alapszerződések és módosításaik tagállamok által történő ratifikálásának megszüntetését javasolják. Ez kétségtelenül kiszámíthatóbbá tenné és gyorsítaná a döntéshozatalt, viszont nagyszámú, a demokráciával kapcsolatos politikai és jogi kérdést vet fel. Ennek a javaslatnak árnyaltabb változata az utóbbi évtizedben regisztráltnál lényegesen magasabb részvételi arányhoz kötné a népszavazások érvényességét, és kizárná a népszavazás alkalmazását az oszthatatlan európai uniós ügyek eldöntéséből, amilyen például az alapszerződések tagállami ratifikálása (Bertoncini 2017b: 10).

A vegyes nemzetközi szerződések tagállami jóváhagyására vonatkozó konstruktív javaslat, hogy a tagállamok képviselői a Tanácsban egyeztessék álláspontjukat, és ne a ratifikáció fázisában derüljön fény a különbségekre. A Bizottságnak a tagországoiktól kellene megkapnia a tárgyalási mandátumot, és a tárgyalási folyamat transzparenssé tételé jegyében folyamatosan tájékoztatná a tagállamokat a tárgyalások menetéről. A tagállamok kormányainak a saját országuk parlamentjével és civil társadalmával folytatott politikai vitában lenne célszerű tisztázniuk a kereskedelmi tárgyalásokon képviselendő tagállami álláspontokat.

Az EU-ból való brit távozás a nagyobb átláthatóság, a több részvétel és a nagyobb demokratikus megalapozottság erősítésére is lehetőséget nyújt. Az európai uniós polgárok döntésekbe való bevonását teszi lehetővé a tervezett jogszabályokról szervezett **nyilvános konzultációk** sora és a **petíciós jog**. Az utóbbi értelmében az EU bármelyik polgárának joga van panasz vagy kérelem formájában folyamodványt benyújtani az Európai Parlamenthez az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdésekről. A részvételi demokrácia része az **európai polgári kezdeményezés**.

Ezekkel a lehetőségekkel – nem utolsósorban a szabályok korlátai miatt – eddig alig éltek az európai uniós polgárok. Az EU demokratikus legitimitációjának erősítését szolgálja a **tagállami parlamenteknek a döntéshozatalba való nagyobb mértékű bevonása**. Az Európai Tanács működését jellemző ellentmondás megszüntetésére az a javaslat, hogy a tagállami politikusok a versengő retorikát váltsák fel egységesre. Ettől a kívánalomtól azonban semmilyen előrelépést sem indokolt várni.

A demokrácia jobb érvényesülését és az EU legitimitásának erősítését szolgálná, ha az európai uniós ügyekről (például az Európai Bizottság elnökének a megválasztása) nem tagállami, hanem **páneurópai szintű választáson** döntenének. Ezzel van összhangban az a javaslat, amely szerint a **tagállamok és a szavazók többsége hagyná jóvá az alapszerződések módosítását**. Ebben az esetben az integráció legitimitása erősítésének az ára a tagállami szuvere-

renitás korlátozása lenne. Végül szó van arról, hogy a tagállami parlamentek kérhessék az Európai Bizottságtól az alapszerződések kompetenciájába tartozó jogszabályjavaslatok előterjesztését. A jelenlegi körülmények között kicsi az esélye az áttekintett javaslatok elfogadásának, ezért marad a tagállamok közötti kompromisszumkeresésen alapuló döntéshozatali rendszer.

Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kiválása után az új helyzethez kell igazítani az Európai Unióról szóló szerződés azon cikkét, amely az EU tagállamait sorolja fel. Az európai uniós intézményeknek és a tagállamoknak meg kell állapodniuk még az Európai Parlament tagjainak a számáról és tagországok szerinti összetételéről. Az alapszerződéseknek az Európai Tanácsra, a Tanácsra és a Bizottságra vonatkozó rendelkezései módosítás nélkül alkalmazhatók. Szükséges továbbá az európai uniós költségvetés finanszírozási szabályainak az átalakítása is. Az alapszerződések módosítása nagy valószínűséggel rendes felülvizsgálati eljárással fog megtörténni.

Jelenleg nem válaszolható meg a kérdés, hogy a tagállamok beemelik-e az alapszerződésbe a korábbi kormányközi megállapodásokat (fiskális paktum, az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó szerződés, továbbá a bankunióval kapcsolatos néhány jogszabály stb.). Ezt megkönnyíti, hogy nem kell számolni az Egyesült Királyság ellenállásával.

A brit távozás után a Tanácsban és az Európai Parlamentben az **erőviszonyok** a nagy országok (Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország) javára módosulnak. Más megközelítésben a többé-kevésbé a brit gazdaságfilozófiát képviselő liberális blokk minősített többségi szavazás esetén kisebbségbe kerül a Tanácsban az inkább etatistának nevezhető tagállamokkal szemben. Az etatista csoporthoz sorolt Németország viszont meg tudja akadályozni illiberális jogszabálytervezetek elfogadását.

A brit kilépés az **Európai Parlament reformjára**, azon belül a képviseleti egyenlőtlenség mérséklésére is alkalmas ad. E könyv lezárásakor nem volt ismert, milyen módon fogják megoldani a 73 brit parlamenti képviselő kiválásával előálló helyzetet.

A brit távozással a **gazdasági erőviszonyok** az EU-ban Németország, tágabb értelemben a Gazdasági és Monetáris Unió javára tolódnak el. Az euróövezeten kívüli tagországok fontos szövetségesüket veszítik el. Vélelmezhető, hogy az Egyesült Királyság nélkül nehezebb lesz ellensúlyozni a tagállamokból kiinduló esetleges protekcionista nyomást.

Az Egyesült Királyság távozásának az EU-ra gyakorolt **negatív makrogazdasági hatása** összességében csekély lesz, ezen belül kisebb az optimista, nagyobb a pesszimista változatban. A két entitás közötti gazdasági kapcsolatok aszimmetriája miatt az EU kisebb makrogazdasági veszteségeket könyvel el, mint az Egyesült Királyság. Az átlagtól való eltérés jelentős lehet azonban a főbb ágazatok és a tagállamok szerint. Az Egyesült Királyságra nagyobb mértékben ráutalt halászatot, illetve a tagállamok közül Írországot, Máltát, Ciprust, Belgiumot és Luxemburgot az átlagosnál nagyobb mértékű negatív makrogazdasági hatások érik.

Az EU-ból való brit kivonulás **aszimmetrikus külső sokk** a tagállamok számára, mert az érintettség a gazdasági és külkereskedelmi szerkezet, a pénzügyi összefonódás stb. függvényében tagállamonként eltérő. Egy átfogó mutatórendszer alapján a tagállamok magas, jelentős és részleges kitettségű csoportba sorolhatók. Az egyes tagállamokat ért hatásokat akkor lehet pontosabban meghatározni, amikor ismertté válik az Egyesült Királyság és az EU jövőbeli kapcsolatait szabályozó modell. Az eltérő érintettség okozhat érdekkonfliktust a kilépési tárgyalásokon. A brit távozás

minden évben jelentős kiesést okoz a közös költségvetésben, ennek összege rövid távon a kilépési tárgyalásokon szüleendő alkutól, hosszabb távon a bilaterális kapcsolatokat szabályozó modelltől függ.

A külgazdasági kapcsolatokban egyértelmű az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó egyezmények jogfolytonossága. Újra kell tárgyalni viszont a vegyes megállapodásokat.

Az EU jövőjét tárgyaló szakirodalom középpontjában egy lehetséges megközelítésben az európai integráció végső céljának és a hozzá vezető úton alkalmazandó eszközöknek a meghatározása áll. A legnagyobb figyelmet a **differenciált integráció** fogalma kapta, amelynek három formája: a többsebesség, a változó geometriájú és az à la carte integráció különböztethető meg.

A brit kormánynak az EU reformjára és az Egyesült Királyság EU-n belüli pozíciójának javítására tett javaslatai nyomán az Európai Tanács határozata és néhány következtetése átértelmezte az EUSZ első cikkében szereplő „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység folyamata” kitételt, aminek nyomán lekerült a napirendről a föderatív irányba történő fejlődés mint cél. Ezekből a dokumentumokból a **differenciált integráció változó geometriájú felfogása** vezethető le. Ezzel kapcsolatban figyelmet érdemel az az ellentmondás, hogy szakpolitikai szinten sokkal nagyobb az európai integráció támogatottsága, mint általában a föderalista fejlődési irányé.

Az EUMSZ-ben kodifikált **megerősített együttműködés** megteremtette a differenciált, azon belül leginkább a **két- vagy többsebesség, bizonyos tekintetben a változó geometriájú integráció jogi feltételeit**. Jelenlegi formájában azonban szélesebb körű alkalmazása előtt sok jogi korlát áll, ezért eddig marginális gyakorlati jelentősége volt.

A differenciált integráció sok vonatkozásban realitás, és az is maradhat, mert rugalmassága miatt lehetővé teszi a döntésképtelenség elkerülését, tekintettel van a tagállamok politikai és gazdasági heterogenitására, ettől elválaszthatatlanul arra, hogy a tagországok aszimmetrikus külső sokkoknak vannak kitéve. A GMU-ból való kimaradást lehetővé tevő dán és brit opt-out az à la carte típusú differenciált integrációra példa. Maga a GMU a többsebességű integráció koncepcióját testesíti meg, mert a többi kívülálló ország kötelezettséget vállalt a feltételek teljesítése után a belépésre. Mivel nincs olyan közös cél, amelynek megvalósításával az összes tagállam egyetértene, az EU egészét tekintve nem indokolt a két- vagy többsebességű integráció szorgalmazása. A schengeni rendszer a differenciált integráció változó geometriájú változatára emlékeztet. Ugyanakkor kétséges, hogy a differenciált integráció alkalmas az EU előtt álló valamennyi kihívás megválaszolására.

A brit referendum nem várt kimenetelére az európai uniós intézmények és a meghatározó súlyú tagállamok vezetői először defenzív módon reagáltak. Ezt a védekező felfogást, az eseményekre és folyamatokra való utólagos reagálást 2017 elejétől fokozatosan határozott, kezdeményező, offenzív és konzervens politika váltotta fel, ami éles ellentétben áll a brit kormány hezitáló magatartásával és homályos elképzeléseivel. A vonatkozó iránymutatásokban az Európai Tanács rögzítette a kilépési tárgyalások és az Európai Unió jövőjéről való gondolkodás elválasztását. Így a legfőbb politikai döntéshozó szerv jobban tud koncentrálni a stratégiai kérdésekre, amit nem akadályoznak a brit ellenvetések.

Az EU jövőbeli fejlődését elemző bizottsági vitaanyagokból, tagállami kormányzati állásfoglalásokból és különféle szakértői elemzésekből kirajzolódik az öt nagy területre kiterjedő stratégia. Kiindulópontja és alapja, egyben első két eleme a **szolidaritás** erősítése és a **közös alapelvek, értékek és jogszabályok** tiszteletben tartása, beleértve a jogállami-

ságra vonatkozókat. A harmadik terület a **belbiztonság**, beleértve a schengeni övezet határvédelmének az erősítését. Negyedik területe az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásán alapuló, jól működő **egységes belső piac**, amely a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés, a versenyképesség és az innováció kulcsfontosságú tényezője. A stratégia ötödik, **leglényegesebb eleme** az egységes piacra épülő **Gazdasági és Monetáris Unió**. A két integrációs forma részben átfedi egymást, mint például a bank- és a tőkepiaci unió esetében.

Az Európai Bizottság vitaanyaga a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítését **két szakaszban** (a 2017 és 2019 közötti időszak az első, a 2020 és 2025 közötti pedig a második szakasz) és mindkét szakaszban **három dimenzió** (fiskális unió, gazdasági és fiskális unió, továbbá demokratikus elszámoltathatóság és hatékony kormányzás) alapján irányozta elő.

A **fiskális unió** létrehozását azzal indokolták, hogy bár a pénzügyi stabilitás erősödött a GMU-ban, további lépésekre van szükség a bankszektorban a kockázatok mérséklésére és a reálgazdaság kedvezőbb finanszírozási feltételeinek a megteremtésére. E célok érvényre juttatásának az egyik leglényegesebb eszköze a bankunió és a tőkepiaci unió.

A bank- és tőkepiaci unióból álló **fiskális unió**, valamint a gazdasági és szociális konvergenciát, a makrogazdasági stabilizációs funkciót és az új közös költségvetést magába foglaló **gazdasági és fiskális unió** létrehozását a **2017–2019-ig tartó első szakaszban** tervezték. Ezt **demokratikus elszámoltathatóságnak és hatékony kormányzásnak** kell alá-támasztania.

A **fiskális unió** keretében a Bizottság további kockázatsökkentési intézkedéseket javasol a pénzügyi szektorban, csökkenteni kívánja a bankszektor nem teljesítő (rossz) hiteleinek állományát. A bankunió megvalósítása kapcsán fel kívánja állítani a bankszanálási alapot. Megegyezést szeretne a közös betétbiztosítási rendszerről. A bankszanálás hatékony eszköze lehet a már régebben létrejött Európai Stabilitási Mechanizmus a maga pénzügyi forrásaival, kevésbé hatékony eszköze a tagállami hozzájárulás az egységes szanálási alapba. Be kívánja fejezni továbbá a tőkepiaci unióval kapcsolatos kezdeményezést, ami javítaná a háztartások és az üzleti szféra finanszírozási feltételeit, és erősítené a közös pénzt, meg kívánja tenni az első lépéseket az európai uniós szintű tőkepiaci felügyelet felállítására és a GMU-ban közös kibocsátású államkötvények terén. Ez utóbbi azonban a bizottsági anyag szerint nem jelentené az adósság tagállamok közötti többoldalúvá tételét.

A **gazdasági és fiskális unióban** az **első feladat** a gazdasági és társadalmi konvergencia előmozdítása a gazdaságpolitikai koordináció erősítésével és a konvergenciára vonatkozó normák kidolgozásával. A **második feladat** a következő (2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó) többéves pénzügyi keret előkészítése, amelyben nagyobb súlyt kívánnak fektetni a reformokra és az euróövezet prioritásaira. A **2020 és 2025 közötti második szakaszban** az első szakaszban elért eredmények kiteljesítése és továbbfejlesztése a terv.

A Gazdasági és Monetáris Unió mélyítésének sikere nem csekély mértékben függ a stabilitási uniót, illetve a fiskális uniót támogató tagállamok közötti **erőviszonyoktól**. (A stabilitási unió támogatói elvetik a gazdasági kormányzás kiterjesztését és a fiskális uniót.) Az EU megreformálásában kirajzolódó, a főbb kérdésekben az álláspontok közeledésén és várhatóan kompromisszumokon alapuló francia–német együttműködés javítja a sikeresélyeket.

A GDP-ben és a döntéshozatalban elfoglalt súlya, az intézményrendszerben bekövetkező felértékelődése miatt **az európai integráció hajtóereje a Gazdasági és Monetáris Unió** lesz, amely befogadó jellegű abban az értelemben,

hogy azok az EU-tagországok, amelyek képesek és akarnak csatlakozni a szorosabb együttműködéshez, később mehetnek, ha elfogadják a feltételeket, és megfelelnek bizonyos kritériumoknak. A GMU-ban hozott döntések a kívülállókra is hatást gyakorolnak, nagyszámú területen korlátozzák lehetőségeiket.

A kívülállók mozgástere tovább szűkül, ha a GMU tagállamai más területeken (védelem, biztonság, külpolitika stb.) is erősítik az egymás közötti együttműködést. A formálódó stratégiából a jövőben az EU-ból származó előnyöknek a szorosan együttműködő országokra történő koncentrációja következik az eddigi gyakorlattal szemben, amikor a szolidaritás jegyében az előnyöket szétterítették a tagországok között. Azzal is indokolt számolni, hogy az előnyök az eddiginél célzottabbak lesznek, és nagyobb mértékben érvényesül a kondicionalitás elve, azaz például az európai uniós költségvetésbe nettó befizető tagországok az eddiginél szigorúbb feltételekhez kötik az európai uniós források felhasználását a nettó haszonélvező országokban.

A GMU körvonalazódó reformja, illetve ettől elválaszthatatlanul az EU dinamizálása egyértelművé teszi a kívülállás hátrányait: az euróövezetbe nem tartozó EU-tagállamok számára nemcsak a befolyás, hanem a gazdasági integrálódás terén történő lemaradás, az Európai Unión belüli periferizálódás is reális kockázat és veszély. Kérdés, hogy ennyit a nagyobb vélt vagy tényleges nemzeti szuverenitás.

Az EU – vázolt stratégiája alapján – várható jövőbeli fejlődése leginkább a **két- vagy többsebességű integráció** fogalmával írható le. Hajtóereje a GMU-tagállamok közötti, azon belül a francia–német tengely lesz, ami az EU föderatív irányba történő elmozdulását valószínűsíti. Az euróövezeten kívüli országokat a kimaradás következményeiből adódó gazdasági kényszerek ösztönzik a csatlakozásra. A még a kezdeteknél járó folyamat nagyszámú kockázattal terhelt (így például számolni kell az euroszeptikus erők jelentős súlyával, a német–francia együttműködés súrlódásaival stb.), sikere nem garantált, de az esélyek biztatóak.

Az EU-ból való brit kilépésnek nincsenek explicit integrációelméleti előzményei. Bár a népszavazás óta eltelt idő kevés volt elméleti általánosításhoz, az eddigi fejleményekből mégis levonható néhány következtetés az integrációelméletek kontextusában.

Az Egyesült Királyság kilépése azt jelenti, hogy **az európai integráció** – legalábbis földrajzi értelemben – **nem egyirányú, visszafordíthatatlan** folyamat. Az EU nemcsak bővíthet, hanem szűkülhet is, ezért módosításra szorul a neofunkcionalista elméletnek az integráció folyamatos bővülésére vonatkozó, földrajzi spillovernek nevezett következtetése. A brit kiválás, amit a népszavazás előtt negatív kockázati tényezőnek tekintettek, **negatív földrajzi spillovernek** minősíthető. Ugyanakkor a szuverén adósságválság csúcspontjai ellenére (különösen Görögország esetében) a Gazdasági és Monetáris Uniót eddig elkerülte a negatív földrajzi spillover. Létrejötté óta tagjainak száma gyarapodott.

A negatív földrajzi spillover felvet az EU külgazdasági politikájával, az integráció optimális méretével, a további bővüléssel és bővíthetőséggel kapcsolatos kérdéseket és kételyeket is.

Az EU-ból való brit kilépés azt az integrációelméleti következtetést is igazolta, hogy a regionális gazdasági társulási formák közül a legalacsonyabb (szabadkereskedelmi övezet) és a legmagasabb (befejezetlensége ellenére a gazdasági és monetáris unió) a legstabilabb, a többi integrációs forma a kettő között van. A brit szavazók az egységes piacból való

kilépésről határoztak. Ezt azonban árnyalja a tagállamok nagyfokú integráltsága, ami önmagában véve erősíti az egyes integrációs formák gazdasági kohézióját. Ezt felülírhatja a közvélemény EU-hoz való negatív viszonyulása, támogató hozzáállása viszont erősítheti.

Az eredeti elméleti következtetésekkel szemben újabban a gazdasági és monetáris integráció stabilitása is megkérdőjelezhető annak szerkezeti és működési hiányosságai miatt, illetve azért, mert azt csak a politikai unió mint távlati cél legitimálja. Ez utóbbi viszont egyre távolabbra kerül a tagállamok célrendszerében, ha egyáltalán létezik még.

A brit kiválás az európai integráció, illetve általában az **integrációk fenntarthatóságára** is ráirányította a figyelmet. A fenntarthatóság a közösségi vívmányokhoz való folyamatos hozzájárulást követel a tagállamoktól. Dimenziói között említhető a fenntartható gazdasági növekedés követése, a modernizáció változatainak a figyelembevételére és a kormányok elkötelezettsége a demokratikusan fenntartható reformok mellett (Begg et al. 2016). A fenntarthatóságot az a gyakran **közjóság formáját öltő vagy hozzáadott érték**, illetve annak növelése biztosítja, amely a tagállamok közötti együttműködésből származik a tagországok egyéni fellépéséhez képest. A kompetenciák közösségi szintre történő delegálása sok területen teremthet hozzáadott értéket mindegyik tagállam számára.

A negatív földrajzi spillover előtt jogi értelemben az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke nyitotta meg az utat, amely a tagállamok kilépésének a feltételeit szabályozza, és amit elsősorban az EU további demokratizálásának a szándéka motivált. Az Európai Unió gazdasági racionalitást feltételező visszafordíthatatlanságát (a részt vevő országok száma tekintetében) a politikai racionalitás alapján előrelépést reprezentáló demokratizálódás kérdőjelezte meg, illetve írta felül elvileg és gyakorlatilag egyaránt. A gazdasági és a politikai racionalitás célkonfliktusa az utóbbi javára dőlt el. A Gazdasági és Monetáris Unió visszafordíthatatlan, csak az EU elhagyásával lehet kilépni belőle.

A brit népszavazás kimenetele mellett a római szerződések aláírásának hatvanadik évfordulója is aktuálissá tette a 27 tagú EU továbbfejlesztésének napirendre tűzését. Az Európai Bizottság által kidolgozott öt forgatókönyv lefedi a lehetséges irányokat, összhangban van a regionális gazdasági társulási formákkal, azok jellemzőivel és követelményeivel, nem lép túl az eddig ismert integrációelméleti kereteken, de nem foglal állást egyik mellett sem. Mindegyik forgatókönyv kiemelt célja az elért integrációs vívmányok megőrzése.

Az elméleti igényű felvetések között a rugalmasabb integráció koncepciója előrelépés lehet az EU külkapcsolati politikájában, de egyes esetekben (például a szabad munkaerőmozgás korlátozásával) összeütközésbe kerülhet az EU alapelveivel.

Végül a deföderalizációként is emlegetett elképzelés a közösségi és a tagállami kompetenciák egymás közötti arányának a jelenlegi körülményekhez való igazítása mellett száll síkra. Ez a közösségi kompetenciák körének csökkentését célozza abból kiindulva, hogy erősebb legitimitásáért támaszkodva a hazai politikai elit és intézményrendszer hatékonyabban tudna ellátni egy sor feladatot. Nem zárható ki, hogy ez bizonyos területekre érvényes, az EU előtti külső és belső kihívások nagy részének megválaszolására azonban valószínűleg nem alkalmas, az erős belső legitimitáció nem helyettesítheti a közös fellépést.

8. Glosszárrium

Államháztartási reform (szerkezeti reform): Az államháztartási rendszerek átalakítása hatékonyabb és jobb minőségű szolgáltatások biztosítása céljából. Elsősorban a nyugdíj- és az egészségügyi ellátó rendszer, a közigazgatás és az oktatási rendszer átalakítására vonatkozik.

Általános vámpreferencia-rendszer: A fejlett országok által GATT/WTO keretében egyoldalúan, azaz viszonyosság nélkül, a fejlődő országoknak a legnagyobb kedvezményes vámtarifákhoz képest alacsonyabb vámtarifákat alkalmazó szerződés azok gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében.

Amszterdami szerződés: 1999. május 1-jén lépett életbe, a nizzai szerződés életbe lépéséig volt hatályban. Kiegészítette és módosította a maastrichti szerződést. Egyik leglényegesebb eleme a megerősített együttműködés volt (lásd ott).

Aszimmetrikus külső sokk: Olyan, a gazdaságban fellépő, külső, világgazdasági eredetű egyensúlyi zavar, amely különbözőképpen hat az egyes gazdasági szereplőkre, a gazdasági integrációkban a tagállamokra.

Bankunió: Az európai uniós terminológiában a 2012 júniusában az Európai Tanács által javasolt európai uniós szintű integrált bankfelügyelet, betétbiztosítási rendszer és bankszanálási alap összefoglaló elnevezése.

Belső piac: Lásd egyéges piac.

Bizonytalanság: Nem számszerűsíthető kockázat (lásd ott), amely se valószínűségi, se más törvényszerűségeknek nincs alávetve, ezért nem is jelezhető előre. Azt is leírja, hogy a gazdasági szereplők (háztartások, vállalatok, beruházók, politikusok stb.) nem képesek világos várakozásokat kialakítani a jövőbeli gazdasági fejleményekről.

Brit Nemzetközösség: Lásd Nemzetközösség.

Bruttó nemzeti jövedelem (*gross national income* – GNI): Nem más, mint a GDP, amihez hozzáadják a rezidensek külföldön szerzett munka- és tőkejövedelmét és levonják a nem rezidensek adott országban szerzett munka- és tőkejövedelmét. Az EU a 2000-es évek elején áttért e mutató számítására, és egyre több, korábban GDP-alapon kalkulált küszöbszám alapja a GNI lett.

CEFTA: Lásd Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás.

Defláció: Az áruk és szolgáltatások általános árszínvonalának folyamatos esése. Ellentéte az infláció, illetve, ha az a gazdasági növekedés lelassulásával is jár, a stagfláció. Az inflációs ráta csökkenése nem defláció, hanem dezinfláció.

Demokráciadeficit: Az Európai Tanács az EU legfőbb politikai döntéshozó szerve és fellebbviteli fóruma, amely kvázi-jogalkotó szerepet tölt be, miközben tagjai a tagállamok végrehajtó hatalmát képviselik. Azért kvázi-jogalkotó ez a szerep, mert állásfoglalásait és következtetéseit a Tanács önti jogszabályi formába, a jogszabályokat a Tanács és az Európai Parlament fogadja el. A nemzeti végrehajtó hatalmak képviselői kvázi-jogalkotó funkciót látnak el, ami ellentmond a hatalmi ágak szétválasztása követelményének. Egy másik értelmezésben azt jelenti, hogy az Európai Parlament nem rendelkezik olyan széles körű jogosítványokkal a közös intézmények (a Tanács és a Bizottság) ellen-

őrzésére, mint a nemzeti parlamentek a saját kormányuk fölött. Egyes szakértők azt is demokráciadeficitnek tekintik, hogy nagyon kevesen vesznek részt az európai parlamenti választásokon.

ECOFIN (Economic and Financial Council): A Tanácsnak az a formációja, amelyben az EU-tagállamok gazdasági és pénzügyminiszterei vesznek részt, és amelynek feladata az alapszerződés tőketranzakciókra, fizetésekre, valamint a gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása. A tagállamok gazdaságpolitikái koordinációjának központja.

EFTA: Lásd Európai Szabadkereskedelmi Társulás.

Egységes európai okmány: A római szerződéseket módosító szerződés, amelyet az EK-tagországok 1986. február 18-án írtak alá, és amely 1987. január 1-jén lépett életbe. Legfontosabb rendelkezése az egységes piac 1992 végéig történő bevezetése volt, intenzív jogalkotási és jogharmonizációs programmal. Megerősítette az Európai Bizottság hatáskörét, és kiterjesztette az Európai Parlament befolyását. Ezenkívül új közösségi szakpolitikák bevezetéséről intézkedett.

Egységes piac: A regionális gazdasági integrációk azon formája, a közös piacnak olyan továbbfejlesztett változata, amelyben a részt vevő országok közötti kapcsolatokban a négy szabadságot (az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke akadálytalan mozgása) kiegészíti a nem vám jellegű és/vagy láthatatlan akadályok (fizikai, fiskális és technikai) lebontása is.

Elsődleges jogforrások: A tagállamok szuverén elhatározáson alapuló megállapodásai. Minden olyan, az EU számára irányadó jogszabály, amelyet kormányközi egyeztetéssel dolgoztak ki, és amelyet a nemzeti törvényhozások a maguk alkotmányos eljárásaival ratifikáltak. A legfontosabbak az alap-, a módosító és a kiegészítő szerződések (az elsősre példa a római szerződés, a másodikra az egységes európai okmány, a harmadikra az EP tagjainak közvetlen megválasztásáról szóló szerződés), valamint a csatlakozási szerződések.

Erkölcsei kockázat (*moral hazard*): A gazdasági szereplők abban a reményben vállalnak túlzott kockázatot, hogy válsághelyzetben az állam kimenti őket. Akkor jelentkezik, ha a gazdaság egyes szereplői tevékenységük nyereségét teljes mértékben megtarthatják, ugyanakkor a potenciális veszteséget vagy annak egy részét átháríthatják másokra. A bankok például arra számítanak, hogy az államtól vagy a jegybanktól esetleges válsághelyzetben segítséget kapnak, ezért a nagy nyereség reményében az indokoltnál magasabb kockázatvállalás mellett hiteleznek. Az erkölcsi kockázat a GMU harmadik szakaszában az egyes tagállamok esetében is jelentkezhet.

Euróövezet: Lásd Gazdasági és Monetáris Unió.

Európa 2020 stratégia: Az EU 2020-ig előirányzott stratégiája, melynek kulcsszavai az intelligens, fenntartható és inkluzív (befogadó) növekedés. Célja az Európai Unióban és a tagállamokban a foglalkoztatottság és a termelékenység javításához és a társadalmi kohézió erősítéséhez történő hozzájárulás.

Euró plusz paktum: Politikai kötelezettségvállalás, amelynek célja a stabilitási és növekedési paktum (lásd ott) és az Európa 2020 stratégia kiegészítése. A paktumot aláíró országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy szorosan együtt-

működnek egymással a versenyképesség fokozása, a foglalkoztatás növelése, az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának javítása és a pénzügyi stabilitás további erősítése terén, azaz integrálják gazdaságpolitikájukat.

Európcsoport: A gazdaságpolitikai koordináció fő szervezeti kerete az EU-ban formálisan a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN, lásd ott). Ehhez kapcsolódik az eurót használó tagállamok pénzügyminisztereiből álló eurócsoport, amelynek legitimitást az EUMSZ 136. cikke adott, és amely a Gazdasági és Monetáris Uniót képviseli. Ülésein azokat a kérdéseket vitatják meg, amelyek a közös pénz tekintetében a közös felelősségükhöz kapcsolódnak.

Európai Atomenergia Közösség: Az 1957. március 25-én aláírt római szerződés hozta létre. Célja az atomenergia-ipar megteremtése, az atomenergia békés felhasználása.

Európai Beruházási Bank: Feladata az EU érdekében a közös piac kiegyensúlyozott és folyamatos fejlődéséhez való hozzájárulás. Alacsony kamatlábak mellett nyújt hosszú lejáratú hiteleket többek között a kevésbé fejlett térségek fejlődését elősegítő beruházások megvalósításához a tagállamoknak és az EU-n kívüli országoknak egyaránt. A világ legnagyobb tőkeerejű és mérlegfőösszegű fejlesztési bankja.

Európai Beruházási Terv (Juncker-terv): Az Európai Unióban történő beruházások növelését célzó, Jean-Claude Juncker bizottsági elnök nevéhez fűződő program, amelyet 2014 novemberében indítottak. Legfőbb eszköze az Európai Stratégiai Beruházási Alap (lásd ott). Az alap célja, hogy a közforrások – többek között az uniós költségvetés – felhasználásához nyújtott segítség révén magánberuházásokat mozgósítson európai uniós projektekhez olyan területeken, mint például az infrastruktúra, a kutatás és innováció, az oktatás, az egészségügy, valamint az információs és kommunikációs technológia.

Európai Bizottság: Az Európai Unió szupranacionális (nemzetek feletti) szerve, a legfőbb döntés-előkészítő, végrehajtó és ellenőrző szerv. Feladata a közösségi érdekek meghatározása és az európai uniós politikák kidolgozása. A bizottsági kollégiumból és a mintegy 33 ezer fős apparátusból áll. A bizottsági kollégiumba a tagállamok jelölik a biztosokat, akik egy-egy nagyobb területet átfogó főigazgatóságot irányítanak. Az Európai Bizottság tagjait – az Európai Parlament jóváhagyását követően – az Európai Tanács nevezi ki.

Európai Gazdasági Közösség: Az 1957. március 25-én aláírt és 1958. január 1-jén hatályba lépett római szerződéssel jött létre, amelyet a Montánuniót 1952-ben megalapító NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg kötött. Célja a közös piac megteremtése volt. Az Európai Unió (lásd ott) első pillérének része volt.

Európai Gazdasági Térség (EGT): Az EK 12 és az EFTA 6 tagja (Ausztria, Finnország, Izland, Norvégia, Svájc, Svédország) 1992-ben aláírt és 1994-ben életbe lépő megállapodása, amely az EU belső piacának szabályrendszerét terjeszti ki az EFTA-országokra. Svájc nem ratifikálta a szerződést, Liechtenstein viszont 1995-ben csatlakozott hozzá. Jelenleg a 28 európai uniós tagállam, továbbá Norvégia, Izland és Liechtenstein alkotja.

Európai Közösség: Az Európai Gazdasági Közösségnek a maastrichti szerződés hatálybalépése után használatos elnevezése. Ezzel jelezni kívánták, hogy az integrációnak a gazdaságon túli célkitűzései is vannak.

Európai Közösségek: Az egyesülési szerződés 1967. évi hatálybalépése óta az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Szén- és Acélközösség és az Európai Atomenergia Közösség elnevezése volt a maastrichti szerződés hatálybalépéséig.

Európai Stabilitási Mechanizmus: A GMU-tagállamok közötti nemzetközi szerződés által 2012-ben létrehozott, önálló jogi személyiséggel rendelkező intézmény, 500 milliárd euró tényleges hitelezési kapacitással. Célja a pénzügyi nehézségekkel küszködő GMU-tagállamok kiségitése.

Európai Stratégiai Beruházási Alap: Az Európai Unió versenyképességét és hosszú távú gazdasági növekedését ösztönözni hivatott Európai Beruházási Terv (lásd ott) legfőbb pillére. Célja közpénzek segítségével magánberuházások mozgósítása európai uniós projektek megvalósítása érdekében.

Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association – EFTA): 1960-ban a stockholmi szerződéssel Ausztria, Dánia, Norvégia, Portugália, Svédország, Svájc és az Egyesült Királyság alapította. Célja a tagállamok egymás közötti iparcikk-kereskedelmében a vámok és egyéb korlátozások lebontása volt. Az EFTA-hoz később Finnország, Izland és Liechtenstein is csatlakozott. Tagjainak többsége belépett az EK-ba, illetve az EU-ba. Jelenleg Svájc, Norvégia, Liechtenstein és Izland alkotja.

Európai Tanács: Az Európai Unió legfőbb politikai döntéshozó szerve és fellebbviteli fóruma, amely a tagállamok állam- és kormányfőiből, az Európai Bizottság elnökéből és az Európai Tanács állandó elnökéből áll. Rendszeres csúcstalálkozókon határozza meg az EU politikai programját, prioritásait, tevékenységének általános irányvonalát. Politikai döntéseket hoz, amelyeket más közösségi intézmények öntenek jogszabályi formába.

Európai Unió Bírósága: Önálló jogi személyiséggel rendelkező intézmény, amely az Európai Unió igazságügyi hatóságaként a tagállami bíróságokkal együttműködve gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról, gondoskodik a közösségi jog egységes alkalmazásáról. A jogviták eldöntésével szolgálja azt az általánosabb feladatát, hogy örökjön a szerződésekben lefektetett elvek érvényesítésén. A maga területén arról gondoskodik, hogy ezen elveknek megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a közösségi jogforrásokat.

Európai Unió Tanácsa: Lásd Tanács.

Európai Unió: Az európai integráció szervezeti kerete, amelyet a maastrichti szerződés hozott létre. Eredetileg a következő három pillére volt: Európai Közösség, közös kül- és biztonságpolitika, valamint bel- és igazságügyi együttműködés. Ez utóbbi egy részét (pl. a vízum- és menekültpolitikát) az amszterdami szerződés áthelyezte az első pillérbe, így a harmadikban csak a rendőrségi és igazságügyi együttműködés maradt a büntetőügyek vonatkozásában. A lisszaboni szerződés megszüntette a hárompilléres rendszert.

Európai uniós hozzáadott érték: Az a többletérték, amely az európai integrációra vezethető vissza. Az EU működéséből, politikáiból, a tagállamok közös fellépéséből stb. származik. Legpregnansabb példája a Gazdasági és Monetáris Unió.

Fehér könyv: Az angol törvény-előkészítési gyakorlatból átvett dokumentumfajta, valamely nagy horderejű kérdés tervezett kezelési módjáról készült átfogó elemzés, vitaanyag, amely iránymutatásul szolgál a későbbi jogszabályalkotás számára.

Fiskális paktum: a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról 2012-ben aláírt kormányközi szerződés, amelyhez csak az Egyesült Királyság és Csehország (valamint az EU-ba később belépő Horvátország) nem csatlakozott. Célja a költségvetési fegyelem erősítését szolgáló szabályrendszer elfogadásával a GMU gazdasági pillérének a megerősítése, beleértve a gazdaságpolitika koordinációjának és az euróövezet gazdasági kormányzásának a javítását.

Fiskális politika: A makrogazdasági, azon belül a pénzügyi politika azon eszköze, amely a gazdaság szereplőinek magatartására, gazdasági aktivitására a kormányzati kiadások és az adózás irányításán keresztül kíván hatni.

Fiskális unió: A Gazdasági és Monetáris Unió kiegészítése (lásd ott), amelyben a tagállamok közötti pénzügyi transzferekre van lehetőség például aszimmetrikus sokkok kivédése végett. Kapcsolódhat hozzá újraelosztási funkció ellátására és konjunktúraszabályozásra alkalmas közös költségvetés, illetve közös felelősségvállalást tükröző közös kötvénykibocsátás (eurókötvények).

Föderalizmus: Többszintű államberendezkedés, amely megosztja a felelősséget a központi hatóságok, a szövetségi állami (vagy tartományi) és a helyi hatóságok és/vagy önkormányzatok között.

G20: A világgazdaság 19 legfontosabb országának (Argentína, Ausztrália, Brazília, Dél-afrikai Köztársaság, Franciaország, Egyesült Királyság, India, Indonézia, Japán, Kanada, Kína, Koreai Köztársaság, Németország, Mexikó, Olaszország, Oroszország, Szaúd-Arábia, Törökország, USA) kormányfőiből és jegybankelnökeiből és az EU képviselőiből álló nemzetközi fórum. A nemzetközi pénzügyi stabilitással kapcsolatos kérdéseket vitatja meg.

G7: A hét legfejlettebb piacgazdaság (Franciaország, Egyesült Királyság, Japán, Kanada, Németország, Olaszország és USA) által alkotott csoport, amelyben az Európai Unió külön is képviselteti magát. Célkitűzései között szerepel a részt vevő országok gazdaságpolitikájának koordinálása, a világgazdasági fejlemények figyelemmel kísérése és a gazdaságpolitikák értékelése.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény): 1947-ben létrejött többoldalú kereskedelmi egyezmény, amely elősegítette a vámok fokozatos leépítését és egyéb, a nemzetközi kereskedelmet gátló tényezők felszámolását, szabályokat határozott meg a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokra, és fórumot biztosított azon többoldalú tárgyalásoknak, amelyek a kereskedelmi problémák megoldását célozták. Jogutódja 1995. január 1-től a WTO (World Trade Organisation – Világkereskedelmi Szervezet).

Gazdasági és monetáris unió: A gazdasági integrációk (regionális gazdasági társulások) azon formája, illetve fejlődési lépcsőfoka, amelyet az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők (munkaerő és tőke) szabad és korlátok nélküli áramlása, közös pénz használata, közösségi szintű monetáris politika és a tagállamok gazdaságpolitikáinak harmonizálása jellemez. A közös monetáris politika, illetve a közös pénz használata az Európai Unió gazdasági és monetáris uniójának csak a 3. szakaszában, 1999-ben jelent meg.

Gazdasági konvergencia: Lásd nominális és reálkonvergencia.

Gazdasági kormányzás: Azon intézmények és eljárások rendszere, amelyet az EU alapszerződésében szereplő, a gazdaságot érintő célkitűzések érvényre juttatása érdekében hoztak létre. Az EU-tagállamok gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása érdekében folytatott gazdaságpolitikai koordináció.

Gazdasági sokk: *a)* A kereslet és kínálat egyensúlyának megbomlása, amit a gazdasági körülmények változása mellett a gazdasági szereplők váratlanul bekövetkező módosulásai váltanak ki. *b)* A nemzetgazdaság működési feltételeinek előre nem jelzett, kiszámíthatatlan változása; olyan fejlemény, amely pozitív vagy negatív értelemben érinti a gazdasági teljesítményeket.

Gazdaságpolitikai koordináció: A tagállamok azzal a szándékkal folytatják gazdaságpolitikájukat, hogy hozzájáruljanak az EU gazdasági és nem gazdasági célkitűzéseinek megvalósításához. Ennek érdekében összehangolják gazdaságpolitikáikat, mert az EU-ban a gazdaságpolitika „közös érdekű ügy”. Három pilléren nyugszik: a mindenkori gazdasági helyzet és a kilátások közös értékelésén, a megfelelő politikákról kialakított egyetértésen és azon a kötelezettségvállaláson, hogy a tagállamok megteszik a szükséges gazdaságpolitikai intézkedéseket. A gazdaságpolitikai koordináció fő intézményei az Európai Unió Tanácsa.

GNI: Lásd bruttó nemzeti jövedelem.

Globális értéklánc: Olyan, embereket és tevékenységeket magába foglaló rendszer, amely egy termék vagy szolgáltatás előállításához, globális szintű kínálatához, elosztásához és értékesítésük utáni szolgáltatás nyújtásához szükséges.

Határozat: Jogilag kötelező, az EU intézményei által kiadott jogforrás, amely közvetlenül, tehát további jogalkotási lépés nélkül hatályosul, és teljes egészében kötelező azokra, akik a címzettjei (tagállamok és vállalkozások, természetes és jogi személyek). Vele szemben jogorvoslatnak helye van.

Hazardírozás: Nagy kockázat vállalása bizonytalan haszon- vagy előnyszerzés érdekében, csekély valószínűségű nyereség és nagy veszteség lehetőségével.

Integráció: A nemzetgazdaságok közötti diszkrimináció különféle formáinak a hiányára utaló állapot, amely kiegészül új intézmények és együttműködési mechanizmusok létrehozásával. Lásd még: pozitív és negatív integráció.

Integrálódás: Folyamat, azok az intézkedések testesítik meg, amelyek célja a különböző nemzetállamokhoz tartozó gazdasági entitások közötti diszkrimináció leépítése, új intézmények és együttműködési mechanizmusok kialakítása.

Irányelv: Olyan származékos (az EU intézményei által megalkotott) jogszabály, amely az elérni kívánt célt határozza meg kötelező erővel. A cél érvényesítésének eszközei és módzatai tekintetében a tagállamok nagy szabadságfokot élveznek. Nem az egységesítést, hanem a nemzeti szabályozások egymáshoz való közelítését szolgálja.

Iránymutatás: Az EU intézményei által kiadott jogforrás, amely jogilag nem kötelező. Cselekvési és magatartási elvárásokat tartalmaz a címzettekkel szemben.

Kemény kilépés (hard Brexit): Az EU-ból való brit kilépés ama változata, amelyben a szuverenitás visszaszerzésének rendelik alá az EU belső piacára való bejutást: megszüntetik vagy korlátozzák a munkaerő bevándorlását az EU-ból, az európai uniós gazdasági jogszabályok hatályaon kívül helyezésétől visszahívják a szabályozási önállósá-

got, felmondják az EU joghatóságát az Európai Unió Bíróságának ítéleteit illetően és beszüntetik a közös költségvetéshez (pontosabban a szociális és a kohéziós alaphoz) való hozzájárulást.

Kereskedelempolitikai nyitottság: Azt mutatja, hogy a külső, világgazdasági hatások milyen mértékben érvényesülnek a belgazdasági folyamatokban. Ez függ attól, hogy vannak-e mennyiségi korlátozások az áruimportra, mekkorák az áruimportra vonatkozó vámtarifák, milyen mértékű nem tarifális korlátozások vannak érvényben az áruk és a szolgáltatások importjára, valamint hogyan alakul a nemzeti valuta főbb devizákkal szembeni árfolyama.

Kockázat: Valamilyen gazdasági esemény várt és tényleges kimenetelének (pl. hozamának) eltérése, ami egyaránt lehet pozitív és negatív. Alapja az, hogy a gazdasági esemény kimenetele (várható hozama) számszerűsíthető, az egyes kimenetekhez valószínűségi változók rendelhetők. A bizonytalanság (lásd ott) tágabb fogalom, ennek része a kockázat. A gazdasági előrejelzéseknek lefelé és felfelé irányuló (negatív és pozitív) kockázatai vannak.

Kockázati felár: Az a hozam, amely a gazdasági szereplőket kárpótolja a vállalt kockázatokért. A tényleges hozamnak a kockázatmentes befektetés hozamát meghaladó része.

Kohézió, kohéziós politika: A kohéziós politika célja az EU gazdasági, szociális és területi összetartásának erősítése, az integráció egészének harmonikus fejlődése és különösen a társadalmi és regionális különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának csökkentése. Ezt a célt szolgálja az EU Kohéziós Alapja.

Kompetitív leértékelés: A nemzeti valuta leértékelése annak érdekében, hogy az ország kivitelének versenyképessége javuljon a versenytársakéhoz képest.

Kormányközi konferencia: A tagállamok kormányai képviselőinek részvételével tartott tárgyalássorozat, amit akkor hívnak össze, amikor a tagállamok az alapszerződések módosítását tervezik.

Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (Central European Free Trade Agreement – CEFTA): A Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia által kötött, 1994-ben hatályba lépett, később további országokkal kibővült szerződés célja az iparcikkek szabadkereskedelmének a megvalósítása és a mezőgazdasági termékkereskedelem feltételeinek jelentős javítása. Jelenleg Macedónia, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Moldova, Montenegró és Szerbia alkotja.

Közjavak: Lásd közjószág

Közjószág: Olyan jószág (áru, szolgáltatás, együttműködési mechanizmus stb.), amelynek fogyasztásából vagy használatából más fogyasztók vagy felhasználók nem zárhatók ki, de erre nincs is szükség, mert értéke nem csökken attól, hogy többen fogyasztják vagy használják. Tipikusan közpénzből finanszírozzák, eredményeit mindenki élvezheti.

Közös piac: A regionális gazdasági társulások egyik formája, olyan vámunió (lásd ott), amely kiegészül a termelési tényezők (munkaerő és tőke) szabad áramlásával.**Közösségi vívmányok** (*acquis communautaire*): Minden olyan jogszabály, alapelv, egyezmény, nyilatkozat, határozat, vélemény, célkitűzés és gyakorlat, amely az Európai Unióra vonatkozik, függetlenül attól, hogy az formálisan jogilag kötelező-e, illetve azt milyen módon, mely intézmények fogadták el.

Legnagyobb kedvezményes elbánás: A diszkriminációmentesség megjelenési formája. A szerződő felek kölcsönösen megadnak egymásnak minden olyan kedvezményt, amit egy harmadik országnak már megadtak vagy meg fognak adni.

Lisszaboni szerződés: Az EU-nak a nizzai szerződés helyébe lépett, azt kiegészítő és pontosító alapszerződése, amely az Európai Unióról szóló szerződésből és az Európai Unió működéséről szóló szerződésből áll. 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Maastrichti szerződés: Kettős értelemben használt fogalom. Egyrészt az Európai Unióról szóló szerződés megjelölésére szolgál. Másrészt a három európai közösséget (lásd ott) módosító szerződés. Mindkét szerződést 1992. február 7-én a hollandiai Maastrichtban írták alá, és 1993. november 1-jén léptek hatályba. Ekkor került be az Európai (Gazdasági) Közösséget létrehozó szerződésbe egyebek mellett a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának és az euró bevezetésének célkitűzése.

Makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás: Olyan felügyeleti és végrehajtási eljárás, amely a tagállamok belső és külső egyensúlyhiányai megelőzését és kiigazítását segíti elő, különös tekintettel azokra az egyensúlyhiányokra, amelyeknek tovagyrúzó hatása lehet a többi tagállamra.

Megerősített együttműködés: Akkor alkalmazzák, ha egyes tagállamok adott területen szeretnének szorosabb integrációt kialakítani, míg más tagállamok erre nem hajlandók vagy nem képesek. A megerősített együttműködés lehetősége az amszterdami szerződésben jelent meg.

Negatív integráció: Az integrációt alkotó országok közötti kereskedelem előtti akadályok (menyiségi korlátozások, importvámok és nem vámjellegű akadályok) eltörlése.

Nemzetközi szerződések: Ebben a könyvben a tagállamok egymás között, az alapszerződések előírásai alapján kötött olyan szerződéseket jelölnek, amelyek jogilag kötelezők. Olyan kérdéseket szabályoznak, amelyek szorosan kapcsolódnak az Európai Unió működéséhez, de ahol hiányzik az európai unió intézmények kompetenciája.

Nemzetközösség: A korábbi Brit Birodalomból 1926-ban létrehozott Brit Nemzetközösség 1947 óta Nemzetközösség néven működik, jelenleg 53 taggal. A névváltoztatás kifejezi a tagok egyenrangúságát, egyikük sincs privilegizált helyzetben.

Nominális konvergencia: A maastrichti szerződésben rögzített makrogazdasági és egyensúlyi (államháztartási, inflációs, kamatláb- és árfolyam-) kritériumok teljesítése, illetve ezen mutatók országokénti értékének egymáshoz való közeledése.

Opt-out: Kívülmaradási lehetőség, ami azt jelenti, hogy az EU egyes tagállamai saját elhatározásuk alapján nem vesznek részt bizonyos, a hatályos alapszerződésben vagy más közösségi jogszabályokban meghatározott európai unió politikákban vagy közös tevékenységekben.

Országspecifikus ajánlások: Az Európai Bizottság által előkészített, az Európai Tanács által jóváhagyott, majd az Európai Unió Tanácsa által jogi formába öntött dokumentumok, amelyek elemzik az adott tagállamok gazdasá-

gi helyzetét, és ajánlásokat tesznek számukra a következő 12 hónapban elfogadandó intézkedésekre. Az ajánlások a tagállamok sajátosságaihoz igazodnak. Olyan területeket fognak át, mint például az államháztartás helyzete, a nyugdíjrendszer, az adózás, de akár az oktatás és az iskolai szegregáció is.

Pénzügyi stabilitás: Olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a kulcsfontosságú pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer ellenáll a gazdasági sokkoknak, és képes zökkenőmentesen ellátni funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását.

Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board): A globális pénzügyi rendszert figyelemmel kísérő nemzetközi testület, amelynek célja a pénzügyi stabilitás (lásd ott) előmozdítása a nemzeti pénzügyi hatóságok és a nemzetközi normákat kidolgozó intézmények szabályozási, felügyeleti és egyéb pénzügypolitikai tevékenységének koordinálása révén.

Pozitív integráció: Új, nemzetek feletti intézmények és együttműködési mechanizmusok kidolgozása, illetve a meglévő intézmények és mechanizmusok átalakítása az integrációban részt vevő országok közötti együttműködés előmozdítása érdekében.

Puha kilépés (soft Brexit): Az EU-ból való kilépés azon formája, amelyben az európai uniós belső piachoz történő hozzáférésnek, vagy ami lényegében ezzel egyenértékű, az európai uniós belső piaci tagságnak tulajdonítanak elsőbbséget a kemény kilépés (lásd ott) attribútumaival szemben. Ennek az az ára, hogy az EU-ból való kilépéssel az Egyesült Királyság korlátozott szuverenitást nyer vissza.

Reálkonvergencia: A fejlett országokkal szembeni lemaradás mérséklődése a bér- és az árszínvonal, az egy főre jutó GDP és az aktuális piaci árfolyamnak az egyensúlyival szembeni szintje tekintetében.

Recesszió: A gazdasági teljesítmény növekedésének csúcspontja és a visszaesést követő mélypont közötti időszak. Szűk vagy technikai értelemben a GDP egymás után két negyedéven (negyedév/negyedév) történő csökkenése. Az amerikai National Bureau of Economic Research szerint a recesszió a gazdaság egészét érintő szignifikáns, több hónapon át tartó gazdasági visszaesés, ami a termelés csökkenésében, a munkanélküliség növekedésében, a reáljövedelem és a kereskedelmi forgalom hanyatlásában jut kifejezésre.

Regionális gazdasági társulás: A független államok közötti gazdasági integráció különböző formáinak gyűjtőfogalma. Az egyes formák (preferenciális vámövezet, szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió és politikai unió) egymásra épülnek.

Rendelet: A legerőteljesebb származékos európai uniós jogforrás, amelyet az EU intézményei adnak ki. Általános érvényű, minden részét tekintve és egészében kötelező jogszabály a tagállamokban. Valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó. Közvetlenül és automatikusan lép hatályba. Ez azt jelenti, hogy kihirdetése után további intézkedés nélkül, közvetlenül a tagállamok jogrendszerének részévé válik.

Római szerződés(ek): Az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget megalapító szerződések, amelyeket 1957. március 25-én írtak alá, és amelyeket 1958. január 1-jén léptettek életbe. Fő céljuk az áruk,

a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának, illetve mozgásának megteremtése volt a tagországok között.

Schengeni egyezmény: Németország, Franciaország és a Benelux-államok által 1985-ben kötött megállapodás, amelynek célja az egyezményben részt vevő országok közötti utasforgalom ellenőrzésének megszüntetése, a személyek szabad mozgásának a biztosítása, ezzel párhuzamosan szigorú ellenőrzés fenntartása az integráció külső határain. Ez az egységes piac kiterjesztése a személyforgalomra. 1990-ben csatolták hozzá a schengeni végrehajtási egyezményt. A megállapodás és a végrehajtási egyezmény 1995-ben lépett hatályba az öt alapító tagállam, valamint Spanyolország és Portugália részvételével. A schengeni övezetbe jelenleg 22 EU- és négy EFTA-tagállam (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) tartozik. A kimaradó EU-tagok közül Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia jogilag kötelezett a csatlakozásra, az Egyesült Királyság és Írország opt-outtal rendelkezik.

Stabilitási és növekedési paktum: Egy európai tanácsi állásfoglalás és két tanácsi rendelet, amelyek az államháztartási fegyelmet megsértő EMU-tagállamokkal szemben helyeznek kilátásba szankciókat a Gazdasági és Monetáris Unióban. Pontosította és felgyorsította az államháztartás maastrichti szerződésben rögzített felügyeletét, beleértve az ún. túlzottdeficit-eljárást. Korai figyelmeztető rendszert hozott létre, és lehetővé teszi azon országok szankcionálását, amelyek nem tesznek eleget az államháztartási fegyelem követelményeinek. A paktum feltételrendszerét 2005-ben átdolgozták, majd a 2011-ben elfogadott ún. hatos jogszabálysomag kiegészítette annak előírásait.

Szabadkereskedelmi övezet: A regionális gazdasági integrációk egyik formája, amelyben a részt vevő országok az egymás közötti árukereskedelemben megszüntetik a vámokat és a mennyiségi korlátozásokat. Harmadik országokkal szemben megtartják kereskedelempolitikai önállóságukat. Rendszerint csak az iparra terjed ki. A származási szabályok és bizonyítványok (lásd ott) rendszere tartja egyben.

Származási szabályok és bizonyítványok: Azt az országot határozzák meg bizonyos tarifális vagy nem tarifális intézkedések alkalmazásának céljából, ahonnan az áru származik, azaz ahol a terméket termelték vagy feldolgozták. Azért van szükség rájuk, mert a szabadkereskedelmi övezetet alkotó országok liberalizálják ugyan egymás közötti külkereskedelmüket, de harmadik országokkal szemben fenntartják kereskedelempolitikai önállóságukat. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a harmadik országokkal szemben fenntartott vámtarifáik különbözőek. A származási szabályok és bizonyítványok a jogosulatlan reexport megakadályozására hivatottak. A helyi hozzáadottérték-tartalomnak rendszerint meg kell haladnia az 50 vagy 60 százalékot.

Származékos (derivatív) termékek: Olyan eszközök (árucikkek és pénzügyi termékek), amelyek értéke valamely más tőzsdei vagy tőzsdén kívüli termék árától vagy árfolyamától függ.

Szerkezeti nyitottság: Egy ország gazdaságának a világgazdaságra való nyitottságát mutatja. Rendszerint az áruk és szolgáltatások exportja és importja GDP-hez viszonyított arányával mérik, de az elemzési céltól függően más mutatószámok (közvetlen külföldi befektetések a GDP százalékában stb.) is használhatók.

Szerkezeti reform: Lásd államháztartási reform.

Szuverén adósság: Szuverén entitások adóssága, államadósság.

Szuverén adósságválság: A pénzügyi és gazdasági válságokat egy-másfél éves késéssel követő válság, amikor a szuverén adósok, azaz az államok fizetőképessége kerül veszélybe.

Szuverenitás: Önállóság, függetlenség, mint jogi fogalom az állami főhatalmat, a korlátozás nélküli hatalmat jelenti az állam belső viszonyaiban.

Tanács (vagy az Európai Unió Tanácsa): Az Európai Parlamenttel együtt jogi értelemben az EU elsődleges, de nem kizárólagos, kormányközi alapon működő legfőbb döntéshozatali és jogalkotó szerve. Közösségi jogszabályokat fogad el, és összehangolja az európai uniós szakpolitikákat. Különböző formációkban ülésezik, az egyes formációk tagjai a tagországoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei. Az elnöki tisztelet rotációs alapon a tagállamok fél évig töltik be.

Technikai szabály: Az állami hatóságok által előírt kötelező erejű jogszabály, amely a társadalom és a fogyasztók egészségének és biztonságának védelmét, valamint a környezet megóvását szolgálja. Betartása a vállalatok törvényes kötelezettsége, megsértésüket a törvény szankcionálja.

Tőkepiaci kapitalizáció: Lásd kapitalizáció.

Vám: Olyan adójellegű köztartozás, amelyet a vámhatáron átlépő (általában az importált) áruk után kell teljesíteni.

Vámunió: Regionális gazdasági társulási forma (lásd ott), amely a szabadkereskedelmi övezetet (lásd ott) azzal egészíti ki, hogy a tagországok harmadik országokkal szemben egységesen lépnek fel, azaz közös vámtarifákat érvényesítenek és egységes kereskedelempolitikát folytatnak. A mezőgazdasági termékekre is kiterjed.

Vásárlóerő-paritás (PPP): A hazai árszínvonal és a nominális árfolyamon hazai valutában kifejezett külföldi árszínvonal hányadosa. Ha ez 1 alatt van, akkor a nemzeti valuta alulértékelt, ha 1 felett, akkor felülértékelt. A vásárlóerőparitás-alapú reálárfolyam kiszámítása úgy történik, hogy a nominális árfolyamot elosztják a vásárlóerőparitásmutatóval. Ez utóbbit azonos módszerekkel készítik az egyes országokra.

Vásárlóerő-standard (PPS): A vásárlóerő-paritások kiszámításához szükség van valamilyen referenciaértékre. Ehhez kiválasztanak egy referenciaországot, 1-es értékkel. Az Európai Unióban az EU vásárlóerő-standardját használják közös referenciaegységként.

Vélemény: Nem kötelező származékos jogszabály, mégis van irányadó szerepe. Különösen akkor veszik figyelembe, amikor segíti a közösségi jog értelmezését. Álláspontot közöl, rendszerint valakinek vagy valamely európai uniós intézménynek a kérésére.

Versenyző leértékelés: Lásd kompetitív leértékelés.

Volatilitás: A pénzügyi eszközök árfolyamának, illetve hozamának változékonysága.

WTO (World Trade Organisation – Világkereskedelmi Szervezet): 1995. január 1-jén alakult, a GATT jogutódja.

9. A könyv témájához kapcsolódó kronológia⁷³

1957. március 25.

Az NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg képviselői aláírták az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget megalapító római szerződéseket.

1958. január 1.

Hatályba léptek a római szerződések.

1959. július 20–21.

Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Norvégia, Portugália, Svájc és Svédország létrehozta az Európai Szabadkereskedelmi Társulást (EFTA) a stockholmi szerződéssel, amely 1960. január 4-én lépett hatályba.

1972. január 22.

Dánia, Írország, Norvégia és az Egyesült Királyság aláírta az Európai Közösségekhez történő csatlakozásról szóló szerződést.

1972. február 17.

A brit parlament alsóháza jóváhagyta az 1972. évi Európai Közösségekről szóló törvényt, amely az Egyesült Királyság EK-csatlakozásának jogi alapja volt.

1972. május 10.

Az Írországban tartott népszavazáson a résztvevők túlnyomó többsége az Európai Közösségekbe való belépés mellett foglalt állást.

1972. szeptember 25.

A Norvégiában rendezett népszavazás elutasította az ország Európai Közösségekhez történő csatlakozását.

1972. október 2.

A dániai népszavazáson az állampolgárok többsége támogatta az Európai Közösségekbe való belépést.

1972. október 17.

A királynő szentesítette az Egyesült Királyság Európai Közösségekhez történő csatlakozását.

1973. január 1.

Dánia, Írország és az Egyesült Királyság az Európai Közösségek tagja lett.

⁷³ Forrás: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hu és az európai uniós intézmények dokumentumai.

1974. április 1.

Az Egyesült Királyságban bekövetkezett kormányváltás után a külügyi és nemzetközösségi miniszter a Tanácshoz intézett nyilatkozatában a közös agrárpolitika nagyszabású módosítását, a közösségi költségvetés igazságosabb finanszírozását és a monetáris problémák megoldását szorgalmazza.

1975. április 9.

A brit alsóházban 369 képviselő szavaz igennel és 170 nemmel arra kérdésre, hogy az Egyesült Királyság maradjon-e az Európai Közösségek tagja.

1975. június 5.

Az Egyesült Királyságban 65 százalékos részvételi arány mellett tartott népszavazáson a szavazók 67,2 százaléka támogatta az ország EK-tagságának a fenntartását.

1981. január 1.

Görögország az Európai Közösségek tagja lett.

1982. február 23.

Grönland, amely Dánia fennhatósága alatt álló területként vált az Európai Közösség tagjává, véleménynyilvánító népszavazáson az EK-ból való kilépésről döntött.

1986. január 1.

Spanyolország és Portugália csatlakozott az Európai Közösségekhez.

1987. január 1.

Hatályba léptek az egységes európai okmány egyes részei. A mellékleteként szolgáló fehér könyv a belső piac egységesítésének a programja volt.

1988. szeptember 20.

Margaret Thatcher brit miniszterelnök a belgiumi Bruges-ben tartott beszédében a nemzeti szuverenitás védelme mellett állt ki.

1990. október 3.

A német egység létrejöttével a volt Német Demokratikus Köztársaság automatikusan az Európai Közösségek tagjává vált.

1992. február 7.

A tagállamok képviselői a hollandiai Maastrichtban aláírták az európai integráció új alapszerződését.

1992. június 2.

A dániai népszavazás résztvevői a maastrichti szerződés ratifikálása ellen szavaztak.

1992. december 6.

Népszavazás utasította el Svájc Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozását.

1993. január 1.

Deklarálták az EK belső piacának megvalósulását. Az egységes piacot azóta is folyamatosan mélyítik, és újabb területekre terjesztik ki.

1993. május 18.

A második dániai népszavazás ratifikálta a maastrichti szerződést.

1993. november 1.

Hatályba lépett a maastrichti szerződés, ezután az európai integráció elnevezése Európai Unió.

1994. január 1.

Hatályba lépett az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás.

1994. november 28.

A Norvégiában tartott népszavazás elutasította az ország Európai Unióhoz történő csatlakozását.

1995. január 1.

Ausztria, Finnország és Svédország az Európai Unió tagja lett.

1996. január 1.

Hatályba lépett az EU és Törökország közötti megállapodás a vámunióról.

2000. szeptember 28.

Dániában népszavazás utasította el az euró bevezetését.

2001. június 7.

Az írországi népszavazáson az állampolgárok elutasították a nizzai szerződés ratifikálását.

2002. október 19.

A második ír népszavazás ratifikálta a nizzai szerződést.

2003. február 1.

Hatályba lépett a nizzai szerződés.

2003. szeptember 14.

Svédországban népszavazás utasította el az euró bevezetését.

2004. május 1.

Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia az Európai Unió tagja lett.

2005. május 29.

Franciaországban népszavazáson vetették el az EU alkotmányos szerződésének ratifikálását.

2005. június 1.

Hollandiában népszavazáson utasították el az alkotmányos szerződés ratifikálását.

2007. január 1.

Bulgáriát és Romániát felvették az Európai Unióba.

2007. december 13.

Az EU-tagállamok képviselői a portugál fővárosban aláírták a lisszaboni szerződést.

2008. június 12.

Írországban népszavazáson a szavazók 53,4 százaléka elutasította a lisszaboni szerződés ratifikálását.

2009. október 3.

Az Írországban tartott második népszavazás ratifikálta a lisszaboni szerződést.

2009. december 1.

Hatályba lépett a lisszaboni szerződés.

2013. január 23.

David Cameron akkori miniszterelnök a Bloomberg-hírügynökségnél tarott beszédében ígéretet tett arra, hogy a 2015. májusi parlamenti választások után népszavazást rendez az Egyesült Királyság EU-tagságáról. Később ezt az ígéretet annyiban pontosította, hogy a Konzervatív Párt győzelme esetén helyezte kilátásba a népszavazást.

2013. július 1.

Horvátország csatlakozott az Európai Unióhoz.

2014. május 22–25.

Európai parlamenti választások, amelyeken megerősödtek az euroszeptikus pártok.

2014. június 26–27.

Az Európai Tanács által elfogadott dokumentum eloszlatta a szorosabb unió felé történő haladást az Európai Unióban.

2014. július 15.

Megjelent Jean-Claude Juncker megválasztott európai bizottsági elnök „Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja”.

2014. szeptember 18.

Skóciában népszavazást tartottak az Egyesült Királyságtól való függetlenedésről, amelyen a szavazók többsége az Angliával, Walesszel és Észak-Írországgal való unió fenntartása mellett foglalt állást.

2015. május 7.

Az Egyesült Királyságban tartott parlamenti választáson a Konzervatív Párt szerezte meg a többséget. David Cameron miniszterelnök megerősítette, hogy 2017 vége előtt népszavazást tart az ország európai uniói tagságáról.

2015. július 5.

Görögországban népszavazásra bocsátották az Európai Bizottság, a Nemzetközi Valutaalap és az Európai Központi Bank által közösen kidolgozott támogatási programjavaslat feltételeinek elfogadását. A résztvevők 61 százaléka nemmel, 39 százaléka igennel voksolt.

2015. december 3.

A Dániában tartott referendumon a szavazók többsége elutasította a szorosabb európai uniós bel- és igazságügyi politikában való részvételt.

2015. október 15–16.

Az Európai Tanács felszólította David Cameron brit kormányfőt, hogy a következő hónapban írásban terjessze elő az EU és az Egyesült Királyság viszonyának újrászabályozására vonatkozó elképzeléseit.

2015. november 10.

David Cameron brit miniszterelnök Donald Tusknak, az Európai Tanács állandó elnökének írt levelében négy területen (versenyképesség, gazdasági kormányzás, szuverenitás és bevándorlás) kérte az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kapcsolatok újrászabályozását.

2016. február 18–19.

Az Európai Tanács határozata választ adott a brit kormány követeléseire. Esetleges hatálybalépése más irányt adhatott volna az európai integráció fejlődésének.

2016. április 6.

Hollandiában népszavazáson vetették el az EU és Ukrajna közötti mély, átfogó szabadkereskedelmi megállapodás ratifikálását.

2016. április 24. és május 22.

Ausztriában a köztársasági elnökválasztást csekély fölényrel a Zöldek pártjának támogatásával függetlenként indult Alexander Van der Bellen nyerte az euro-szkeptikus Szabadságpárt jelöltjével szemben.

Az alkotmánybíróság azonban a választási törvény megsértése miatt az elnökválasztás decemberben történő megismétlését rendelte el.

2016. június 23.

Referendum az Egyesült Királyság EU-tagságáról, amelyen 72 százalékos részvételi arány mellett a szavazók 52 százaléka a kilépés mellett foglalt állást.

2016. június 29.

A 27 EU-tagállam állam- és kormányfői az informális ülésükről kiadott brüsszeli nyilatkozatban síkraszálltak az Egyesült Királyságnak az EUSZ 50. cikke alapján történő rendezett kilépése mellett. A dokumentum ennek néhány részletét tartalmazta, beleértve azt, hogy a brit kormány hivatalos értesítéséig nem folytatnak informális tárgyalásokat a kilépésről.

2016. szeptember 14.

Az Unió helyzetéről szóló éwertékelő beszédében Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke ismertette elképzeléseit az Európai Unió jövőjéről.

2016. szeptember 16.

A 27 EU-tagállam állam- és kormányfőinek pozsonyi nyilatkozata a brit népszavazás tükrében értékelte az integráció aktuális állapotát és vázolt néhány jövőre vonatkozó elképzelést.

2016. október 2.

Theresa May miniszterelnök a Konzervatív Párt Birminghamben tartott konferenciáján vázolta az EU-ból való kilépésre vonatkozó elképzeléseit.

2016. október 2.

Népszavazás volt Magyarországon a menekültválság kapcsán arról, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatta-e nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését. Mivel a szavazásra jogosultak kevesebb mint a fele adott le érvényes szavazatot, a referendum érvénytelen volt. Az érvényesen szavazók több mint 98 százaléka nemmel válaszolt a feltett kérdésre.

2016. október 5.

Theresa May brit miniszterelnök ígéretet tett az Európai Közösségekről szóló törvény 1972. évi hatályon kívül helyezésére. A beszéd az EU-ból való kilépés kemény változata melletti elköteleződésre engedett következtetni.

2016. október 30.

Az EU és Kanada vezetői Brüsszelben aláírták a CETA néven ismert átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodást.

2016. november 3.

A londoni felsőbbíróság ítélete szerint az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséhez parlamenti jóváhagyásra is szükség van. Az ítélettel szemben a kormány fellebbezett.

2016. december 4.

Megismételt köztársaságielnök-választás volt Ausztriában, amelyet ismét Alexander Van der Bellen nyert meg, ez alkalommal azonban meggyőző többséggel.

2016. december 4.

Olaszországban alkotmányos reformokról tartottak népszavazást, amelyeket a résztvevők elutasítottak.

2016. december 15.

Az EU 27 tagállama állam-, illetve kormányfőinek, valamint az Európai Tanács elnökének és az Európai Bizottság elnökének nem hivatalos találkozójáról kiadott brüsszeli nyilatkozat hangsúlyozta a jogok és kötelezettségek egyensúlyát a megkötendő kilépési szerződésben, a belső piac oszthatatlanságát, és elutasította, hogy a brit fél „kimazsolázza” a számára előnyös elemeket.

2017. január 17.

Theresa May miniszterelnök beszédet mondott a londoni Lancaster House-ban, amelyben ismertette kormánya kilépési stratégiájának fő elveit és pontjait.

2017. január 23.

A brit legfelső bíróság jogerős végzése szerint a kilépési folyamat elindításához parlamenti jóváhagyásra van szükség. A kiválás nem visszafordítható.

2017. január 24.

A brit kormány nyilvánosságra hozta a kilépésről szóló, a parlament elé terjesztendő törvényjavaslatát.

2017. február 1.

A brit parlament alsóháza nagy többséggel elfogadta az EU-ból való kilépésre vonatkozó törvényt.

2017. február 2.

A brit kormány közzétette részletes kilépési tárgyalási stratégiáját.

2017. február 3.

A 27 EU-tagállam állam- és kormányfői máltai informális találkozójukon értékelték az új geopolitikai helyzetet és megerősítették, hogy az EU tagállamai csak együtt lehetnek függetlenek.

2017. március 1.

Az Európai Bizottság közzétette az Európai Unió jövőjét öt forgatókönyvben tárgyaló fehér könyvét.

2017. március 29.

Theresa May brit miniszterelnök Donald Tuskhoz, az Európai Tanács állandó elnökéhez intézett levélben hivatalosan bejelentette az EUSZ 50.cikke alapján az Egyesült Királyság kilépési szándékát az Európai Unióból.

2017. április 18.

Theresa May miniszterelnök korábbi ígéreteitől eltérően június 8-ra előrehozott parlamenti választásokat írt ki, amit az alsóház nagy többséggel jóváhagyott. A vonatkozó hatályos törvény alapján a következő választást 2020-ban tartották volna.

2017. április 23., május 7.

Franciaországban a kétfordulós elnökválasztást Emmanuel Macron nyerte meg az Előre! mozgalom élén.

2017. április 26.

Az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta az EU szociális dimenziójáról készített vitaanyagát.

2017. április 29.

Az Európai Tanács közzétette a kilépési tárgyalásokra vonatkozó, 28 pontból álló iránymutatásait.

2017. május 10.

Az Európai Bizottság megjelentette a globalizáció kezeléséről szóló vitaanyagát.

2017. május 31.

Közzétették az öt elnöknek (az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank és az Európai Parlament elnöke) a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítéséről szóló vitaanyagát.

2017. június 8.

Előrehozott parlamenti választás volt az Egyesült Királyságban, amelyet Theresa May miniszterelnök azért írt ki, hogy erősebb belpolitikai támogatást kapjon a kilépési tárgyalásokhoz, és javítsa az EU-val szembeni tárgyalási pozícióját. Ez nem sikerült, mert a Konzervatív Párt elveszítette többségét az alsóházban, így kisebbségi kormányzásra kényszerült az észak-írországi Demokratikus Unionista Párt külső támogatásával, amelynek tíz képviselőjével együtt négy fős többsége van.

2017. június 22–23.

Az Európai Tanács következtetéseket fogadott el a következő kérdésekről: biztonság és védelem, a klíma-védelemmel foglalkozó párizsi megállapodás, gazdaság, migráció, valamint digitális Európa.

2017. június 28.

Az Európai Bizottság közzétette az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló vitaanyagát.

2019. március 29.

Megszűnik az Egyesült Királyság tagsága az Európai Unióban függetlenül attól, hogy sikerül-e megkötni a kilépési szerződést.

10. Betűszavak

- APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation – Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés
- CEFTA: Central European Free Trade Agreement – Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás
- CERN: Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire – Nukleáris Kutatások Európai Tanácsa
- CETA: Comprehensive Economic and Trade Agreement – átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás
- CFTA: Comprehensive Free Trade Agreement – átfogó szabadkereskedelmi megállapodás
- CTA: Common Travel Area – közös utazási terület
- DCFTA: Deep and Comprehensive Free Trade Area – átfogó és mély szabadkereskedelmi övezet
- EBA: European Banking Authority – Európai Bankhatóság
- EFB: European Fiscal Board – Európai Költségvetési Tanács
- EEA: European Economic Area – Európai Gazdasági Térség
- EFTA: European Free Trade Association – Európai Szabadkereskedelmi Társulás
- EGT: Európai Gazdasági Térség
- EIB: European Investment Bank – Európai Beruházási Bank
- EMA: European Medicines Agency – Európai Gyógyszerügynökség
- EMU: Economic and Monetary Union – Gazdasági és Monetáris Unió
- EUMSZ: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- EN: European Norm – európai uniós szabvány
- EU: Európai Unió
- EUSZ: Az Európai Unióról szóló szerződés
- FDI: Foreign Direct Investment – külföldi közvetlen tőkeberuházás (működőtőke-befektetés)
- FTA: Free Trade Agreement – szabadkereskedelmi megállapodás
- GATS: General Agreement on Trade in Services – Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről
- GATT: General Agreement on Tariffs and Trade – Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény
- GDP: Gross Domestic Product – bruttó belföldi termék
- GMU: Gazdasági és Monetáris Unió
- GNI: Gross National Income – bruttó nemzeti jövedelem

GSP: General System of Preferences – általános vámpreferenciarendszer

KGST: Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa

MFF: Multiannual Financial Framework – többéves pénzügyi keret

OBR: Office for Budget Responsibility – Költségvetési Felelősségi Hivatal (az Egyesült Királyság költségvetési tanácsa)

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

PCA: Partnership and Cooperation Agreement – partnerségi és együttműködési megállapodás

TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership – transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség

UKIP: United Kingdom Independence Party – az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja

WTO: World Trade Organisation – Világkereskedelmi Szervezet

11. Irodalomjegyzék

- Adams, S. – Caparelli, D. (2016): UK trade policy and Brexit. Global Counsel, 27 July. <https://www.global-counsel.co.uk/analysis/insight/uk-trade-policy-and-brexite> (letöltés időpontja: 2016. augusztus 6.).
- Andor László (2016): Menthetetlen-e az EU? *Élet és Irodalom*, LX. évf., 37. szám, szeptember 16., 5. o.
- Ashcroft (2016): How the United Kingdom voted on Thursday... and why. 24 June. <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> (letöltés időpontja: 2017. február 4.).
- Ashworth-Hayes, S. (2017): Brexit does not mean whatever May wants. InFacts. <https://infacts.org/brexit-not-mean-whatever-may-wants/> (letöltés időpontja: 2017. június 22.).
- Aufruf (2017): Deutschland sollte mehr Risikoteilung akzeptieren. Ein Aufruf von deutschen und französischen Ökonomen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 09. 2017. http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ein-aufruf-von-deutschen-und-franzoesischen-oekonomen-15219378.html?printPageArticle=true#pageIndex_0 (letöltés időpontja: 2017. október 10.).
- Bachmann, K. (2017): Only a Strong EU May Save Itself. Interview by Łukasz Grzesiczak. Aspen Review Central Europe, The Aspen Institute Central Europe, No. 2, pp. 74–80.
- Badinger, H. (2007): Has the EU's Single Market Programme fostered competition? Testing for a decrease in markup ratios in EU industries. Österreichische Nationalbank Working Paper 135, pp. 40. <https://ideas.repec.org/p/onb/oenbwp/135.html> (letöltés időpontja: 2017. február 3.).
- Baker, J. – Carreras, O. – Piggott, R. – Ebell, M. – Kirby, S. – Meaning, J. – Warren, J. – Hurst, I. (2016): The short-term economic impact of leaving the EU. *National Institute Economic Review*, No. 236. pp. 13. [http://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/National%20Institute%20Economic%20Review-2016-Baker-108-20%20\(1\).pdf](http://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/National%20Institute%20Economic%20Review-2016-Baker-108-20%20(1).pdf) (letöltés időpontja: 2017. február 9.) <https://doi.org/10.1177/002795011623600114>.
- Balassa, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*. Irwin, Homewood, Illinois.
- Barber, T. (2016): Europe's non-euro 8 fear consequences of Brexit vote. 21 July. <https://www.ft.com/content/17e52328-4cd8-11e6-8172-e39ecd3b86fc> (letöltés időpontja: 2016. július 30.).
- Bárd, P. – Carrera, S. – Guild, E. – Kochenov, D. (2016): An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No. 91/April 2016, pp. 247. <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf> (letöltés időpontja: 2017. július 26.).
- Barker, A. (2016a): Barroso's Goldman job is sideshow in Europe's banking drama. *Financial Times*, 26 September.

- Barker, A. (2016b): Brexit odyssey: Potential potholes on road to accord. *Financial Times*, 30 November. <https://www.ft.com/content/32d0b476-b62e-11e6-961e-a1acd97f622d> (letöltés időpontja: 2016. december 19.).
- Barker, A. (2016c): What a British divorce from the EU would like. *Financial Times*, 26 February.
- Barker, A. (2017): The €60 billion Brexit bill. How to disentangle Britain from the EU budget. Centre for European Reform February, pp. 13. https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_barker_brexit_bill_3feb17.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 19.).
- Bécsi egyezmény (1969): 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98700012.TVR (letöltés időpontja: 2016. szeptember 30.).
- Beetham, D. (1991): *The Legitimation of Power*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21599-7>.
- Begg, I. – Bongardt, A. – Nicolaïdis, K. – Torres, F. (2016): EMU and sustainable integration. London School of Economics and Political Sciences, February, pp. 20. http://eprints.lse.ac.uk/65243/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Begg%2C%20I_EMU%20sustainable%20integration_Begg_EMU%20sustainable%20integration_2016.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 28.).
- Bertelsmann Stiftung (2013): The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? *Exploratory Study*, pp. 131. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_The_European_Added_Value_of_EU_Spending.pdf.
- Bertelsmann Stiftung (2015): Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_BREXIT_EN.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 1.).
- Bertelsmann Stiftung (2016): Brexit has raised support for the European Union. eupinions 21.11. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_flashlight_europe_02_2016_EN.pdf (letöltés időpontja: 2016. december 13.).
- Bertelsmann Stiftung (2017): Brexit and a Multi-speed Europe: a Lawyer's Perspectives. Interview with Federico Fabbrini. 16 March, pp. 5. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_flashlight_europe_2017_03_ENG.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 10.).
- Bertoncini, Y. – Koenig, N. (2014): Euroscepticism or Europhobia: voice vs. exit? Policy Paper 121, 27 November, Notre Europe Jacques Delors Institute, Paris. <http://www.institutdelors.eu/media/euroscepticismeurophobia-bertoncini-koenig-ne-jdi-nov14.pdf?pdf=ok> (letöltés időp.: 2016. augusztus 12.).
- Bertoncini, Y. (2016a): Brexit: Between British Europhobia and Continental Euroscepticism. Policy Paper 27 September, Notre Europe Jacques Delors Institute, Paris, p. 12. <http://www.institutdelors.eu/media/postbrexitreferendum-bertoncini-jdi-sept16.pdf?pdf=ok> (letöltés időpontja: 2016. szeptember 30.).
- Bertoncini, Y. (2016b): The EU and referenda: three denials of democracy. Tribune Viewpoint May 2016, Notre Europe Jacques Delors Institute, pp. 3. <http://www.institutdelors.eu/media/eureferendumdemocracydenial-bertoncini-jdi-may16.pdf?pdf=ok> (letöltve 2017. január 3.).

- Bertoncini, Y. (2017a): Differentiated Integration and the EU: A Variable Geometry Legitimacy. EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose. Istituto Affari Internazionale 10 March. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_7.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 12.).
- Bertoncini, Y. (2017b): National referendums on European issues: From clarification to frustration. Policy Paper No. 180, 4 April, Notre Europe Jacques Delors Institute, pp. 12. <http://www.institutdelors.eu/media/euandreferendums-bertoncini-ijd-frs-april17.pdf?pdf=ok> (letöltés időpontja: 2017. július 9.).
- Blockmans, S. – Weiss, S. (2015): Will Cameron get what he wants? Anticipating reactions to Britain's EU reform proposals. Centre for European Policy Studies, Brussels, CEPS Commentary 29 October, pp. 6. https://www.ceps.eu/system/files/Cameron%20demands%20CEPS%20Commentary%20S%20Blockmans%20S%20Weiss_1.pdf (letöltés időpontja: 2017. január 14.).
- Blockmans, S. – Weiss, S. (2016): Estrangement Day: The implications of Brexit for the EU. CEPS Commentary, 27 June. <https://www.ceps.eu/publications/estrangement-day-implications-brexit-eu> (letöltés időpontja: 2016. augusztus 1.).
- Blockmans, S. (ed.) (2014): Differentiated Integration in the EU. From the inside looking out. Centre for European Policy Studies. Brussels, pp. 133. <https://www.ceps.eu/system/files/Differentiated%20Integration%20in%20the%20EU%20corr.pdf> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 28.).
- Blyth, M. (2016): Global Trumpism. Why Trump's Victory Was 30 Years in the Making and Why It Won't Stop Here. Foreign Affairs Snapshot, November 15. https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-15/global-trumpism?cid=nlc-fato-day-20161116&sp_mid=52780400&sp_rid=bG9zb25jYnRAdC1vbmxpbmUuaHUS1&spMailingID=52780400&spUse_rID=MjEwNTEwMjk0Nzc1S0&spJobID=1045548594&spReportId=MTA0NTU0ODU5NAS2 (letölt. időpont: 2016. dec.1.).
- Bokros Lajos (2016): A lassan ható méreg: Brexit. *Élet és Irodalom*, LX. évfolyam, 46. szám, november 18., 3. o.
- Bongardt, A. – Torres, F. (2016): The Political Economy of Brexit: Why Making It Easier to Leave the Club Could Improve the EU. *Intereconomics*, Volume 51, July/August 2016, Number 4, pp. 204–219. <http://archive.intereconomics.eu/year/2016/4/the-political-economy-of-brexit-why-making-it-easier-to-leave-the-club-could-improve-the-eu/> (letölt. időpont.: 2017. július 21.) <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0605-z>.
- Brüsszeli nyilatkozat (2016a): A 27 tagállam vezetőinek informális ülése, Brüsszel, 2016. június 29., Nyilatkozat. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/06/29-27ms-informal-meeting-statement/> (letöltés időpontja: 2016. szeptember 23.).
- Brüsszeli nyilatkozat (2016b): Az Európai Unió 27 tagállama állam-, illetve kormányfőinek, valamint az Európai Tanács elnökének és az Európai Bizottság elnökének nem hivatalos találkozója, Brüsszel, 2016. december 15. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/15-statement-informal-meeting-27/> (letöltés időpontja: 2017. január 15.).
- Bruszt László – Campos, N. F. (2016): Brexit és új Európa. *Népszabadság*, június 1., 10. o.
- Bruton, J. (2017): Reflections on Brexit and its implications for Ireland. CEPS Policy Insights, No. 2017/16, May. <https://www.ceps.eu/system/files/PI2017-16Bruton%20on%20Brexit.pdf> (letöltés időpontja: 2017. július 31.).
- Buck, T. (2016): Gibraltar calls for second Brexit vote. *Financial Times*, 10 July. <https://next.ft.com/content/bea8ecf4-452a-11e6-9b66-0712b3873ae1>.

- Cadestin C. – Gourdon, J. – Kowalksi, P. (2016): Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade Related Policy, OECD Trade Policy Papers, No. 179, ORCD Publishing, Paris.
- Cameron, D. (2013): EU speech at Bloomberg. London, 23 January. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (letöltés időpontja: 2016. július 30.) <https://doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>.
- CEPS (2017): Regroup and Reform. Ideas for a More Responsive and Effective European Union. Report of a CEPS Task Force. Centre for European Policy Studies, pp. 62. Chair: Danita Hübner. Rapporteurs: Stephen Blockmans, Sophia Russac. <https://www.ceps.eu/system/files/Regroup%20and%20Reform%20TF%20for%20website.pdf> (letöltés időpontja: 2017. július 3.).
- Council of the European Union (2014): Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries. General Affairs Council meeting, Brussels, 16 December 2014, pp. 8. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/146315.pdf (letöltés időpontja: 2016. december 15.).
- Darvas Zsolt (2017): Questionable immigration claims in the Brexit white paper. Bruegel Blog Post, February 8. <http://bruegel.org/2017/02/questionable-immigration-claims-in-the-brexit-white-paper/> (letöltés időpontja: 2017. február 11.).
- De Grauwe, P. (2016): What Future for the EU After Brexit? CEPS 6 October. <https://www.ceps.eu/publications/what-future-eu-after-brexit> (letöltés időpontja: 2017. július 28.).
- Dhingra, S. – Ottaviano, G. – Sampson, T. (2015): Should we stay or should we go? The economic consequences of leaving the EU. London School of Economics and Political Science Paper EA022, pp. 10. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA022.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 2.).
- Dhingra, S. (2016): Salvaging Brexit. The Right Way to Leave the EU. *Foreign Affairs*, Volume 95, Number 6, November/December, pp. 90–100.
- Dózsa György (2016): A varázsdada. Theresa May. *Figyelő*, 29. szám, július 21–27., 23. o.
- Duff, A. (2016a): After Brexit: A New Association Agreement Between Britain and Europe. Policy Network Paper, Policy Network, October, pp. 16. http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=6141 (letöltés időpontja: 2017. február 15.).
- Duff, A. (2016b): Britain's special status in Europe: A comprehensive assessment of the UK–EU deal and its consequences. Policy network paper, March, pp. 11. http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=5067 (letöltés időpontja: 2017. február 8.).
- Duff, A. (2016c): The protocol of Frankfurt: A new treaty for the eurozone. European Policy Centre, King Baodouin Foundation, 12 January, pp. 41. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 4.).
- Duxon, H. (2016): A manifesto for Britain to properly engage with the EU. *Financial Times*, 20 June.
- Ebell, M. – Warren, J. (2016): The long-term economic impact of leaving the EU. *National Institute Economic Review*, No. 236. pp. 18. <http://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/National%20Institute%20Economic%20Review-2016-Ebell-121-38.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 9.) <https://doi.org/10.1177/002795011623600115>.
- Ebell, M. (2016): Assessing the Impact of Trade Agreements on Trade. *National Institute Economic Review*, No. 238, November, pp. R31–R41, <https://doi.org/10.1177/002795011623800113>.
- Egedy Gergely (2017): Brexit: szuverenitás versus szupranacionalitás. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. szám, 435–446. o.

- Ehlermann, CD. (1995): Increased Differentiation or Stronger Unity' EUI Working Paper. PSC, No. 95/21.
- Eiffel Group (2014): For a Euro Community. Bruegel, August 25. <http://bruegel.org/2014/08/for-a-euro-community/> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Emerson, M. – Movcha, V. (eds.) (2016): Deepening EU-Ukrainian Relations What, why and how? Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER), Kyiv Rowman & Littlefield International, London, pp. 254. <https://www.ceps.eu/system/files/Ukraine%20e-version%20with%20covers.pdf> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 3.).
- Emerson, M. (2015): Dear Donald... Yours, David. Centre for European Policy Studies, Brussels, CEPS Commentary, 12 November, pp. 6. <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Commentary%20M%20Emerson%20Dear%20Donald.pdf> (letöltés időpontja: 2017. január 5.).
- Emerson, M. (2016a): Brexit – A last testament. CEPS Commentary, Centre for European Political Studies, Brussels, 23 May pp. 3. https://www.ceps.eu/system/files/ME_Brexit%20a%20last%20testament_0.pdf (letöltés időpontja: 2016. december 2.).
- Emerson, M. (2016b): Scotland knows what it wants with the EU, while London seems still not to know. CEPS Commentary, 24 December, pp. 4. <https://www.ceps.eu/system/files/ME%20Scotland.pdf> (letöltve: 2017. január 21.).
- Emerson, M. (2016c): Which model for Brexit? *CEPS Special Report*, No. 147, October, pp. 15. <https://www.ceps.eu/system/files/SR147%20ME%20Which%20model%20for%20Brexit.pdf> (letöltés időpontja: 2016. december 15.).
- Emerson, M. (2017a): For a 'Scrap-it' Brexit – 33 reasons why ... and counting. CEPS Commentary, 18 July. <https://www.ceps.eu/publications/%E2%80%98scrap-it%E2%80%99-brexit-%E2%80%93-33-reasons-why-%E2%80%A6-and-counting> (letöltés időpontja: 2017. július 22.).
- Emerson, M. (2017b): Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity. *CEPS Policy Brief*, No. 1, 25 January, pp. 14. https://www.ceps.eu/system/files/ME_TMayBrexitSpeech.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 15.).
- Emerson, M. (ed.) (2016): Britain's Future in Europe. The known Plan A to remain or the unknown Plan B to leave. Second edition. Centre for European Policy Studies, Brussels. <https://www.ceps.eu/system/files/Master%20BREXIT%20book%202nd%20edition%20March%202016.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 7.).
- Enderlein, H. – Letta, E. – Asmussen, J. – Boone, L. – Geus, A. de – Lamy, P. – Maystadt, P. – Rodrigues, M. J. – Tumpel-Gugerell, G. – Vitorino, A. (2016): Repair and Prepare: Growth and the Euro after Brexit, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute in Paris, pp. 40. <http://www.institutdelors.eu/media/repair-and-prepare-growth-and-the-euro-after-brexit.pdf?pdf=ok> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Európai Bizottság (2014): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Strasbourg, 2014.3.11. COM(2014) 158 final, pp. 10. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:-caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_1&format=PDF (letöltés időpontja: 2017. július 26.).
- Európai Bizottság (2016): Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf (letölt. időpontja: 2017. április 2.).

- Európai Tanács (2014): Következtetések. Brüsszel, június 27. (OR. en) EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, pp. 12. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf (letöltés időpontja: 2016. július 17.).
- Európai Tanács (2016): Az Európai Tanács keretében üléselő állam-, illetve kormányfők határozata az Egyesült Királyság Európai Unió belüli helyzetének újraszabályozása érdekében. Megjelent: Európai Tanács: Következtetések, Brüsszel, 2016. február 19. (OR. en) EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1, 8–24. oldal.
- Európai Tanács (2016): Következtetések, Brüsszel, 2016. február 19. (OR. en) EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1, 37 o.
- Európai Tanács (2017): Következtetések, Brüsszel, 2017. június 23. (OR. en) EUCO 8/17 CO EUR 8 CONCL 3.
- Európai Unió Tanácsa (2007): A Tanács határozata (2007. január 1.) a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról (2007/5/EK, Euratom) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0005&from=HU> (letöltés időpontja: 2017. február 2.).
- European Commission (2013): EU–Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area, pp. 10. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 6.).
- European Commission (2016a): Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the One Part, and the European Union and Its Member States of the Other Part. 1598 o. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.
- European Commission (2016b): Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 86, Autumn, First results. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> (letöltés időpontja: 2017. március 9.).
- European Commission (2016c): The Economic Outlook after the UK Referendum: A First Assessment for the Euro Area and the EU. European Economy Institutional Paper 032, July, pp. 15. <https://bookshop.europa.eu/en/the-economic-outlook-after-the-uk-referendum-pbKCBC16032/> (letöltés időpontja: 2017. február 15.).
- European Commission (2017a): Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 87, Autumn, First results. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 25.).
- European Commission (2017b): Reflection paper on harnessing globalisation. COM(2017) 240 of May 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. szeptember 1.).
- European Commission (2017c): Reflection paper on the deepening of the Economic and Monetary Union. COM(2017) 291 of 31 May 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. június 8.).
- European Commission (2017d): Reflection paper on the future of finances COM(2017) 358 of 28 June 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 7.).
- European Commission (2017e): Reflection paper on the social dimension of Europe. COM(2017) 206 of 26 April 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_en.pdf (letölt. időp.: 2017. május 15.).

- European Commission (2017f): White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025. 1 March, pp. 32. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. március 17.).
- European Commission (2017g): European Economic Forecast, Spring 2017, Institutional Paper 053/May, pp.179. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 21.).
- European Commission (2017h): President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels, 13 September. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (letöltés időpontja: 2017. október 10.).
- European Council (2016): Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK. 24/06/2016, 380/16. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24-tusk-statement-uk-referendum/> (letölt. időp.: 2017. január 30.).
- European Council (2017a): European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations. Press release 220/17, 29/04/2017, pp. 4. http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/4/47244658130_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 19.).
- European Council (2017b): Remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of the 27 heads of state or government. STATEMENTS AND REMARKS 127/17 10/03/2017. http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656160_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. március 14.).
- European Council (2017c): Remarks by President Donald Tusk at the informal summit in Malta. STATEMENTS AND REMARKS 40/17 03/02/2017. http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/2/47244654395_en.pdf (letölt. időp.: 2017. március 1.).
- European Parliament (2012): Resolution of 20 November 2012 Towards a Genuine EMU, P7_TA(2012)0430.
- European Parliament (2015a): Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19 European Value Added Unit, European Parliamentary Research Service, April, pp. 88. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU\(2015\)536364_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU(2015)536364_EN.pdf) (letöltés időp.: 2017. március 7.).
- European Parliament (2015b): Resolution of 24 June 2015 Review of Economic Governance Framework, P8_TA(2015)0238.
- European Parliament (2017): An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27. Policy Department on Economic and Scientific Policies for the Committee on Internal Market and Consumer Protection. March 2017, pp. 57. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU\(2017\)595374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf) (letöltés időpontja: 2017. augusztus 1.).
- Fabbrini, F. (2016): How Brexit Opens Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU. spotlight europe # 2016/1 Jaques Delors Institute, Bertelsmann Stiftung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/88_Europa_staerken_und_verbinden/spotlight_europe_01_2016.pdf (letöltés időpontja: 2017. január 12.).
- Fabbrini, F. (2017): Reforming Economic and Monetary Union: Legislation and Treaty Change. Bertelsmann Stiftung spotlight europe 2017/1, http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/01/20170127_EMU-legislation_treaty-change_Fabbrini_spotlight.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Financial Times (2017): Theresa May's blueprint for Brexit: full speech transcript. <https://www.ft.com/content/589da76c-dcb3-11e6-9d7c-be108f1c1dce> (letöltés időpontja: 2017. január 21.).

- Friedrich Ebert Stiftung (2016): The European Union Facing Massive Challenges – What are Citizens' Expectations and Concerns? A representative 8-country-survey. Politik für Europa #2017 plus, 20 o. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12346.pdf> (letöltés időpontja: 2016. december 20.).
- Gárdonyi László (2017): Az internet és a közbeszéd. *Mozgó Világ*, 43. évf., február, 22–31.o.
- Giles, C. (2016): How the EU changed Britain's economy. *Financial Times*, 25 February, p. 5.
- Glienicker Group (2014): Towards a Euro Union. Bruegel, 25 August, <http://bruegel.org/2014/08/towards-a-euro-union/> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Global Counsel (2015): Brexit: the impact on the UK and the EU, June, pp. 44. https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global_Counsel_Impact_of_Brexit.pdf (letöltés időpontja: 2016. július 12.).
- Grabbe, H. – Lehne, S. (2016): How to Build a More Flexible EU After Brexit. Carnegie Europe. September 8. <http://carnegie-europe.eu/2016/09/08/how-to-build-more-flexible-eu-after-brexit-pub-64507> (letöltés időpontja: 2017. július 23.).
- Green, D. A. (2016): Can the United Kingdom government legally disregard a vote for Brexit? *Financial Times*, 14 June. <https://next.ft.com/content/5b82031e-1056-31e1-8e0e-4e91774e27f1> (letöltés időpontja: 2016. június 16.).
- Green, D., A. (2017): A one clause bill for Article 50. *Financial Times*, 26 January. <https://www.ft.com/content/0785fb99-6996-3992-8bfc-e9dac92ae484> (letöltés időpontja: 2017. január 27.).
- Gros, D. (2017a): Can the EU survive in an age of populism? CEPS Commentary, 9 January, pp. 4. <https://www.ceps.eu/publications/can-eu-survive-age-populism> (letöltés időpontja: 2016. január 17.).
- Gros, D. (2017b): The Commission's Views on Strengthening the Euro Area: Barking up the wrong tree? CEPS Commentary, 14 September 2017 <https://www.ceps.eu/publications/commissions-views-strengthening-euro-area-barking-wrong-tree> (letöltés időpontja: 2017. október 10.).
- Gyévai Zoltán (2016a): Az öngól árnyoldalai. Interjú Darvas Zsolttal. *Figyelő*, 30. szám, július 28.–augusztus 3., 24. o.
- Gyévai Zoltán (2016b): Fordított Waterloo. Britek a Brexitről. *Figyelő*, 28. szám, júl. 14–20., 21–22. o.
- Gyévai Zoltán (2016c): Van élet az EU után. *Figyelő*, 29. szám, július 21–27.
- Haas, J. – Rubio, E. (2017). Brexit and the EU budget: threat or opportunity? Notre Europe Jack Delors Institute – Bertelsmann Stiftung, 16 January, pp. 18. <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/01/BrexitEUBudget-HaasRubio-JDI-JDIB-Jan17.pdf> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 29.).
- Hacker, B. – Koch, C. (2017a): Macron Président: Setting Up Another Round Of Conflict On EMU Reform? *Social Europe*, 9 May. <https://www.socialeurope.eu/macron-president-setting-another-round-conflict-emu-reform> (letöltés időpontja: 2017. július 27.).
- Hacker, B. – Koch, C. (2017b): The divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/13335.pdf> (letöltés időpontja: 2017. július 28.).
- Halmi Péter (2013): Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf., 4. szám, 411;421. o. http://epa.oszk.hu/00600/00691/00115/pdf/EPA00691_mtud_2013_04_411-421.pdf (letöltés időpontja: 2016. december 14.).
- Hitiris, T. (1995): *Az Európai Unió gazdaságtana*. Budapest: Műszaki Könyvkiadó.

- HM Government (2016a): HM Treasury analysis: The long-term economic impact of EU membership and the alternatives. April, pp. 201. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 3.).
- HM Government (2016b): HM Treasury analysis: The immediate economic impact of leaving the EU, May, pp. 90. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524967/hm_treasury_analysis_the_immediate_economic_impact_of_leaving_the_eu_web.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 3.).
- HM Government (2017a): Future customs arrangements. A future partnership paper. 15 August, pp. 16. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/637748/Future_customs_arrangements_-_a_future_partnership_paper.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 29.).
- HM Government (2017b): The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union. Presented to Parliament by the Prime Minister by command of Her Majesty, Cm 9417, OGL Crown copyright, 2 February, pp. 75. http://g8fip1k-plyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/02/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web-2.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 15.).
- Hobolt, S. (2009): *Europe in Question – Referendums on European Integration*. Oxford University Press.
- Holmes, P. – Rollo, J. – Winters, L. A. (2016): Negotiating the UK's Post-Brexit Trade Arrangements. *National Institute Economic Review*, No. 238, November, pp. R22–R30, <https://doi.org/10.1177/002795011623800112>.
- Hooton, C. – Stone, J. (2016): Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author. *The Independent*, 26 July. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html> (letöltés időpontja: 2016. augusztus 24.).
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010): *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. 2. kiadás, Budapest: hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Hosny, A. S. (2013): Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature. *International Journal of Economy, Management and Social Sciences*, 2(5) May 2013, Pages: 133–155. <http://www.waprogramming.com/papers/5157de7c463eb9.70128490.pdf> (letöltés időpontja: 2017. március 16.).
- International Monetary Fund (2016a): United Kingdom. Selected Issues. IMF Country Report No. 16/169, June, pp. 64. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16169.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 8.).
- International Monetary Fund (2016b): Uncertainty in the Aftermath of the U.K. Referendum. Washington D.C., July 19. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/02/> (letöltés időpontja: 2016. október 30.).
- Irwin, G. (2016): Five ways the UK deal would change the EU. *Global Counsel*, 20 February. https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/analysis/insight/download/Global_Counsel_GCI_Five_ways_the_UK_deal_would_change_the_EU.pdf (letöltés időpontja: 2016. június 30.).
- Juncker, J-P. (2014): Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja. https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_hu (letöltés időpontja: 2017. február 28.).

- Juncker, J-P. (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union. In close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. European Commission, pp. 24. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. március 2.).
- Kalyvas, A. – Bermei, T. (2016): After Brexit... how will the UK protect its leading FDI status in the EU? October. <http://www.fdiintelligence.com/Locations/Europe/United-Kingdom/After-Brexit-how-will-the-UK-protect-its-leading-FDI-status-in-the-EU> (letöltés időpontja: 2016. december 22.).
- Kalyvas, A., N. – Webster, A. (2011). A simple measure of the similarity of the sectoral composition of inward investment and its possible uses. Bournemouth University Working Paper Series, October, pp. 28. <https://business.bournemouth.ac.uk/downloads/simple-measure-of-similarity-of-sectoral-composition.pdf> (letöltés időpontja: 2016. december 22.).
- Kawalec, S. – Pytlarczyk, E. (2013): Controlled dismantlement of the Eurozone: A proposal for a New European Monetary System and a new role for the European Central Bank. Warsaw, National Bank of Poland, Working Paper No. 155, pp. 25. https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/155_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. március 14.) <https://doi.org/10.2139/ssrn.2320440>.
- Kirsch, W. (2016): Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU. CEPS Commentary, 25 November, pp. 4. <https://www.ceps.eu/system/files/WKirschPowerBrexit.pdf> (letöltés időpontja: 2016. december 17.).
- Koller Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évfolyam, 1. szám, 32–57. oldal. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_1szam/PolitikatudSzemle2012_1.pdf (letöltés időpontja: 2016. július 17.).
- Koller Boglárka (2012): Új perspektívák Lisszabon után. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai az EU-ban. *Polgári Szemle*, február, 7. évfolyam 5–6. szám. <http://www.polgariszemle.hu/?view=article&ID=473> (letölt. időp.: 2016. július 16.).
- Koller Boglárka (2016): Széteső építmény vagy új típusú integráció? In Koller B. – Marsi V. (szerk.): *Magyarország Európában, Európa a világban*. Tanulmánykötet Gazdag Ferenc 70. születésnapjára. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 245–255. o.
- Krastev, I. (2016): The Unravelling of the post-189 Order. *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 4. <https://muse.jhu.edu/article/633755> (letöltés időpontja: 2016. január 22.).
- Lakner, C. – Milanović, B. (2015): Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. The World Bank Economic Review Advance Access published August 12. https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/brankoData/wber_final.pdf (letöltés időpontja: 2016. szeptember 10.) <https://doi.org/10.1093/wber/lhv039>.
- Lannoo, K. (2016): EU Financial Market Access after Brexit. CEPS Policy Brief September 2016, pp. 9. https://www.ceps.eu/system/files/Brexit%20and%20the%20financial%20sector_0.pdf (letölt. időp.: 2017. július 21.) <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0614-y>.
- Łazowski, A. (2016): Procedural Steps Towards Brexit. Centre for European Policy Studies, Brussels, CEPS Commentary, 13 July, pp. 5. <https://www.ceps.eu/publications/procedural-steps-towards-brexit> (letöltés időpontja: 2016. július 12.).
- Lehne, S. (2015): Are Referenda Blocking the EU's Progress? November 18, Carnegie Europe. <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=62013> (letöltés időpontja: 2016. július 9.).

- Letta, E. (2016): „Brexit”: A British drama, a challenge for the EU. Tribune Viewpoint, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Paris, 21 July. <http://www.institutdelors.eu/media/postbrexit-bod-jdi-june16.pdf?pdf=ok> (letölt. időpontja: 2016. augusztus 10.).
- Loo, G. Van der – Blockmans, S. (2016): The Impact of Brexit on the EU’s International Agreements. Centre for Economic Policy Studies, 15 July. <https://www.ceps.eu/publications/impact-brexit-eu%E2%80%99s-international-agreements> (letöltés időpontja: 2017. január 10.).
- Loo, G. Van der – Pelkmans, J. (2016): Does Wallonia’s veto of CETA spell the beginning of the end of EU trade policy? CEPS Commentary, 20 October. <https://www.ceps.eu/publications/does-wallonia%E2%80%99s-veto-ceta-spell-beginning-end-eu-trade-policy> (letöltés időpontja: 2016. november 8.).
- Losonczi Miklós (2008): Az ír elutasítás néhány tanulsága és következménye. *Élet és Irodalom*, LII. évf., 26. szám, 2008. június 27., 4. o.
- Losonczi Miklós (2009): Az ír népszavazás után. *Élet és Irodalom*, LIII. évf., 42. szám, 2009. október 16., 13. o.
- Losonczi Miklós (2011a): *Az Európai Unió külkapcsolatai és külkapcsolati politikája*. Tatabánya: Tri-Mester.
- Losonczi Miklós (2013): Skót függetlenségi törekvések: sok húzó szinte semmiért? *Élet és Irodalom*, LVII. évf., 51–52. szám, december 20., 13. o.
- Losonczi Miklós (2014): *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya: Tri-Mester.
- Losonczi Miklós (2017a): Fordulat az EU-ban: szorosabb integráció? *Élet és Irodalom*, LXI. évf., 27. szám, július 7., 5. oldal.
- Losonczi Miklós (2017b): Keserédes évforduló. Elképzelések az Európai Unió jövőjéről. *Élet és Irodalom*, LXI. évf., 11. szám, március 17., 5. oldal.
- Losonczi Miklós. (2011b): *Az Európai Unió Rómától Budapestig*. Ötödik javított, bővített kiadás. Tatabánya: Tri-Mester.
- Macron, E. – Gabriel, S. (2015): Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead. *The Guardian*, 3 June <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate> (letöltés időpontja: 2017. július 28.).
- Majoros Pál (2015): Merre tovább, Európai Unió? *Prosperitas*, II. évf., 1. szám, 37–42. o.
- Malcolm, N. (1991): Sense on sovereignty. London. *Centre for Policy Studies*, pp. 17. <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027161740-SenseofSovereignty1991.pdf> (letöltés időpontja: 2016. július 28.) https://doi.org/10.1007/978-1-349-24979-4_20.
- Mansfield, I. (2014): A Blueprint for Britain: Openness not Isolation, pp. 69. https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Brexit%20Entry%20170_final_bio_web.pdf (letöltés időp.: 2017. március 24.).
- Martin, J. P. (2014): Válságkezelés és az euroszkepticizmus erősödése Magyarországon és az EU-ban – okok, minták, következmények. *Külgazdaság*, LVIII. évf., május–június, 67–99. o.
- Matthijs, M. (2017): Europe After Brexit. A Less Perfect Union. *Foreign Affairs*, Volume 96, No. 1, January/February, pp. 85–95.
- McClellan, P. (2017): After Brexit: the UK will need to renegotiate at least 759 Treaties. *Financial Times*, May 30.
- Medvegyev Péter (2016): A brexit-szavazás és a nagy számok törvénye. *Statistikai Szemle*, 94. évf., 10. szám, 1050–1055. o.
- Mendez F. – Mendes M. – Triga, V. (2014): *Referendums and the European Union – A Comparative Inquiry*. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9781139524117>.
- Menon, A. – Fowler, B. (2016): Hard or soft? The politics of Brexit. *National Institute Economic Review*, No. 238, pp. R4–R12.

- Mertens, R. (2016): From gloomy to glad, Europeans respond to Brexit vote. *Financial Times*, 4 August.
- Milanović, B. (2016). *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- Milward, A. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203982150>.
- Minford, P. (2016): Brexit and trade: What are the options? In *Economists for Brexit. The Economy after Brexit*. https://issuu.com/efbkl/docs/economists_for_brexit_v2 (letöltés időpontja: 2017. február 5.).
- Monti, M. (2016): Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December, pp. 101. http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 29.).
- Moore, C. (2011): Europe's problem is that no one knows who's in charge. *The Telegraph*, 23 September. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8784530/Europes-problem-is-that-no-one-knows-whos-in-charge.html> (letöltés időpontja: 2017. július 30.).
- Münchau, W. (2016): Britain left the EU decades before the referendum. *Financial Times*, 24 June.
- Münchau, W. (2017): Europe will pay unless the Brexit deal is a fair one. A sudden departure could end up permanently damaging the EU. *Financial Times*, 22 January. <https://www.ft.com/content/69a92106-df03-11e6-9d7c-be108f1c1dce> (letöltés időpontja: 2017. február 9.).
- Nedergaard, P. (2017): Reconstructing the European Union. Social Europe, 15 March, <https://www.socialeurope.eu/2017/03/reconstructing-european-union/> (letöltés időpontja: 2017. május 18.).
- New Pact for Europe (2013): Strategic Options for Europe's Future. Promoting the European Debate. First Report. With the support of the Allianz Kulturstiftung, Calouste Gulbenkian Foundation, European Cultural Foundation, la Caixa Foundation, Open Society Foundation for Europe, Stiftung Mercator, Svenska Kultur Fonden and the Belgian National Lottery December, pp. 91. https://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 25.).
- New Pact for Europe (2014): Strategic Options for Europe's Future. Promoting the European Debate. Second Report. With the support of the Allianz Kulturstiftung, Calouste Gulbenkian Foundation, European Cultural Foundation, la Caixa Foundation, Open Society Foundation for Europe, Stiftung Mercator, Svenska Kultur Fonden and the Belgian National Lottery December, pp. 58. https://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 25.).
- Núñez, F. – Le Cacheux, J. – Benedetto, G. – Saunier, M. (2016): Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU Budget. Expertise commissioned by the European Commission on behalf of the High Level Group on Own Resources under service contract No 14/PO/04, pp. 196. http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016_en.pdf (letöltés időpontja: 2017. augusztus 29.).
- Núñez, F. – Rinaldi, D. (2016): The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event. *CEPS Policy Brief*, No. 347., 7 September, pp. 7. <https://www.ceps.eu/system/files/Impact%20of%20Brexit%20on%20EU%20budget.pdf> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 2.).

- OECD (2016a): Employment Outlook 2016, pp. 243. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2016_empl_outlook-2016-en#.WJORo1PhDIU#page1 (letöltés időpontja: 2017. február 2.) <https://doi.org/10.1787/19991266>.
- OECD (2016b): The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision. OECD Economic Policy Paper, April, No. 16, pp. 36. <https://www.oecd.org/eco/The-Economic-consequences-of-Brexit-27-april-2016.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 8.) <https://doi.org/10.1787/2226583X>.
- Open Europe (2015): What if...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside EU. Report 03, pp. 116. <http://europas-krisen.zdf.de/media/downloads/Brexit/150507-Open-Europe-What-If-Report-Final-Digital-Copy.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 1.).
- Ottaviano, G. – Pessoa, J., P. – Sampson, T. – Reenen, J. van (2014): The costs and benefits of leaving the EU. May, pp. 15. http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/pa016_tech.pdf (letöltés időpontja: 2017. február 1.) <https://doi.org/10.2139/ssrn.2506664>.
- Oxford Economics (2016): Assessing the economic implications of Brexit.
- Padoan, P. C. (2016): A Shared European Strategy for Growth, Jobs and Stability. Ministerio dell'Economia e delle Finanze, 22 February. <https://piie.com/system/files/documents/padoan20160422.pdf> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Palánkai Tibor (2005): Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége). *Magyar Tudomány*, 10. szám, 1221–1235. <http://www.matud.iif.hu/2005-10.pdf> (letöltés időpontja: 2017. március 16.).
- Palánkai Tibor (2017a): Kell-e nekünk az euró? *Élet és Irodalom*, LXI. évf., 39. szám, szept. 29., 9. o.
- Palánkai Tibor (2017b): Re-defining integration. Reflections on Future of EU in Theoretical Contexts. European Economic Integration Theory Revisited. By European Association for Comparative Economic Studies. Workshop, Szeged, March 23–24, kézirat, pp. 27.
- Parker, G. (2016): Gordon Brown sets out 'positive' case for the EU. *Financial Times*, 24 May.
- Peel, Q. (2012): Merkel warns on cost of welfare. *Financial Times*, 16 December.
- Pisani-Ferry, J. (2016a): Why Are Voters Ignoring Experts? Project Syndicate, July 1. <https://www.project-syndicate.org/commentary/brexit-voters-ignoring-experts-by-jean-pisani-ferry-2016-07> (letöltés időpontja: 2016. augusztus 5.).
- Pisani-Ferry, J. (2016b): Why Democracy Requires Trusted Experts? Project Syndicate, August 1. <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-democracy-requires-experts-by-jean-pisani-ferry-2016-08> (letöltés időpontja: 2016. augusztus 5.).
- Pisany-Ferry J. – Röttgen, N. – Sapir, A. – Tucker, P. – Wolff, G. B. (2016). Europe after Brexit: A proposal for continental partnership. Bruegel, 25 August, pp. 12. <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/08/EU-UK-20160829-final-1.pdf> (letöltés időpontja: 2016. december 17.).
- Portes, J. (2016): Immigration after Brexit. *National Institute Economic Review*, No. 238, November, pp. R13–R21, <https://doi.org/10.1177/002795011623800111>.
- Pozsonyi nyilatkozat (2016): A 27 tagállam vezetőinek informális ülése, Pozsony, szeptember 16. <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/future-eu/bratislava-declaration-and-roadmap/> (letöltés időpontja: 2016. szeptember 23.).

- PwC (2016): Leaving the EU: Implications for the UK economy. March, pp. 79. <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/leaving-the-eu-implications-for-the-uk-economy.pdf> (letöltés időpontja: 2017. február 8.).
- Qvortrup, M. (2013): *Direct Democracy – A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester University Press, <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719082061.001.0001>.
- Rachman, G. (2015): Growth will not save Europe from extremist. *Financial Times*, 24 March, p. 9.
- Rachman, G. (2016a): Wake up – Brexit is looking ever more likely. *Financial Times*, 22 March, p. 9.
- Rachman, G. (2016b): Brexit and the making of a global crisis. *Financial Times*, 24 June, p. 9.
- Radnóti András (2016): Kis Brexit-genealógia. *Mozgó Világ*, 9. szám, 31–40. o.
- Rapcsák János (2005): A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. Megjelent: Kiss J. László – Gálik Zoltán (szerk.): *A huszonötök Európai*. Budapest: Osiris Kiadó, 265–316. o.
- Reid, A. S. (2016): Brexit begins. An overview of the legal issues. EU Law Analysis. 28 July. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/07/brexit-begins-overview-of-legal-issues.html> (letöltés időpontja: 2016. szeptember 30.).
- Rév István (2016): A politika halála. *Magyar Narancs*, XXVIII. évf., 51–52. szám, dec. 15., 40–42. o.
- Rodrik, D. (2014): *A globalizáció paradoxona*. Budapest: Corvina.
- Rompuy, H. van (2012): Towards a Genuine Economic and Monetary Union. In collaboration with José Manuel Barroso, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, Mario Draghi, President of the European Central Bank. 5 Dec. 2012, pp. 18. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 26.).
- Russack, S. (2017): How is Juncker’s ‘last-chance Commission’ faring at mid-term? European Policy Analysis, June Issue 2017:4epa, Swedish Institute for European Policy Studies, pp. 12. https://www.ceps.eu/system/files/SR_JunckerCommission_0.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 11.).
- Sapir, A. – Wolff, G. B. (2016): The Continental Partnership proposal: A reply to five main criticisms. Bruegel, 27 September, pp. 6. <http://bruegel.org/2016/09/the-continental-partnership-proposal-a-reply-to-five-main-criticisms/> (letöltés időpontja: 2016. december 17.).
- Schmidt, V. A. (2006): *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (1969): Three Neofunctional Hypothesis About International Integration. *International Organisation*, Vol. 23, No. 1, pp. 161–166, <https://doi.org/10.1017/s0020818300025601>.
- Sikorski, R. (2016): Britain’s chance to lead the empire across the Channel. *Financial Times*, February 6–7, p. 7.
- Solt Katalin (2004): *A nemzetközi gazdaságtan alapjai*. Tatabánya: Tri-Mester.
- Springford, J. – Tilford, S. (2014): The Great British trade-off. The impact of leaving the EU on the UK’s trade and investment. Centre for European Reform, Policy Brief, 20 January, pp. 13. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/pb_britishtrade_16jan14-8285.pdf (letöltés időpontja: 2017. április 12.).
- Stephens, P. (2014): London should break free from Little England. *Financial Times*, 12 December, p. 11.
- Stevens, P. (2016): Brexit – hard interest battle potent emotion. *Financial Times*, 2016. jan. 22., 11. o.

- Stokes, B. (2016): Euroscepticism Beyond Brexit. Significant opposition in key European countries to an ever closer EU. Pew Research Center, June 7, p. 17. <http://www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf> (letöltés időpontja: 2016. július 1.).
- Stubbs, A. C. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 34, pp. 287–288, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>.
- Széky János (2016): Brexit, avagy a kollektív demokratikus öngyilkosság. *Élet és Irodalom*, LX. évf., 26. szám, július 1., 3. oldal.
- Szigetvári Tamás (2015): EU–török vámunió: működik-e a „török modell”? *Külgazdaság*, LIX. évf., 2015. július–augusztus, 99–115. o.
- Tett, G. (2016): What Brexit can teach Amerika. *Financial Times Magazine*, 4 August. <https://www.ft.com/content/303668ea-5900-11e6-9f70-badea1b336d4>.
- The Economist (2012a): Making the break. How Britain could fall out of the European Union and what it would mean. December 8th, pp. 25–29.
- The Economist (2012b): The empire strikes back, November 24th, p. 37.
- The Economist (2015): Never closer union. Does the European treaty commitment matter? October 24th. <http://www.economist.com/news/britain/21676749-does-european-treaty-commitment-matter-why-david-cameron-wants-exemption-ever-closer> (letöltés időp.: 2016. november 1.).
- The Economist (2016a): Brexit and Parliament. Questions of sovereignty. November 12th, pp. 28–29.
- The Economist (2016b): Brexit and public opinion. Fifty-fifty nation. November 9th, p. 29.
- The Economist (2016c): Brexit could lead to a second Scottish independence referendum. But the place to fret about most is Northern Ireland, June 4th, p. 31.
- The Economist (2016d): Customs of the country. December 3rd, p. 27.
- The Economist (2016e): Running scared. Even without elections, populists are setting Europe’s pace. November 26th, p. 24.
- The Economist (2016f): The Brexit trigger: to pull or not to pull. August 20th, p. 24.
- The Economist (2016g): The parable of Ticino. The harsh lessons from Switzerland for Brexiteers. September 29th, p. 29.
- The Economist (2016h): The sexiest jobs in Brussels. December 17th, p. 27.
- The Economist (2016i): Yes, we have no straight bananas, May 28th, p. 29.
- The Economist (2017a): A hard road. The government promises a „truly global Britain” after Brexit. Is that plausible? January 21st, p. 8.
- The Economist (2017b): Brexit and the borders. The customs crunch, 8 April, pp. 26–27.
- The Economist (2017c): European Union migrants. Administrative agonies. March 11, p. 33.
- The Economist (2017d): Labour pains. European migrants and businesses. January 17th, p. 27.
- The Economist (2017e): Let the work permits flow. The prime minister’s maximalist Brexit need not mean immigration cuts. January 21st, p. 26.
- The Economist (2017f): Not all black. Brexit. February 11th, pp. 57–58.
- The Economist (2017g): Public opinion. Softening? July 22nd, p. 26.

- The Economist (2017h): Reducing immigration. Keep out. 25th February, pp. 25–26.
- The Economist (2017i): The art of leaving. Brexit and the lessons of empire. February 11th, p. 22.
- The Economist (2017j): The art of the deal. Trade with America. January 21st, p. 25.
- The Economist (2017k): The budget. Calm before the storm. 11 March, p. 31.
- The Economist (2017l): The Dutch Economy. Who's Next? March 11th, p. 72.
- The Economist (2017m): The fallacy of the fallback. The „WTO option” for Brexit is far from straightforward. January 7th, p. 58.
- The Economist (2017n): Trading places. Negotiating post-Brexit deals. February 4th, p. 26.
- The Economist (2017o): The City's hazy future. July 8th pp. 55–56.
- The Economist Intelligence Unit (2016): Britain gets a good EU deal – now the real fight begins. February 22nd.
- The Prime Minister (2017): Article 50 notification letter from the United Kingdom. The Prime Minister 10 Downing Street London SW1A 2AA 29 March <http://www.thejournal.ie/article-50-letter-3313118-Mar2017/> (letöltés időpontja: 2017. július 15.).
- The Scottish Government (2016): Scotland's Place in Europe. Edinburgh, December, pp. 62. <http://www.gov.scot/Resource/0051/00512073.pdf> (letöltés időpontja: 2017. január 21.).
- Tilindyte, L. (2006): Referendums on EU issues. European Parliamentary Research Service, Policy Briefing, May, pp. 11. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI\(2016\)582041_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI(2016)582041_EN.pdf) (letöltés időpontja: 2016. szeptember 3.).
- Tommaso Padoa-Schioppa Group (2012): Completing the Euro: Roadmap towards Fiscal Union in Europe, Notre Europe, 26 June, pp. 68. <http://www.institutdelors.eu/media/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupneune2012.pdf?pdf=ok> (letöltés időpontja: 2017. augusztus 22.).
- Török Ádám (2017): A brexit közbenső állapota. *Közgazdasági Szemle*, LXIV. évf., január, 1–16. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.1.1>.
- Vásárhelyi Mária (2016): Népakarat vagy politikai manipuláció. *Élet és Irodalom*, LX. évf., 36. szám, szeptember 9., 3–4. o.
- Vérnon, N. (2017): Europe's fourfold union: Updating the 2012 vision. Bruegel Policy Contribution, Issue no. 23, September 2017. <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/PC-23-2017-fourfold-union.pdf> (letöltés időpontja: 2017. szeptember 8.).
- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace. New York, <https://doi.org/10.1017/s0003055400060755>.
- Vogel, T. (2016): Switzerland: Migration quotas versus market access. CEPS Commentary, 11 October. https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Commentary%20Switzerland%20Market%20Access%20vs%20Migration%20T%20Vogel_0.pdf (letöltés időpontja: 2017. április 22.).
- Waal, T. de (2016): Brexit, the English revolt. Carnegie Europe, June 21. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63861> (letöltés időpontja: 2016. június 30.).
- Welsh Government (2017): Securing Wales' Future. Transition from the European Union to a new relationship with Europe. January, pp. 63. https://beta.gov.wales/sites/default/files/2017-01/30683%20Securing%20Wales%20C2%B9%20Future_ENGLISH_WEB.pdf (letöltés időpontja: 2017. július 16.).
- Willems, D. (2016): When the pound goes south it affects national clout. *Financial Times*, 15 October/16 October, p. 9.

- Wolf, M. (2016a): Brexit: sovereignty is not the same as power. *Financial Times*, 4 May, p. 7.
- Wolf, M. (2016b): Britain's friends are right to fear Brexit. *Financial Times*, 20 April, p. 9.
- Wolf, M. (2016c): Myths and fantasies in the case of Brexit. *Financial Times*, 27 April, p. 9.
- Wolf, M. (2017): Trade realities expose the absurdity of a Brexit 'no deal'. *Financial Times*, June 1.
- Wolff, G. (2017): What future for Europe? Bruegel Opinion, 16 March, <http://bruegel.org/2017/03/what-future-for-europe/> (letöltés időpontja: 2017. július 11.).
- Wolff, G. B. – Kalcik, R. (2017): Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament? Bruegel Policy Contribution, Issue no. 2. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/01/PC-2017_02-Euro-Parl-310117.pdf (letölt. időpontja: 2017. február 9.).
- Wyplosz, C. (2016): The European consequences of Brexit. International Selection Content. Finanz und Wirtschaft. August 24th, 2016. <http://www.fuw.ch/article/the-european-consequences-of-brexit/> (letöltés időpontja: 2017. március 7.).
- Zgut Edit (2016): Választóvonalak. *Magyar Nemzet*, július 2., 23. o.

12. Abstract

The objective of this book is to analyse issues related to the exit of the United Kingdom from the European Union, including developments preceding the referendum on UK membership, factors influencing the outcome of the referendum as well as the impact of the referendum on the United Kingdom, the European Union and the global economy. Its **first assumption or hypothesis** is that the referendum was originally an internal political matter of the UK, but later it proved to be European and global significance. The departure of the UK has an adverse impact on almost all economic actors although to different extents, in different segments and time horizons. Brexit is a negative sum game in which all the economic actors concerned suffer direct and indirect losses, although their size may vary.

The **second assumption or hypothesis** is that non-quantifiable political, legal and institutional consequences of Brexit are much more severe than quantifiable financial and economic harms. Qualitative damages are associated with the implementation of the UK's departure from the EU, the potential disintegration of the European Union and the worries and uncertainties related to the future of European integration. Non-quantifiable risks and uncertainties could be manifested in the rise of various risk premia, the decline of trust in and support of European integration that could limit the room of manoeuvring of the leaders in EU institutions and member states. Adverse political consequences are more probable in the EU, whereas economic ones in the United Kingdom.

The **third assumption or hypothesis** is that there must be deeper political and social problems, tensions and challenges accumulated in the past few years behind the outcome of the British referendum that have implications for not only the United Kingdom, but the functioning of the European Union as well. Nevertheless, assuming rational thinking, muddling through does not seem to be a rational option for the EU after the referendum. British leaders have to elaborate their vision on the UK outside the EU and officials and politicians at EU institutions and member state governments have to design a more optimistic, attractive and convincing vision on the future of European integration.

The **fourth assumption or hypothesis** is that Brexit may have an impact on the response the EU has to find to the global challenges. In doing so, the possibilities of the EU excluding the United Kingdom are more limited in certain fields and much broader in several other ones than formerly.

Finally, Brexit raises questions on sustainable economic growth and development in both the EU and the United Kingdom. In the context of European integration, sustainability as a guiding principle has received rather few attention until recently. Although only a short time has passed since the referendum, some theoretical conclusions can already be drawn from the developments that have taken place so far.

The book consists of seven chapters. **Chapter 1** summarises the challenges the European Union has been facing, including the erosion of the former framework conditions and the spread of Euroscepticism and Europhobia with implications for public opinion.

Chapter 2 is about referendums concerning issues of European integration and exit from the EU. It provides an overview on the past EU-related referendums followed by their evaluation as well as on the introduction of the legal rules allowing exit from the EU.

Chapter 3 discusses the effects and consequences of the British exit from the EU. In this context the background of the British referendum as well as some of its consequences are presented including the political and legal aspects and territorial integrity of the UK and the milestones of the exit process. Comprehensive analysis is provided on the former status of the United Kingdom in the EU and the arguments, motivations and causes behind the referendum are summarized. The most probable models that may form the basis of external economic relations in general and foreign trade in particular between the United Kingdom and the European Union after Brexit are also detailed. Furthermore, the impacts of the exit on the UK economy is analysed by focusing primarily on the macroeconomic effects, money and capital markets and foreign direct investments, immigration and the movement of workers. Finally, experience of other countries with departing and terminating international treaties and their implications for Brexit are investigated as well. They may provide analogies for Brexit.

Chapter 4 analyses the consequences of the British exit on the EU and the concepts and visions on the future of European integration. First the reactions of EU institutions are discussed, followed by the analysis of power relations in the EU, the impact Brexit exerts on the EU economy, the exposure of member states to Brexit and the effects of Brexit on the EU's external economic policy. Second, differentiated integration as concept and reality is picked up with references to the idea and practice of 'ever closer union' and enhanced cooperation. Third, the concepts on the future of the EU are detailed with the overview and the assessment of the five scenarios designed by the European Commission and the evolving strategy of the EU.

Chapter 5 discusses some global impacts of Brexit. **Chapter 6** draws some conclusions of theoretical relevance from Brexit by focusing on the reversibility or irreversibility of European integration, the legal basis of Brexit and on some disputed issues. **Chapter 7** contains the summary and conclusions. A **glossary**, a **chronology** related to the topic, a **list of acronyms** and **literary sources** are attached to the book.

The general conclusion of the book is that there are deep economic, social and political factors behind the outcome of the referendum on British membership in the EU that should have been dealt with without Brexit as well. From the point of view of the United Kingdom, Brexit can be considered the outcome of irresponsible decisions based

on short-term political motivations rather than long-term economic rationality with a poised view on the interests of the nation. Brexit involves exclusively negative consequences to almost all economic actors leading to the slow marginalisation of the UK in the global economy. Brexit entails negative effects for the EU as well, although their size and depth are less significant than those of the UK. Brexit contributes to the intensification of efforts aimed at finding responses to the challenges EU institutions and member states are facing. The documents published so far on the reform of the EU in general and the deepening of the Economic and Monetary Union in particular are promising, although the implementation of the objectives is burdened with risks and uncertainties.

Keywords: economic integration, trade and labour market integration, trade policy, financial aspects of economic integration, European Union, Economic and Monetary Union, euro area, United Kingdom, Great Britain

JEL codes: F13, F15, F16, F36

A SZOROZAT EDDIG MEGJELENT KÖTETEI

DÉVÉNY ÁGNES

Az idegen nyelvi közvetítés feladat helye, szerepe a kritériumfüggő nyelvvizsgán

DOMONKOS ENDRE

Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés – A katalán regionális autonómia és tapasztalatai

MADARASINÉ SZIRMAI ANDREA

A pénzügyi kimutatások valóságtartalma a környezeti információk tükrében

CSILLAG SÁRA

*Az emberierőforrás-menedzsment mint morális útvesztő
Etikai kérdések az emberierőforrás-menedzsment tevékenységben*