



*Merre tovább Európa?
Körkép 60 évvel
a Római Szerződés aláírása után*

**Merre tovább Európa?
Körkép 60 évvel a Római Szerződés aláírása után**

SZTE ÁJTK NRTI
Szeged
2017.

A

„Merre tovább Európa?”

Körkép 60 évvel a Római Szerződés aláírása után”

című konferenciát a Szegedi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete
és a Europe Direct Szeged iroda szervezte
2017. március 23-án.

Készült a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetében,
az Európai Unió támogatásával.



A kiadvány az Európai Unió támogatásában részesült.
Ez a kiadvány a szerző nézeteit tükrözi, és az Európai Bizottság nem
tehető felelőssé az abban foglaltak bárminemű felhasználásáért.

Szerkesztő: Szekeres Ildikó

ISBN 978-963-306-562-4

ISSN 2064-4639

Nyomdai kivitelezés: Innovariant Nyomdaipari Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
Megnyitó	9
Viták és párbeszéddek – Európa ma	13
Európa a világban – globális gazdaság, szabadkereskedelem . . .	31
Az elválás nehézségei – az Egyesült Királyság és az európai integráció.	41
Az európai intézmények működése.	59
Magyarország Európa-politikája	71
Az eurózóna helyzete 2017-ben: a gazdasági és monetáris unió előtt álló kihívások	85
Az Európai Szemeszter működése, gyakorlat és tapasztalatok . .	99

Előszó

Tisztelt Olvasó!

Amikor az ünnepi tortán elfújjuk a gyertyát az összegyűltekek körében, nem csak a pillanat örömeinek adjuk át magunkat, hanem számot vetünk az eltelt évek eseményeivel is. Eszünkbe jutnak elért sikereink, a nehézségek, amelyeket leküzdöttünk és társaink, partnereink is, akik az eddig bejárt úton segítettek, elkísértek bennünket.

A 2017. március 23-án rendezett konferenciánkon kettős évfordulót ünnepeltünk a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán: a Római Szerződés aláírásának hatvanadik és a Europe Direct Szeged európai uniós információs iroda működésének tizedik évfordulóját.

A rendezvény kiváló alkalmat nyújtott a helyzetértékelésre. Megvizsgáltuk az Európai Unió gazdasági és jogi alapjait, a világgazdaságban betöltött szerepét, intézményeinek működését, az elért legfontosabb eredményeket, tagállami pozícióinkat és feladatainkat. Ugyanakkor válaszokat kerestünk a jövőben megoldandó problémákra is. Hogyan tudunk megbirkózni a legnagyobb kihívásokkal? Mi a célravezető stratégia a kontinens versenyképességének megtartására, javítására? Milyen mélységig hangolják össze a tagállamok és az intézmények működését, hogy a közös célokat a legbiztosabban elérhessük? Egyáltalán mik a közös, mindenki által támogatható célok?

Reméljük, e kiadvány hozzájárulhat az elmúlt hatvan év alatt bejárt út áttekintéséhez, és hogy a Europe Direct Szeged iroda még számos alkalommal adhat otthont az EU-val kapcsolatos eszmecsereknél, vitafórumoknak.

Ezúton szeretnénk köszönetet mondani előadóinknak, akik egy rendkívül mozgalmas, feladatokkal terhelt időszakban időt és energiát szántak arra, hogy konferenciánkon megosszák velünk tapasztalataikat, nézeteiket a feltett kérdésekkel kapcsolatban, s hogy segítségünkre voltak a jelen kiadvány elkészítésében is.

A kötet a konferencián elhangzott előadások leíratát, illetve az előadások témájában írt tanulmányokat vonultatja fel.

Szekeres Ildikó¹

¹ Irodavezető, SZTE ÁJTK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Europe Direct Szeged

Dr. Karsai Krisztina²

Megnyitó

Miniszter Urak! Kedves vendégeink! Hölgyeim és Uraim!

Hatvan évvel ezelőtt a mai nap, március 23. szombatra esett. Már mindenki nagyon készülődött. Államfők és meghatározó államférfiak Belgiumban, Hollandiában, Luxemburgban, Németországban, Olaszországban és Franciaországban – úgy lehet – tanácstalanul álldogáltak gardróbjaik előtt sötét öltönyeiket válogatva, vagy egy különleges darab kiválasztását tanácskozták hitvesükkel, vagy már éppen – az esős Rómára is készülve – bőröndjeiket csomagolták, esetleg utolsó simításokat végeztek beszédjükön... hiszen mindannyian tudták, különlegesen fontos esemény részesei lesznek a hétfői napon Rómában: aláírják az Európai Gazdasági Közösség megalapításáról szóló szerződést. A szerződést, ami Európa jövőjének biztosítója, a papírra vetett vízió, ami már nem megfoghatatlan álmom, hanem megvalósítandó terv. Európa népeinek és országainak egységbe kovácsolása, a „bizalmon alapuló politika” (Konrad Adenauer) és egymáshoz (értsük államok egymáshoz) való – addigi európai hagyományoktól eltérő – „új típusú kapcsolatrendszer” (Jean Monnet) valóságos jövővé vált e szerződéssel, különösen az 1950-ben létrehozott Európai Szén- és Acélközösség

² Jean Monnet professzor, oktatási rektorhelyettes, Szegedi Tudományegyetem

jótekyony hatásainak és kedvező következményeinek megtapasztalásával, az azóta eltelt néhány évben. Fontos volt az első lépés, amikor 1950-ben elsősorban Jean Monnet, Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi és Robert Schuman meghatározó szerepe révén létrejött a szén- és acéllközösség, s a politikusok olyat alkottak, amire nem volt még példa a világtörténelemben. Emiatt persze nem volt ez más, mint „ugrás az ismeretlenbe” (Robert Schuman) a helyesen vizionált jövő tudatában.

Ettől még persze az európai integráció nem mesterterv alapján elkészülve gördült le a politikai ideák futószalagjáról és állt rá a jól kiszámítható, dinamikus fejlődési ívű pályára. Úgy is lehet mondani, hogy az alapító atyák kaput kovácsoltak, sőt, inkább dimenziókaput nyitottak az együttműködés és az államok közötti bizalom univerzumába – az európai államok ebbe belépve maguk hozták létre az együttműködés valóságát, hiszen a szerződés szűkszavú, igaz, teljesen új intézményrendszert teremtő szövegét az államoknak és az alapítókat követő politikusi-szakemberi generációknak kellett élettel, lelkesedéssel és nyilván működéssel feltölteni. A béke, a bizalom és az emberek jóléte érdekében. A terv fogalomrendszerében nem értelmezhető az időmúlás vagy mondjuk a „lejárt szavatosság”, mivel a békéről, az államok közötti bizalomról és az emberek jólétéről vallott felfogás mindig időszerű. A hatvanéves évforduló ezért leginkább arra jó alkalom, hogy ismét felismerjük a nagyszerűségét az európai integrációnak, hogy rácsodálkozunk az életünket könnyebbé és jobbá tevő vívmányokra, amelyek csakis ebben a keretrendszerben váltak és válhattak valósággá, és hogy béke van hatvan éve. Paul-Henri Spaak ki is mondta: „azt kérem, hogy csináljunk forradalmat, de olyan nagy hatásút, hogy más forradalmakra már soha többé ne legyen szükség”.

S biztos vagyok benne, hogy például az Erasmusról, az euróról, az Európai Ügyészségről, Schengenről való gondolkodásunkban a legritkább esetben jelenik meg a forradalom mint asszociáció, de mindannyian tudjuk, hogy újszerűségükben, a régítől vagy bármilyen mástól való

markáns különbségükben és hatásukban forradalmi jelentőségűek ezek is egytől egyig és még számos más vívmány is.

Álljunk meg tehát egy pillanatra és vegyük észre: a béke, a bizalom és a jólét érdekében indult el az egész folyamat, ezen munkálkodnak a politikusok és a szakértők is, és persze mindannyian élvezzük az áldását ennek az univerzumnak. Az elmúlt hatvan évben. Minden egyes nap. Igaz, igaz – mi nem voltunk ott. A Népszabadság ugyan beszámolt róla, díszítőelemnek végül is elment. Valóban, a BBC is csak junior tudósítót küldött és a Telegraph is csak a nyolcadik oldalon tudósított az eseményről, de nekünk eszünkbe se jutott, hogy ott lehetnénk... Vagyis dehogy nem, és nagyon is. Éppen öt hónappal előtte különösen, azonban 1957 tavaszára az álmvilágba száműzték az ilyenfajta gondolatokat. Nem voltunk ott, így nem éreztük meg a hullámvölgyeket és nehézségeket, nem éltük meg a dinamikusabb periódusokat, nem szereztünk tapasztalást a közös teremtésben, a krízisek együttes megoldásában. Nem dolgoztunk meg érte. Igazság szerint akkor érkeztünk meg, amikor már a nehezén túl voltak... Legalábbis abban az értelemben, hogy a forradalmi gondolat akkorra már működő mechanizmusokká alakult, a működőképes rendszer pedig mind az államok, mind az individuumok mindennapi életének szerves részévé vált. Ettől még azonban alapvető a tétel, hogy éppen a mesterterv szükségszerű hiánya és a világ újabb kihívásai követelik meg a folyamatos megújulást és az adaptív környezetet az uniós felépítménytől is. Az az érzés, hogy éppen most változik minden, helytálló, de nem a csüggedésre vagy székszisre kell, hogy okot adjon, hanem annak felismerésére, hogy ez a valódi természete az integrációnak. Új kihívásoknál – vagy nevezzük kríziseknek – soha nem maradhatott a közösség a korábbi megoldásnál, mindig újat kellett teremteni. Nincs ez máshogy ma sem, a problémák, a kihívások persze újak, mások, de most is ugyanaz történik, mint a korábbi kríziseknél: új megoldásokat találunk és továbblépünk. Közben pedig történelmet írunk. Schuman mindig azt hangoztatta, hogy a kelet-európai államok is részei lesznek a közösségnek. Politikustársai nem osztották

véleményét, de mi magunk sem hittük volna el, hogy ez megtörténhet. Viszont tizenhárom éve már mi is ott vagyunk, vagyis Európa itt van velünk – most már ki tudjuk venni a részünket a közös munkálkodásból és a történelem írásából.

Az idei évforduló arra is alkalmat ad, hogy arra is koccintsunk, amivel mi magunk járulunk hozzá az uniós gondolat valóra váltásához: tíz évvel ezelőtt ekkor nyitotta meg kapuit a Europe Direct Szeged – akkor egyetlenként egyetemi közegben, egyetemi egységként. Az Európai Bizottság kommunikációs hálózatának tagjaként a Europe Direct információt szolgáltat, érzékenyít, megismertet. Szakmai konferenciákat – mint ez a mai is –, Integrációs Klub üléseket és más rendezvényeket (EU-tanórák, Európa Napok, tanulmányi és játékos vetélkedők formájában) szervez, kialakítja és megerősíti a tudást az uniós integrációról, értékekről és vívmányokról, ezeken keresztül láttatja a polgárokkal az európai jelenkori – általuk is alakított – történelem mikro- és makroképeit.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Van mit ünnepelni hát nekünk is. Hiszem, hogy a béke, a bizalom és az általános jólét érdekében való munkálkodásunk erősíti az egységet és képesek leszünk mi is – ahogy az elmúlt hatvan év generációi is – hozzátenni egy-egy építőkövét ehhez a műhöz. Felelősségünk felismerni az integráció természetét és mindig változó és alkalmazkodó jelenét, felelősségünk nem elfelejteni a kezdeteket és felelősségünk figyelmessé tenni az eddig elvégzett munkára az utánunk jövő generációkat, hogy az elért mindenkori állapot értéket képviseljen és a magától értetődőség annak egyidejű megértésével is együtt járjon, hogy mennyit veszítenénk, ha nem lenne.

Éljünk e felelősséggel mi is, most is – tanácskozzunk hát az elkövetkezendő hatvan évről, az elmúlt hatvan év fényében!

A konferenciát ezennel megnyitom.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Dr. Trócsányi László³

Viták és párbeszéd – Európa ma

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Vendégeink!
Kedves Kollégák!

Mint azt a megnyitó előadásban is hallhattuk, a mai konferencia két jeles évforduló alkalmából szerveződött: az Európai Unió történetében mérföldkőnek számító Római Szerződést hatvan évvel ezelőtt írták alá, míg magunk a Szegedi Tudományegyetemen tíz éve kezdtük el a Europe Direct keretében a munkát. Nagyon büszke vagyok arra, hogy az elmúlt tíz esztendőben számos vitafórum, szakmai kerekasztalbeszélgetés zajlott itt az európai integráció kapcsán. Mostani összejövetelünk során azonban az utóbbi hatvan évről kell elsődlegesen beszélnünk, így én is erről szeretnék szólni.

³ Igazságügyi miniszter, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. Az európai integráció folyamatértelmezése napjainkban

Engedjék meg, hogy tágabb kontextusba helyezzem el az európai integrációt. A történelem folyamán Európában mindig problematikus volt, hogy miként alakul az egyes népek, országok sorsa. Évszázadokon keresztül azonban az volt a lényegi kérdés, hogy ki gyakorolja Európa felett, illetőleg Európa lakossága felett az uralmat. Nevezetesen, gondoljunk arra, hogy a rómaiak elég messzire eljutottak, s a római jog segítségével nagyon komoly birodalmat sikerült kiépíteniük. Később nagy királyságok, császárságok jöttek létre és ezek próbálták dominanciát gyakorolva Európa lakosságát valahogy egyesíteni. Ez többnyire az abszolutizmus keretében valósulhatott meg.

Máskor hadvezérek próbáltak végigszántani Európán, és valamifajta nagyhatalmi törekvésekkel próbálkoztak egy új rendet kialakítani. Gondoljunk Napóleonra, Hitlerre, de akár Sztálinra, aki gyakorlatilag a keleti országokat próbálta meg blokkba tömöríteni. Ez mind az Európa feletti uralomról szólt. Ezzel szemben, ha például a második világháború utáni történésekre tekintünk, akkor az európai országok szabad akaratából történő integrációjáról beszélünk. Óriási különbség, hogy a tagállamok, vagyis az egyes államok szabad akaratból döntenek arról, hogy ők együtt kívánnak dolgozni, vagy pedig – mint a történelemben láthattuk – uralmi helyzet alapján kényszerültek erre.

Természetesen, amikor a hatvan évre visszatekintünk, akkor vizsgálhatjuk azt politikai aspektusból, illetve jogi, gazdasági és még számos egyéb szempont mentén. Politikai aspektusból arról lehetne beszélni, hogy mi a szerepe a nagy területtel rendelkező országoknak, a közepes méretű vagy a kis országoknak, milyen befolyással rendelkeznek ebben a szabad döntéshozatali mechanizmusban. Nyilván itt lehet felsorolni az alapító országokat, a csatlakozó országokat, és még akkor is, ha a tagállamok elvben egyenjogúak, óhatatlanul felmerülnek problémák. Politikai alapon meg lehet említeni, hogy vannak föderalisták, vannak

kormányköziek, és a hatvan év alatt is az integráció tartalmát és jövőképét illetően különböző irányzatok jelentek meg.

Amennyiben a jogi aspektusokra helyezük a hangsúlyt, akkor mindekelőtt a közösségi jog természetéről tudunk értekezni, a közösségi jog elsőbbségéről, illetőleg a szerződések tartalmát fogjuk áttekinteni; azt, hogy milyen fontos szabályok vannak a döntéshozatali mechanizmusokban, valamint az intézmények vonatkozásában.

Ha az integrációt gazdasági aspektusból vizsgáljuk, akkor voltaképpen a négy alapszabadságra helyezük a hangsúlyt, az elért gazdasági eredményekre fókuszálunk és azt is górcső alá vesszük, hogy az unió gazdasági és monetáris politikája miként alakul.

A magam részéről engedjék meg, hogy Jean Monnet-től hozzak egy idézetet előadásom mottójául: „Nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk”. („Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes”). Figyelemreméltó, hogy az alapító atyák szándéka tehát nem föderáció kiépítésére irányult, hanem egy olyan együttműködés kialakítására, amely elsősorban az európai polgárok érdekeit, jólétét szolgálja. Napjainkban pedig a következő dilemmák állnak előttünk: ki és hogyan dönt az európai emberek jólétét szolgáló kérdésekben? Hol húzhatjuk meg az uniós intézmények és a nemzetállamok hatáskörei közötti határvonalat? Miként alakul e kettő viszonya? Meddig terjed az a szuverenitás-transzfer, amelyet az alapító tagállamok az alapszerződésekkel, a csatlakozott tagállamok pedig az *acquis* elfogadásával tettek? Végső soron felválthatja-e a közösségi intézmények általi hatalomgyakorlás a nemzetállami kereteket? Tulajdonképpen ezek a XXI. század legnagyobb kérdései.

Azt nyugodtan leszögezhetjük, hogy az Európai Unió nem föderatív állam, mint ezt a bevezető idézettel is szemléltettem. Időről-időre – különösen a válságok alkalmával – megmutatkozik, hogy a közös hatalomgyakorlás egy ponton nem terjeszkedhet túl. A válsághelyzetben

ugyanis az európai társadalmak rend és biztonság iránti igénye az állammal szemben fogalmazódik meg, onnan várva a megoldást.

A közös hatalomgyakorlás tehát nem függetlenedhet az együttműködést létrehozó alapegységektől, vagyis nem írhatja felül a nemzeti szuverenitást.

Előbbi tétel igazolásaként kívánom áttekinteni az integráció történetét, egymásra vetítve a jogi és politikai folyamatokat. Ennek során vázolhatók fel, illetve értékelhetők a jelen kihívásainak megoldási alternatívái is.

Miután jómagam jogász vagyok, nyilván a jogi folyamatokra fókuszálva tartom meg előadásomat. Egy politikus biztosan arról beszélne inkább, hogy a nagy országoknak milyen befolyásolási kísérletei vannak.

2. Az integráció mélyülése – jogi és politikai hatások

A Római Szerződést tekinthetjük a határok nélküli térség kiépítésében az első „jogi mérföldkőnek”, hangsúlyozva, hogy az egyértelműen gazdasági kérdésekre koncentrált.

A közös piac megteremtése, a gazdasági növekedés, a stabilitás melletti elköteleződés mellett fel sem merült még a politikai unió, mint az integráció minőségileg más szintjének elérése.

A hatáskör-átruházás terjedelmét értelmező első európai bírósági döntések az európai integráció önálló minőségét hangsúlyozzák. Ilyennek tekintem – és itt külön felhívom a figyelmet a Bíróság szerepére, mint az Unió egyik meghatározó intézményére –, az 1963-as *van Gend en Loos-ügyet*, amikor is az Európai Bíróság kimondta: a klasszikus nemzetközi szervezetként indult Európai Közösséget sui generis formációnak, a nemzetközi jog új jogrendjének tekinti. Ennek javára az államok szűk területen, de korlátozták szuverén jogaikat. A szerződés magánszemélyek által is hivatkozható és kikényszeríthető „valódi jog”.

Talán a joghallgatók többsége számára már ismert, hogy a *Costa v. E.N.E.L-ügyben* (1964) a tagállamok szuverén jogaitak végrelesen korlátozták, hiszen a Szerződésben meghatározott jogaitak és kötelezettségeiket a közösségi jogrendszerre ruházták át. A hazai jogszabályok a közösségi joggal szemben nem élvezhetnek elsőbbséget. Ez a tétel kétségtelenül az európai integráció történetének következő jelentős állomása, azaz 1957 után 1964-et írunk. De ha politikai párhuzamot vonok, akkor nagyon érdekes, hogy a döntés megszületésének időpontját követően veszi kezdetét a de Gaulle-i „üres székek politikája”. A jelenség a nemzetállami érdekérvényesítés szintjének fenntartására irányult, miközben a közösségi intézmények tevékenysége éppen ellentétes irányba indult. Itt jelentkezik először az az ellentmondás, hogy másképpen gondolkodik a politika, s más irányt vesz a jog.

Az önálló jogrendszer azonban győzedelmeskedik, ez tulajdonképpen 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben* jelenik meg leghatározottabban. Az Európai Bíróság kimondja, hogy a közösségi jog egységessége és hatékonysága érdekében a tagállamok alkotmányukra hivatkozva nem kerülhetik meg közösségi jogi kötelezettségeiket. Deklarálásra kerül továbbá, hogy a közösség intézménye által alkotott jogszabályok érvényessége csak a közösségi jog fényében vizsgálható. Az első évtizedekben tehát a közösségi jog megerősödését tapasztalhatjuk; ez adott keretet az integrációnak és megrajzolta annak jövőképét.

1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország csatlakozik. Érdekes, hogy a közösségi jog elsőbbségének erősödése mellett megjelenik az ún. opt-out intézménye is. Az integráció mélyítésének folyamatában az először csatlakozó három tagállam számos tekintetben élt, él a kivülmaradási jogával. Ez annyit jelent, hogy az unióhoz csatlakozó egyes államok a korlátozott együttműködésben érdekeltek, vagyis bizonyos tevékenységekben nem kívánnak részt venni. A mai napig így van ez, mert például ha a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén vagyunk, akkor a dán vagy ír delegáció „hátradőlhet a székében”, mert az adott szakpolitikai tárgykör őket nem érinti. Említhetem még példaként az

Európai Ügyészséget, e szervezet esetében is vannak bizonyos országok, amelyek szabad akaratukból úgy döntöttek, hogy nem kívánnak csatlakozni. Ismét felhívom a figyelmet arra a kontrasztra, mely az előbbi folyamatokban is kimutatható: egyfelől erősödik a közösségi jog uralkodó volta, másfelől pedig a politikai döntések mentén adott országok kimaradnak némely együttműködési formációkból.

A '70-es években még új gazdasági kihívásokkal is szembesültek az államok: az olajválságok következtében az egyes tagállamok sokszor protekcionista intézkedésekhez folyamodtak, ami nehezítette az integráció szorosabbra fűzését, a közös piac teljes megvalósítását. Az Európai Bíróság viszont következetesen kiállt az integráció elért szintjének fenntartása mellett ebben az időszakban is.

Ennek szemléltetésére ismét utalok néhány bírósági döntésre példaként. Az 1978-as *Simmenthal-ügyben* – mint aztán később hasonlóan a *Factortame-ügyben* (1990) – kimondják, hogy a nemzeti bíróságoknak a belső jogot a közösségi jog fényében kell értelmezniük és figyelmen kívül kell hagyniuk bármilyen azzal összeütköző nemzeti rendelkezést. Az Európai Bíróság szerint a szuverenitás-korlátozás logikus folyamánya a harmonizált területeken az, hogy a közösségi jog egyértelműen fölébe kerül a nemzeti jognak. Komoly vitát generáltak ugyanakkor az úgynevezett *Solange ítéletek* a német szövetségi alkotmánybíróság előtt. Ennek kapcsán mondta ki a testület, hogy a szuverenitás átruházása nem engedhető meg korlátozásmentesen, ha ugyanis a nemzeti alkotmány az alapjogok tekintetében bővebb védelmet nyújt, akkor a közösségi jognak megálljt kell parancsolni. A német alkotmány identitása, annak strukturális elvei nem eshetnek áldozatául a közösségi jog feltétlen elsőbbségének. Kiemelést érdemel, hogy a német bírói fórum állásfoglalása úttörőnek számított a nemzeti jog közösségi joghoz való viszonyának értelmezésében. Később aztán számos tagállam alkotmánybírósága nyilatkozott ebben a kérdésben, mindeközben azonban az Európai Bíróság a közösségi jog szupremáciáját hirdette.

A következő fontos állomás, amiről szólnunk kell, az *Egységes Európai Okmány* megszületése, 1986-ban. Az Európai Közösség a különböző diktatúrák felbomlását követően integrálta a déli államokat. Kikristályosodott, hogy az átruházott hatáskörökben – melyek ekkor még csak gazdaságiak –, az Európai Közösség abszolút elsőbbséget élvez a szakpolitika formálásban és a jogi környezet alakításában. Az okmány célja, hogy 1992. december 31-ig fokozatosan létrehozza a belső piacot, vagyis egy „*olyan belső határok nélküli térséget, amelyben a szerződés rendelkezésével összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása*”. Politikai szempontból ez az időszak egybeesik Gorbacsov hatalomra kerülésével, így a keleti blokkon belüli politikai változások új szempontokat hoznak az integráció céljaiba. Az integráció további mélyítésének érdekében szélesítik a Bizottság hatásköreit, növelik azon esetek körét, melyben a Tanács egyhangú döntés helyett minősített többségi szavazással is hozhat határozatot. Rögzítik a tagállamok közös európai külpolitika kialakítására és megvalósítására vonatkozó törekvését, ennek eléréséhez rendszeresen tanácskoznak biztonsági kérdésekben. Az új közösségi hatáskörök létrehozása és az intézményi reformok egyértelmű lépések a politikai integráció irányába, valamint erősítik a gazdasági és monetáris uniót.

Pillantsunk rá újból a bírói gyakorlatra, ebből az időszakból az 1991-es *Francovich-ügyet* említhetjük. Az Európai Bíróság kimondta, hogy ha egy tagállam nem tesz eleget a közösségi jogból fakadó kötelezettségnek, és ezzel természetes vagy jogi személynek kárt okoz, akkor mögöttes kártérítési felelőssége keletkezik. Magánszemélyek saját tagállamukkal szembeni fellépése lehetővé válik a közösségi jog alapján is, ez már áttételesen az uniós polgárság előzményének tekinthető.

A világpolitikai folyamatok között a szovjet blokk felbomlása a legszámtottevőbb történés. A Nyugat számára is kiemelt gazdasági és politikai érdek Európa többi részének stabilizálása, s ez a körülmény új lendületet ad az integrációnak.

Itt érkezünk meg 1992-be, a *Maastrichti Szerződés*hez, amely az Európai Unió alapdokumentuma. Az Európai Gazdasági Közösséget Európai Közösséggé átnevező megállapodásról külön konferenciát lehetne tartani, így most csak a jelentősebb eredményeit emelem ki. A legfontosabb tartópillérek: a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyekben folytatott együttműködés. Ez utóbbi területen nagyobb sikereket könyvelhettünk el a ratifikálás óta, ám a külpolitika és védelmi politika egységesítése rögzösebb úton halad. Közismert, hogy a külügyi kérdésekben való döntést a tagállamok maguknak szeretnék fenntartani. Emlékezzünk vissza például az Egyesült Államok elleni, 2001-ben történt terrortámadásokra. Verhofstadt volt a belga miniszterelnök és a soros elnökséget Belgium adta, mégis talán utolsóként tudott megszólalni, mivel a nagy tagállamok magukhoz vonták a kezdeményezést, és sorra tették közzé saját állásfoglalásukat. Ugyanilyen az iraki háború problematikája, melynek kapcsán szintén nem az Európai Unió járt élen a külügyi és katonai döntéshozatalban, sokkal inkább a tagállamok.

A Szerződés hozta létre a gazdasági és monetáris uniót, az úgynevezett maastrichti konvergenciakritériumok már előrevetítik a „többsebesség Európát”, tudniillik az euró bevezetésének feltételül szabott követelmények kapcsán jelentkezik először az éllovas és a lassabban haladó tagállamok közötti különbségtétel. Ugyanakkor új területeket vonnak be a közösségi politikába: oktatás, kultúra, fogyasztóvédelem, kohéziós együttműködés. Megjelenik továbbá az uniós polgárság intézménye; a tagállamok állampolgárait megillető uniós jogálláshoz (státus) az uniós jogban meghatározó jogok kapcsolódnak. Intézményi szinten tovább bővülnek az Európai Parlament jogkörei az együttdöntési eljárás bevezetésével.

Az egyre több területre kiterjesztett és elmélyíteni szándékozott együttműködés azonban óhatatlanul konfliktusokat is gerjesztett az unió történetében. A *demokratikus deficit*ről szóló vita megjelenése ugyancsak erre az időszakra tehető. A probléma lényege abban ragadható meg, hogy az európai integráció elmélyítésének szükségszerű velejárójaként

a döntéshozatal elszakadt az emberektől, noha eredetileg az ő érdekeit, jólétüket szolgáló együttműködés létrehozása volt az alapítók célja. A közösségi jog elsőbbsége és a minősített többségi döntéshozatal pedig nemcsak az állampolgároktól, hanem esetleg még a nemzetállamoktól is eltávolítja a releváns jogi környezetet. Nyilván csalódottságot okoz a kisebbségi véleményt képviselő ország számára a többségi döntés, az ilyen tagországok polgárai érezhetik úgy, hogy nélkülük, sőt ellenükre születnek bizonyos döntések. Számos korrekciós intézkedés és megoldási javaslat ellenére ezek a problémák a mai napig megoldatlanok.

A rendszerváltó országok felvétele kapcsán szintén fókuszba kerül az imént vázolt nehézség. Vajon hogyan egyeztethető össze a hatékony intézményi döntéshozatal a nemzetállami érdekek megfelelő képviselésével?

A demokratikus deficitről való diskurzus során világossá vált, hogy az unió intézményrendszere alapos felülvizsgálatra szorul annak érdekében, hogy az a tervezett bővítéseket követően is működőképes legyen. Ennek biztosítására kötöttett 1997-ben az *Amszterdami Szerződés*, majd 2001-ben a *Nizzai Szerződés*, figyelemmel a tizenkét tagjelölt keleti, illetve déli ország befogadására. A megerősített együttműködést mindhárom pillérre kiterjesztik, bár az újonnan csatlakozó tagállamok gazdasági helyzete és társadalomfejlődési sajátosságai miatt egyre intenzívebbé válik a többsésséges Európáról folytatott párbeszéd. A hatékonyság növelése érdekében megváltoztatják a szavazás rendszerét a Tanácsban, előtérbe kerül a minősített többség.

Ebben az időszakban lehettem bilaterális nagykövet Brüsszelben, Martonyi János jóvoltából. Közvetlen közelségből tapasztalhattam meg a Nizzai Szerződés és a *Laekeni Deklaráció* megszületésének körülményeit, a hajnalig tartó, heves vitákat. Jószerével végig azt hallgattam, hogy főszabállyá kell tenni a minősített többségi döntéshozatalt, különben az új tagállamok belépése után ellehetetlenül az eljárás. Súlyos

összeütközések voltak az egyes országok között a szavazatok számának elosztásában, a százalékos arányok kijelölésében.

Engedjék meg, hogy még egy személyes élményemet megosszam Önökkel. 2004. május 1-jét írunk, a Grand Place-on állunk, tíz nagykövet, egymás kezét fogva énekeljük az európai himnuszt, mindannyian lelkesek vagyunk a belépésünk alkalmából szervezett ceremónián. Az alapító országok, valamint a korábban csatlakozott tagállamok nagykövetei azonban nem álltak ott velünk a brüsszeli főtéren, azon az éjszakán. Szívmelengetőbb lett volna az érzés, felemelőbb az ünnep, ha mind a huszonöt, közösen tudtuk volna megélni.

Privát történetem szimbolikus jelentőségét erősíti, hogy nagyjából ebben az időszakban ülésezett az Európa jövőjével foglalkozó konvent, melynek feladata – egyebek mellett – egy európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés kidolgozása volt. A tervezet egy „szuperállam” fel fogását tükrözte, a deklarációba olyan jelképeket is belefoglaltak, mint zászló, himnusz stb. Ám a Franciaországban és Hollandiában tartott negatív kimenetelű népszavazások következtében kudarcba fulladt a ratifikációs folyamat. E két jelentős súlyú alapító ország sikertelen referenduma nagyon mély sebet ejtett az európai integráció történetében és rányomta bélyegét a következő évtized vezető politikusainak gondolkodására is.

Az Alkotmányos Szerződés sorsa tehát fordulópont, egyértelműen eldőlt, hogy nem lesz föderáció. Egyidejűleg azonban megerősítést nyert, hogy a nemzetállami lét nem oldódhat fel teljesen az uniós keretekben, hiszen – visszautalva Jean Monnet szavaira – nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk. Az emberek jólétének pedig nagyon fontos alkotóeleme a kulturális, nemzetiségi, történelmi tényezők által meghatározott közeghez való kötődés. Erre nem lehet alkalmas keret az Unió, mindenképpen meg kell őrizni a nemzetállami identitást.

A kompromisszumra törekvés szellemében született meg 2007-ben a *Lisszaboni Szerződés*, amely nem lépett az alapító szerződések helyébe, mindössze módosította azokat. Az átfogó reformok célja, hogy tökéletesítsék az unió intézményi működését és a döntéshozatal módját.

A demokratikus dimenzió erősítése érdekében másféleképpen osztja meg a hatásköröket az Európai Unió és a tagállamok között. Kimondja továbbá, hogy tiszteletben kell tartani a nemzetállamok identitását annak érdekében, hogy fokozódjék a döntések legitimitása és közelebb kerüljön az Unió annak polgáraihoz. A Szerződés 4. cikk (2) bekezdésének identitás-klauszulája nyomán sorra jelennek meg a tagállami alkotmánybíróságok állásfoglalásai arra vonatkozóan, hogy mely alapelvek, alapjogi garanciák nélkülözhetetlenek a nemzeti identitás meghatározásához. Valójában nehéz teljességgel összeállítani azon értékek és alkotmányos rendelkezések katalógusát, amelyek az egyes országok nemzeti létének elengedhetetlen tartozékai. Vitán felül ebbe a fogalmi körbe értendők a tagállamok inherens és politikai struktúrái, valamint alkotmányos berendezkedésük. A nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatát elemezve számos német, dán, lengyel, stb. határozatot idézhetnénk, most azonban csupán egyet ismertetek részletesebben az alábbiakban:

A francia Alkotmánytanács a Szerződés ratifikációjával kapcsolatban 2007-ben olyan döntést hozott, ami számos ponton egybeesik ugyan-ezen testületnek három évvel korábbi határozatával. Ezek szerint az alkotmányos identitás tartalmi eleme a „szabadság, egyenlőség, testvériség” alapelve, illetve a laicitás, a szolidaritás, a terület sérthetlensége vagy a francia nyelv védelme is.

A nemzeti identitás azonosítása, az ezzel kapcsolatos jogalkalmazás és jogértelmezés lehetőséget teremtett arra, hogy a tagállamok feltörhessék a közösségi jog abszolút primátusát. Az intézmények újabb gyakorlata a „lopakodó hatáskörelvonás” irányába hat, azaz relativizálni igyekeznek a nemzeti identitás szerepét, s ezzel párhuzamosan abszolútizálni az uniós hatáskörök átruházását.

Ezzel szemben a másik oldalon a nemzetállami szuverenitás áll, amely a közös hatalomgyakorlás forrása. Ennek része természetesen az ország területén élő népesség, melynek összetétele a tagállam akarata nélkül nem változtatható meg. Utalnék ennek kapcsán az Unió menekültügyi elosztásának mechanizmusára, ami rendkívül aktuális probléma. Hangsúlyozni szükséges, hogy az alkotmányos berendezkedésünkben kizárólagos hatáskörrel rendelkező állami szervektől nem vonható el hatáskör.

3. Az Európai Unió jelenlegi helyzetének értékelése: hova jutottunk hatvan év alatt?

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén terjesztette elő a Fehér Könyvet, melyben felvázolja a következő évtized kontinensünket érintő főbb kihívásait és lehetőségeit, az évfordulós római csúcstalálkozó előtt. A dokumentum öt lehetséges útvonalat jelöl a huszonhét tagú egyesült EU számára. Címzavakban ezek az alábbiak:

- *Megy minden tovább*, vagyis a jelenlegi reformprogram végrehajtására összpontosít az Európai Unió;
- *Csakis az egységes piac legyen*, mivel a tagállamok egyre több szakpolitikai területen nem képesek közös nevezőre jutni;
- *Aki többet akar, többet tesz*, azaz meghatározott területeken a tagállamok célirányos koalíciókat hozzanak létre;
- *Kevesebbet hatékonyabban*, tehát az EU koncentráljon azokra a szakpolitikai területekre, ahol képes többet és gyorsabban megvalósítani, és kevesebbet tegyen ott, ahol nem tud hozzáadott értéket biztosítani;
- *Sokkal többet együtt*, azaz a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a döntéshozatalt.

Napjaink teendője az európai projekt helyzetének alapos átgondolása, melyhez jó vitaindító anyagot jelenthetnek a Bizottság által kidolgozott forgatókönyvek. Fontos döntések meghozatala vár az Unió vezetőire,

ezekhez mindenekelőtt szükséges megvizsgálni az eredményeket és az előnyöket éppúgy, mint a javítást igénylő területeket. Előfeltételként világossá kell tenni, hogy mik az uniós célok, miként értékelhető hatvan év távlatában az európai intézményrendszer, a tagállamok és főként az állampolgárok helyzete. Ennek alapján lehet majd dönteni az irányokról, s újradefiniálni az együttműködés kereteit.

Tekintsük át röviden a következőkben az egyes intézmények aktuális állapotát, feladatait és szerepkörét!

Az *Európai Bizottság* legfontosabb célkitűzése az integráció elmélyítése. Ezt a szerződések kiterjesztő értelmezése révén tudja megvalósítani. Megjegyzendő, hogy a tagállami konszenzus szükségessége mellett elfogadandó aktusok esetében is az uniós centralizációt helyezi előtérbe. A megerősített együttműködési eljárás ugyanis lehetővé teszi, hogy a tagállamok egy jelentős számú csoportja teljes konszenzus hiányában is előrelépjen az integráció egyes területein, mint ez például az Európai Ügyészség esetében is körvonalazódni látszik.

Az *Európai Tanács* határozza meg az Unió tevékenységének általános politikai irányvonalát és prioritásait. Az érdekérvényesítési fórum az uniós országok vezetőinek részvételével megvitatja azokat a bonyolult, illetőleg szenzitív kérdéseket, amelyeket nem lehet a kormányközi együttműködés alacsonyabb szintjén megoldani. Összhangba kell hoznia a hatékony működésre vonatkozó uniós elvárást a huszonnyolc tagállam kormányzati akaratával. Az utóbbi évek tapasztalatai azt mutatják számomra, hogy bizonyos témákban a mindenki által elfogadható kompromisszum tulajdonképpen a minimum, ezért a tanácsulések konklúziói szinte kiüresednek. Lényegi döntések különböző tanácsi formációkban – mint például a versenyképesség vagy a bel- és igazságügyi politika területein – születnek inkább, minősített többségi szavazással. Mindezekből következik, hogy meglehetősen korlátozott a Tanács hatékonysága, és ezáltal a tagállamok bizottsági javaslatok elleni eredményes fellépésének lehetősége.

Az *Európai Parlamentet* közvetlenül választott képviselők alkotják, ez alapvetően egy politikai vitafórum, amely hangsúlyosan kezeli az Unió értékeit, céljait. Jogalkotási feladatainak bővülése – a rendes jogalkotási eljárás révén – a demokratikus deficit ellensúlyozását szolgálná az európai polgárok sui generis érdekeinek képviselésével. Fontos szerepe van a döntéshozatalban, akár a tagállamokkal szemben is. Magam is részese voltam néhány LIBE meghallgatásnak, mely alkalmakkor rendszerint felvetődött bennem a kérdés, hogy vajon azonos elvárásokat fogalmaznak-e meg a tagállamokkal szemben. A tagállamok eltérő megítélésének látszatát keltheti néha a működés, ami ellentétes az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikke szerinti tagállami egyenlőség és lojális együttműködés elveivel.

Az *Európai Bíróság* feladata az európai uniós jogszabályok értelmezése és az egységes jogalkalmazás ösztönzése a tagállamok irányában. Jellemzően a szerződések kiterjesztő értelmezésének irányába hat a gyakorlat. Meggyőződésem szerint a Bíróság rendelkezik a legfontosabb szereppel az Unió intézményi struktúrájában, prosperálása töretlen az elmúlt évtizedekben, szankciókat is alkalmazhat, valamint jó néhány fontos elv bevezetése kötődik hozzá (pl. közvetlen hatály, uniós jog elsőbbsége). Az Európai Bíróság előtt is meg-megjelenik a szuverenitás-probléma nem csak politikai, hanem jogi kérdésként történő kezelése is, rendszerint felmerül ennek kapcsán a határozottabb vélemény kidolgozásának szükségessége.

A *tagállami parlamentekkel* összefüggésben nekem állandóan egy kiváló angol professzor, Philip Norton találó mondása jut eszembe, amely nagyjából így hangzik: a nemzeti parlamentek vagy megtanulnak az európai integrációval foglalkozni, és felülnek a brüsszeli gyorsra, vagy pedig lemaradnak. Először a Lisszaboni Szerződés rögzítette a nemzeti parlamentek arra való jogosultságát, hogy a szubszidiaritás elvének védelmében vizsgálhassák az uniós jogszabálytervezeteket. Az ellenőrzés lehet előzetes vagy utólagos, előbbi hatékonyságához több

tagállam összefogása szükséges, az utóbbi pedig a Bíróság közreműködésével valósulhat meg. Összességében elmondható, hogy a rendszer hatékonysági mutatója meglehetősen csekély, a tapasztalatok szerint csupán a legállhatatosabb tagállamok parlamentjének „sárgalapos figyelmeztetési” tudtak beavatkozni az uniós jogalkotás előkészítő szakaszába. Számos országban érezhető csalódottság amiatt, hogy vélt vagy valós hatáskörelvonás történt, és mégsem sikerült eredményesen befolyásolni az eseményeket. A nemzeti parlamentek másik szerepükre a Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd, melynek keretében információt tudnak cserélni szakpolitikai kérdésekről, s így képviselthez jut a tagállamok kormányzati véleménye. Magyarországi példával élve fontos megemlítenem, hogy a terrorveszélyhelyzet bevezetése az Európai Bírósághoz fordulás kapcsán alkotott törvény.

A tagállami alkotmánybíróságok az alkotmányos berendezkedés őrei. Amíg az Európai Bíróság az átruházott szuverenitás kapcsán végez jogértelmezést, addig a nemzeti alkotmánybíróságok az át nem ruházott, át nem ruházható szuverenitás védelmében járnak el. Az alapjogok elért védelmi szintje, az alkotmányos mag, a nemzeti szuverenitás, az alkotmányos identitás mind-mind olyan sarokkövek, melyekre figyelemmel igyekeznek kimunkálni saját álláspontjukat az uniós jogról és különösen az uniós intézmények döntéseiről – úgyszólván „Csipkerózsika-álmukból” fölébredve. A magyar Alkotmánybíróság – az Alaptörvény értelmezése tárgyában benyújtott indítvány alapján – a 22/2016. (XII.5.) AB határozatában – a következőket mondta ki: „a közös hatalomgyakorlás nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”.

Végül vizsgáljuk meg az *állampolgárok* helyzetét, hiszen igazából ők az európai integráció „főszereplői”. Elvárásaik közös eredőjének vezérelve: „legyen jogállam és legyen rend!” Legyen továbbá gazdasági és szociális biztonság, lényeges szempont, hogy ezeknek a tagállam méretétől

valamint politikai jelentőségétől függetlenül érvényre kell jutniuk. Ne legyen tehát „kettős mérce”! Fontos még a saját kulturális, nemzetiségi, történelmi tényezők által meghatározott közegeth való kötődés tiszteletben tartása.

4. Következtetések: merre tovább Európai Unió?

Az Európai Unió jelmondatából („Unie dans la diversité”)⁴ álláspontom szerint az következik, hogy az egység megteremtésének és a sokféleség tiszteletének együtt kell járnia.

Le kell szögezni, hogy az integráció alapvető céljai és mozgatórugói a Római Szerződés óta változatlanok, úgymint az európai államok közös hagyományain alapuló együttműködés, az európai polgárok jóléte, a gazdasági fejlődés, valamint a béke és biztonság megteremtése, fenntartása.

Modern társadalmunkban azonban mindig új és újabb kihívások jelennek meg. A megoldások kidolgozásakor a jogállam és a demokrácia alapértékeire kell figyelemmel lennünk, különös tekintettel az alapvető emberi jogok tiszteletben tartására. Az egység fenntartásának előbbi kritériumai mellett ugyanakkor el kell fogadnunk, hogy a rendkívüli helyzetek atipikus megoldásokat (is) igényelnek a hatékonyság érdekében, s ebben ragadható meg egyébiránt a sokszínűség.

A történelmi tapasztalatokból kiindulva új megvilágításba kell helyezni a közös intézmények és a tagállamok integrációhoz való viszonyulását. Miután az európai integráció alakításának kereteit a nemzetállamok szintjéről eredő politikai folyamatok határozzák meg, az uniós döntéshozatal nyilvánvalóan nem függetlenedhet az intézményeket létrehozó államoktól.

⁴ Egyesülve a sokféleségben (a szerk.)

Nemzetközi politikai, társadalmi változások, kihívások idején a „hogyan tovább” kérdésre az elsődleges válaszokat a tagállamok csak együttesen adhatják meg. Az uniós intézményeknek pedig a közösen meghatározott, egységes irányoknak megfelelően kell eljárniuk.

Természetesen előfordulhat, hogy a megoldásra váró kihívások felszínre hozzák a tagállamok alkotmányos berendezkedéséből, történeti fejlődéséből, hagyományaiból adódó különbözőségeket. Ekkor teret kell engedni a sokszínűség fenntartásának, ameddig az nem veszélyezteti az integráció alapértékeit, a lojális együttműködés és a tagállami egyenlőség alaptételeit. Persze azzal a következménnyel számolni kell, hogy egyes tagállamok kimaradhatnak bizonyos együttműködési formákból, illetőleg fenntartásokkal vehetnek azokban részt.

Összegzésemben elmondom, hogy – bár a jelenség létezése tagadhatatlan – a magam részéről nem vagyok híve a kétsésséges Európának. A tagállamok közötti különbözőségekből fakadó nehézségek kezeléséhez ugyanakkor elengedhetetlen, hogy az Unió is önmérsékletet gyakoroljon, és ténylegesen tiszteletben tartsa az egyes országok alkotmányjogi kultúráját, nemzeti sajátosságait. A mögöttünk lévő hat évtized legfontosabb mozzanatainak felidézése után – Karsai Krisztiánával egyetértve – megállapíthatjuk, hogy az Unió fejlődése kríziseken keresztül zajlott. Okulnunk kell a viták során megszerzett tapasztalato kból, majd a tanulságokat levonva nekivágni európai közös jövőnk építésének. Öszintén bízom abban, hogy az uniós intézmények és a tagállami hatóságok közti párbeszéd segítségével az európai országok együttműködése szabad akaratból fog folytatódni, és sikerül fenntartanunk az egységet a társadalmi és politikai közegek sokszínűsége mellett is.

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!

*Dr. Martonyi János*⁵

Európa a világban – globális gazdaság, szabadkereskedelem

Tisztelettel köszöntök mindenkit!

Karsai Krisztina bevezetője indít egy személyes emlék megosztására. Lehet, hogy ezt már korábban máshol, más körülmények között is elmondtam évtizedekkel ezelőtt, de talán itt a szegedi egyetemen érdemes ezt még egyszer feleleveníteni. Emlékszem arra, hogy 1957. március 23-a után a Népszabadság valóban közölte ezt a hírt, egy viszonylag rövid kis cikkben. Én akkor már újságot olvastam, majdnem tizenhárom éves voltam és a forradalom és szabadságharc minden élménye már mögöttünk volt. De ezt a hírt az édesapámtól hallottam. Bejött a szobámba és azt mondta, történt most valami nagyon fontos dolog. Akkoriban már megindultak a büntetőeljárások, elkezdődtek a kivégzések is. Apám szerint pedig a Római Szerződés aláírása elindított egy folyamatot, amely eredményeként létre fog jönni egyszer az egységes Európa. Azt is mondta: „a tragikus az, hogy mi ebből kimaradunk, én már nem fogom megélni, hogy mi ebbe valamikor bekerülünk. De te, fiam, valószínűleg még meg fogod élni.”

⁵ Magyarország volt külügyminisztere, professor emeritus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Valóban megéltük és le kell szögezmem, hogy az én életemnek az elmúlt hatvan esztendeje nagyjából erről szólt. Az embernek ezek a gyermekkori vagy serdülőkori élményei bizony az egész életét képesek meghatározni.

A mai feladatomban nem az, hogy az európai integrációról magáról, annak történetéről, fejleményeiről beszéljek, hanem az, hogy a világgal foglalkozzam. Azt kell megvizsgálnom, hogy mi a világban zajló, nehezen felismerhető és nagyon-nagyon bizonytalan fejlemények Európára, az európai integrációra gyakorolt hatása. Melyek azok a kényszerek, amelyeket ezek a globális események, fejlemények kiváltak Európával szemben, és melyek azok a különleges lehetőségek, amelyek Európa számára megnyílnak éppen a világban zajló fejlemények nyomán. A részletekre nem tudok kitérni, de néhány rövid leegyszerűsített tételt sorra vehetünk. Ezek a változások a világban évek, bizonyos szempontból évtizedek óta folynak, de az utolsó években felgyorsultak, robbanásszerűen megjelentek, különösen 2016-ban és sokak szerint ez 2017-ben folytatódni fog. Egyes folyamatok pedig lelassultak, a legismertebb köztük maga a globalizáció. A világkereskedelem eddigi lélegzetelállító fejlődése, bővülése lelassult különböző okokból – ebben a technológiától kezdve a legkülönbözőbb politikai és akár kulturális tényezők is szerepet játszanak. Csökken például a multinacionális vállalati csoportok nyeresége. Miközben a világ még mindig el van foglalva a globalizációval, annak hátrányaival, előnyeivel és megszelídítésével, erős fragmentációs, regionalizációs, lokalizációs folyamatok jelennek meg. Ezek valószínűleg tartósak lesznek, aminek strukturális okai vannak. De az is kétségtelen, hogy bizonyos folyamatok gyorsulnak, mindenekelőtt drámaian nő a bizonytalanság. Ez növeli a félelmet, az aggodalmat, a frusztrációt, a haragot és természetesen új politikai, társadalmi és gazdasági változások lehetőségét, sőt, veszélyét teremti meg. És természetesen megjelennek az ideológiák – a leegyszerűsített torz tételek, a világmagyarázatok. És ezzel együtt felgyorsul valami, ami talán mindig megvolt az emberiség történelmében. Ez nem más, mint a megosztottság, az egymással való szembenállás, a konfrontáció, az ideologikus, sőt

a morális konfrontáció. A jónak és a rossznak a szembeállítás. Az egyik oldal magát jónak, a másik oldalt rossznak tételezi. Ez persze korábban is így volt, de talán nem öltött ilyen méreteket. Ezért hibáztatjuk, stigmatizáljuk egymást, jelzőket találunk ki egymásra. Ez a játszma kölcsönös és kedvezőtlenül befolyásolja a folyamatokat. Az egyenlőtlenség gyorsulása szintén nagyon veszélyes. Itt nem az egyes országok közti egyenlőtlenségről van szó, mert az – hála a globalizációnak – az elmúlt másfél-két évtizedben drámaian csökkent. Másfél-két milliárd ember került ki a mélyszegénységből Indiában, Kínában, Afrikában. Ezzel szemben rendkívüli mértékben növekszik az egyenlőtlenség az egyes társadalmakon, az egyes országokon belül. Ebben egyébként éppen azok az országok járnak élen, amelyek látványos fejlődésnek voltak a részesei, talán még most is azok: ez a bizonyos BRICS csoport (Brazília, Oroszország, India, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság). Van még egy nagyon egyenlőtlen ország: az Egyesült Államok. Ehhez képest Európa viszonylag jól áll. A „great shift” tovább folyik, a világ súlypontja keletre helyeződik át. A BRICS fénye mintha egy kicsit megkopott volna, kivéve természetesen Indiát, ahol még óriásiak a tartalékok. De összességében véve azt biztosan megállapíthatjuk, hogy a nyugati világ és ezen belül Európa is valóban teret veszít. Európa alapvetően demográfiai téren gyengül, a gazdasági relatív térvésztes ezzel nagyon szorosan összefügg. Tehát ez az az egyik nagyon erős kényszer, ami Európára hat, és ami végső soron nem külső, hanem belső kényszer, belső probléma.

A külső tényezőkre visszatérve három témát kell megemlítenem. Az egyik a geopolitika, a másik a gazdaság (angolul „geopolitics”, illetve „geoeconomics”), tehát a világgazdasági fejlemények. És van egy harmadik terület, a kultúra, amelyről azonban ennek az előadásnak a kereteiben nem tudunk beszélni. Pedig a kultúra a legfontosabb kérdés, mert ez határozza meg az összes többi.

Tehát két dologról beszélek röviden európai összefüggésben, az egyik a geopolitika, a másik pedig a gazdaság. Nevezzük az elsőt az egyszerűség kedvéért „flag”-nek, ez a zászló, a másodikat pedig „trade”-nek, ez a kereskedelem. Régi vita, hogy melyik a fontosabb. A kereskedőnek

általában a „trade” a fontosabb, ő kereskedni akar. A politikának, az államnak, a politikai egységeknek, a politikai entitásoknak pedig a „flag” a fontos, hogy a zászlóját, befolyását, hatalmát minél több helyre el tudja juttatni. Szintén régi vita, hogy ki volt az első. A kereskedő szállt-e először partra tüzes vízzel és egyéb termékekkel, amelyeket a bennszülötteknek ajánlott eladásra vagy pedig a hadihajó jelent meg először. A kettő szorosan összefüggött. Amikor például a kereskedő nem tudta eladni az ópiumát Kínában, akkor odaküldték a hadihajókat, tehát a „flag” gondoskodott arról, hogy a „trade” működjön. És a harmadik is partra szállt. Őt úgy hívták, misszionárius – ő az, aki elvitt egy értékrendet, egy vallást, egy hitet, hozzáteszem, elég nagy sikerrel. A jelenlegi geopolitikai folyamatok között zajlik egy nagyon jól felismerhető devolúció. „Devolution”-nek hívják az angolok azt a folyamatot, melynek során London folyamatosan, fokozatosan, egyre több hatáskört adott át Skóciának, Észak-Írországnak vagy Walesnek. A devolúció tehát hatáskör átadást, decentralizációt jelent. A világban globális szinten zajlik egy hatáskör leadás a szuperhatalmak részéről. Az egy másik kérdés, hogy ezt ők szándékosan csinálják-e vagy sem, de mindenképpen megfigyelhetjük ezt a fajta visszalépést. Ennek a visszalépésnek a legnyilvánvalóbb megnyilvánulása az, hogy Donald Trump kihátrált a TPP-ből, a Csendes-óceáni kereskedelmi megállapodásból. Ez a döntése egyfajta kilépést, hátralépést, visszahúzódást jelentett és egyben azonnali űrt teremtett, amibe természetesen elsősorban Ázsia meghatározó hatalma, Kína lép be. De – és itt jön az európai összefüggés – ez különleges lehetőséget teremtett Európa számára. És Európa már fel is ismerte ezt a lehetőséget, és meg is tette, teszi a szükséges lépéseket. A lényeg az, hogy itt valóban folyik a hatalomnak egyfajta decentralizációja. A világon ma már nincs igazi hegemonia, már rég tudjuk, hogy nincs unipoláris, egypólusú világ. Sokat beszélünk a multipoláris világról. De a multipoláris hatalmak alatt is vannak a regionális hatalmak és ezeknek a magatartását sem tudja a négy nagy erő, az Egyesült Államok, Kína, Európa és Oroszország igazán befolyásolni. Gondoljunk például Törökországra, Iránra, Szaúd-Arábiára. Tehát a

dolog egyre bonyolultabb, egyre decentralizáltabb, egyre fragmentáltabb. Tudunk a G7-ről, a G8-ról, a G20-ról, de sokan mondták, hogy ma már a G2 a döntő: az Egyesült Államok és Kína. Mások szerint, ha az Egyesült Államok visszalép, akkor nincs olyan hatalom, amelyik a helyébe tudna lépni. Akkor G0 lesz, ami akár még veszélyesebb is lehet, mint a G2. Tehát egy fragmentált világtrend van kialakulóban, ami előrevetíti a befolyási övezetek létrejöttét, ahogy azt a korábbi generációk átérték. A befolyási övezetek területiális meghatározottsággal bírnak, Kína például talán nem akarja (még) az egész világot uralni, de vissza akar térni ahhoz az állapothoz, ami évezredekken keresztül fennállt, amikor koncentrikus körökön keresztül a régiót és a szélesebb régiót gazdaságilag, katonailag és kulturálisan egyaránt uralta. Tehát mintegy „kíniasítani” akarja azt a világot, amelyikben mindig is ő volt otthon. Ezért nem érti, hogy miért vitatkozik a világ például a dél-kínai tengerek hovatartozásáról, aminek a nevében van, hogy kínai. Nem kétséges az sem, hogy Oroszország is a befolyási övezetekre építi az újraerősödését és azt a fajta agresszióját, ami – sokan úgy érzik – jelenleg Európát fenyegeti. Mindez azt jelenti, hogy erősödnek az antagonizmusok, és hogy lényegesen veszélyesebb lett a világ. Európának tehát az eddiginél sokkal markánsabb, erőteljesebb, egységesebb külső fellépésre van szüksége: közös vagy legalábbis erőteljesen egyeztetett külpolitikára, biztonságpolitikára és védelmi politikára, s ezen belül természetesen védelmi képességekre. Nem csak arról van szó, hogy az Egyesült Államok azt követeli, hogy fordítsuk a GDP-nk két százalékát védelmi költségvetésre. Ez is fontos, de talán az sem mindegy, hogy azt a két százalékot mire költjük. Egy biztos: Európának a védelmi képességeit nagyságrenddel, minőségileg erősíteni kellene. Ez az egyik vonulat, ahol a jelenleginél lényegesen erősebb Európára lenne szükség. A közös külpolitika megjelent az összes elképzelésben és tulajdonképpen annak idején is ez volt az egyik fő cél. Bár az európai integráció 1957-ben kétségtelenül gazdasági integrációként jelent meg, az eredeti cél mindig politikai volt (*finalité politique*). Csak éppen 1954-ben a francia Nemzetgyűlés leszavazta az Európai Védelmi Közösség megteremtését. Így

először a gazdasági alap, a közös piac megteremtése mellett döntöttek, azzal, hogy a „finalité politique” gondolatára majd később visszatérnek. A másik cél a béke volt. A békehozam nagyszerű dolog, nem kétséges. Mindenekelőtt azt jelentette, hogy a németek és a franciák soha többé nem fognak egymással háborúzni, a béke állandósul. Jó pár évtized kellett annak felismeréséhez, hogy azért külső támadások érhetnek minket, és örökké nem fog minket az Egyesült Államok megvédeni. Donald Trump elnöksége kapcsán hangsúlyosan előjött a probléma, hogy meddig tudunk arra számítani, hogy az Egyesült Államok teljes mértékben biztosítja először Nyugat-Európa, majd Európa biztonságát. Egy dolog biztos: Európának lényegesen erősebb védelmi rendszerre van szüksége, és ennek meg kell teremteni a politikai alapjait. És így érünk a legfontosabb kérdéshez: Hogyan tovább Európa? Az Európai Bizottság által kiadott öt opciót felvonultató Fehér Könyvben valóban megjelenik egy olyan lehetőség is, a negyedik, hogy bizonyos területeken kell előrelépni. Mi nagyon régóta, már a magyar elnökség idején is ezt az álláspontot képviseltük. Bizonyos területeken előre kell és lehet lépni. Par excellence ilyen a közös külpolitika, biztonságpolitika és védelmi politika. Ezekben a kérdésekben igenis előre kell lépni. Vannak azonban olyan kérdések is, amelyekben nem kell, sőt nem is szabad előrelépni. Még olyan kérdések is vannak, amelyben talán indokolt lenne visszalépni, de – és itt hozzátennék egy korlátozást – szerződés módosítás nélkül.

De vizsgáljuk meg a „trade” területét is. A gazdaságban, a világkereskedelemben nagyon hasonló folyamat zajlik, mint a geopolitikában. Itt is felgyorsul a fragmentáció, a regionalizáció, a differenciáció. Kezdetben volt egy szépen működő multilaterális világkereskedelmi rendszer – létrejött a GATT 1947-ben, majd a Kereskedelmi Világszervezet, a WTO 1994-ben. Jellemzői az egyenlő elbánás, a legnagyobb kedvezmény elve, multilaterális rendszer, egyre több tag, most már százhatvannégynél tartunk – ez tehát egy valószínűleg multilaterális, univerzális szervezet. Szinte mindenki tagja: beléptek az oroszok, a kínaiak is. Megszabadultunk a kétoldalú mérlegek számíthatásától, megszabadultunk a

bilaterális klíringtől. Akik még részt vettek a KGST idején a gazdaságban, emlékeznek arra, mit jelentettek a bilaterális klíringek és a konvertibilitás teljes hiánya. Arra is emlékeznek, hogy volt egy transzferábilis rubelünk, ami nem volt sem rubel, sem transzferábilis, de ez már rég a múlté. Most úgy tűnik, mintha egyeseket egy kicsit újra vonzanának ezek a klasszikus bilaterális szerkezetek. Nem kisebb emberről van szó, mint az amerikai elnökről. De ez tulajdonképpen csak egy szimp-tóma, mert a világkereskedelmi rendszer fragmentációja, legalábbis a szabályozás szintjén, már évtizedek óta folyik. A világban ma közel háromszáz, úgynevezett preferenciális, tehát az általános szabályoktól eltérést jelentő regionális, illetve bilaterális kereskedelmi megállapodás van hatályban. Ezek mind olyan megállapodások, amelyeket két-három vagy akár több fél köt egymással, és eltérnek az általános szabályoktól. Ez nyilvánvaló fragmentáció, regionalizáció, ami mögött komoly, gazdasági és politikai tényezők állnak. Először is nagyon lényeges a földrajzi közelség, gondoljunk az európai integrációra, de gondoljunk, mondjuk az ASEAN-ra vagy a Mercosur-re. Földrajzilag egymáshoz közel fekvő országok gondolkodnak azon, hogy hogyan tudnak egymással szemben kedvezőbb feltételeket létrehozni, mint a többiekkel szemben általában. A példák mögött mindig van geopolitika is, tehát egy politikai szándék a kapcsolatok erősítésére. Tipikusan ilyen volt vagy lett volna az Egyesült Államok által kezdeményezett Csendes-óceáni szabadkereskedelmi megállapodás, TPP, amit geopolitikai okokból találtak ki, mivel döntően Kína kizorítása volt a cél. Ennek éppen az ellenkezője történik: most Amerika szorítja ki magát és a helyére lép Kína. Vannak gazdaságfilozófiai szempontok is, például tökéletesen ellentétes gazdaságfilozófiát valló államok nem nagyon tudnak egymással preferenciális rendszert létrehozni. És ami a leglényegesebb, és ez a Brexit témánál lesz majd izgalmas: vannak ellátási és értékláncok, amelyek egyrészt követik a preferenciális kereskedelmi rendszereket, másrészt pedig létrehozzák és erősítik azokat. Ahol működőképes ellátási láncok vannak, ahol összefonódtak a gazdaságok, ott előbb-utóbb a jog is reagál, és létrehozza azt a preferenciális speciális, partikuláris szabályrendszert, ami

ezeket az ellátási láncokat még jobban segíti. Ezeket szét is lehet venni, de még nem tudjuk, hogy ennek mi a következménye.

Ami ebből Európa számára következik: ha valóban fragmentálódik, regionalizálódik a rendszer, akkor Európának ezt nagyon gyorsan észre kell vennie és élnie kell az ebből fakadó lehetőségekkel. Csak egy példa: 2013-ban elkezdtek tárgyalni a szabadkereskedelmi megállapodást Japánnal. Nem volt könnyű, egyesek kevésbé akarták, de az akadályok ellenére végül sikerült keresztülvinni az ügyet. Azóta tárgyalunk. Most, hogy lekerült a napirendről a transzatlanti kereskedelmi megállapodás és Amerika kilépett a csendes-óceáni megállapodásból, mind Európának, mind Japánnak szüksége van egy másik nagy partnerre. Kötöttünk ilyen megállapodást Dél-Koreával, Vietnámmal, kötünk ilyeneket Indonéziával, esetleg az ASEAN országokkal mint országcsoporttal. Megyünk előre, a keletkezett vákuumot, az űrt be kell töltenünk. Ezt a lehetőséget az Európai Unió felismerte, annál is inkább, mivel a kereskedelem továbbra is a növekedés és a foglalkoztatottság egyik legfontosabb tényezőjének tartja. Fent kell tartani egy robosztus, erős kereskedelempolitikát és folytatni kell az ambiciózus szabadkereskedelmi megállapodások megkötését. És ez az egész világra kiterjed - Ázsiára, Dél-Amerikára és bárki másra, aki ebben részt kíván venni. Ez megint ugyanoda vezet vissza minket, mint a geopolitikai következtetés, hogy a külső fellépést erősíteni kell. Ezek a fontos dolgok. Az Európai Unió az elmúlt évtizedekben jórészt feleslegesen, apróságokkal foglalkozott.

Vannak olyan kérdések, amelyekhez nem kell hozzányúlni, nem kell például közös adópolitika. Ha a szociálpolitikát akarják egységesíteni, szociális pillért akarnak építeni, akkor ezt az eurózónán belül lehet megpróbálni, ott sem lesz könnyű. Ezzel visszakanyarodtunk ahhoz a kérdéshez, hogy többsebesség vagy nem többsebesség. Maga a különböző sebesség eddig is adott volt: eurózóna, Schengen vagy igazságügyi együttműködés stb. Nagy-Britannia és Dánia kivételével mindenki más köteles jelenleg is csatlakozni az eurózónához. Itt tehát tényleg sebességről van szó, mert egyes országok korábban elkezdték, mint ahogy mi csatlakoztunk. Az igazi problémát a több szint jelenti. És azon belül

pedig, amire szerintem nekünk az ösztüzet zúdítanunk kell, az a két szint. Nem titok, sokaknak tetszik a két szint gondolata: legyünk mi, és legyetek ti valamivel lejjebb, értsd Közép-Európa. A két szint elfogadhatatlan. Ami szerintem még nem okoz gondot, az az, ha valakik két-három területen előrébb lépnek, míg mások nem. Tehát nincs egy egységes, országcsoportok közötti választóvonal. Nekünk például, Európának ezen a részén, nagyon jó lenne egy erőteljesebb biztonság és védelmi politika, de nem akarunk egységes adópolitikát. Ott esetleg a többiek, ha akarnak, továbblépnek. Ezt már kitaláltuk, megerősített együttműködésnek hívják, benne van az alapszerződésekben, nem kell hozzá szerződést módosítani. Tehát megvannak a technikák, amelyekkel ezeket az igényeket meg lehet oldani. Egy biztos: sorsdöntő kérdés ez Európa számára.

A nagy megosztottságban mindenki abban volt érdekelt a csapatai mozgósítása céljából, hogy hiszterizálja a dolgokat. A holland választásokat megelőzően az egész főáramú nyugati sajtó tele volt azzal, hogy jön Wilders, jönnek a populisták, jönnek a nacionalisták, összedől minden. De nem ez történt. Mert Wilders pártja elnyerte a szavazatok tizenhárom százalékát, a liberális konzervatív párt meg huszonegyet. Ettől kellett ennyire rettegni? Talán nem, de persze megértem, hogy egy ilyen fontos esemény előtt bizony mozgósítani, mobilizálni kell a csapatokat. Ennyi történt. Most nyugalomra és türelemre van szükség. Az egyik fél azt mondja, menjünk, ugorjunk előre a föderáció irányában. A másik pedig azt mondja: dehogy, lépünk vissza, vegyünk el hatásköröket az Uniótól. Én azt javaslom, üljünk le, tartsunk szünetet, nyugodjunk meg, ne kezdjük el a szerződéseket felbontani és módosítani, mert abból csak baj lehet. Bizonyos elveket viszont fogadjunk el: a külső fellépés megerősítése, egyes területeken a szabályozás egyszerűsítése, visszalépés, más területek óvatosabb és rugalmasabb kezelése.

Két mondás van: az egyik szerint a történelem ismétlődik, de nem tanulunk belőle. A másik szerint a történelem nem ismétlődik, de tanulunk belőle. Annak idején, amikor aláírták a Római Szerződést, de Gaulle tábornok még nem volt elnök (egyések szerint talán nem is biztos, hogy

aláírták volna, ha akkor már elnök lett volna). De most így ötven-hatvan év elteltével azt kell mondanom, bizony sok mindent tanultunk, bár nem ismétlődik a történelem. Többek között azt is, hogy a tábornoknak talán a legalapvetőbb dolgokban – nemzeti identitás, Európa önállósága, Európa önereje, védelmi képességei – igaza volt. Én ezt akkor nem tudtam. Édesapám és én akkor nehezteltünk a tábornokra, mert úgy éreztük, hogy gyengíti a transzatlanti nyugati védelmi rendszert. Sokan gondolták, gondoltuk annak idején ezt így Magyarországon. Néhány évtizednek el kellett telnie ahhoz, hogy rájöjjenek: a lényegét illetően de Gaulle-nak valahol igaza volt. Ezt most tudjuk, és most van az a pillanat, hogy Európát erősíteni, önállósítani kell, Európának a saját lábára kell állni, kerül, amibe kerül. Elkerülhetetlen, meg kell próbálnunk.

Köszönöm a figyelmet!

*Dr. Gálik Zoltán*⁶

Az elválás nehézségei – az Egyesült Királyság és az európai integráció

Az alapításának 60. évét ünneplő európai integrációnak szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy a neves évforduló egyszersmind az első tagállam kilépési folyamatának kezdetét is jelenti. Az Egyesült Királyság választói népszavazáson döntöttek arról, hogy az egyik legnagyobb és legfejlettebb tagállam távozzon az Európai Unióból.

Az Egyesült Királyság és a második világháború után kezdődő európai integráció viszonyára a kezdetektől fogva a „különleges” jelző illeszthető. Az Európai Unióból való kilépésről szóló népszavazás ennek a különleges viszonynak a végét jelenti. Amennyiben valóban bekövetkezik a kilépés, az Egyesült Királyság újkori történelmének egyik legjelentősebb fordulópontjához érkezik. A tagság több mint negyven éve olyan szoros gazdasági, jogi és politikai kapcsolatokat épített ki, amelyek újrarendezése akár több évtizedig is eltarthat. Az Egyesült Királyság és az integráció viszonya korántsem volt kiegyensúlyozott, vagy feszültségektől mentes. Igaz ez a csatlakozást követő évekre csakúgy, mint a Margaret Thatcher miniszterelnökségének éveire, és David Cameron Európa-politikájára. Az új kapcsolatok kiépítésének iránya elsősorban az Egyesült Királyságon fog múlni, hiszen az Európai Unió

⁶ Egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet

elhagyásával megszakadnak a jelenlegi kapcsolatok a világ legnagyobb gazdasági integrációjával, az európai egységes piaccal. A tanulmány áttekinti az Egyesült Királyság és az európai integráció viszonyát, megvizsgálja azokat a tényezőket, amelyek a népszavazáshoz és a kilépés melletti döntéshez vezettek, és felvázolja a jövőbeli kapcsolatok kiépítésének alapvető kérdéseit.

Az európai integráció szerepe a brit külpolitikai gondolkodásban

Az Egyesült Királyság második világháború utáni külpolitikájának egyik sarkalatos kérdése volt az egységesülő Európához való viszony. A globális hegemon szerepétől már évtizedekkel korábban elbúcsúzott szigetország az Amerikai Egyesült Államok által kiépített világrendben alárendelt szerepet játszott. A korábban a birodalmi rendszer alapvető működését biztosító kereskedelmi és monetáris hegemonia már a múlté volt, a világháború pusztításai, az újjáépítés kihívásai új külpolitika meggondolására készítette a politikai döntéshozókat. Az európai integrációt azonban továbbra is gyanakvással figyelték. A korábbi hatalmi egyensúlyrendszer sajátosságaihoz hozzászokott politikai gondolkodás azonban nagyon nehezen nyitott Európa irányába. A külkereskedelem, minden veszteség ellenére, még mindig a Nemzetközösség irányába volt nyitott. A westminsteri státútum 1931-ben már alapvetően átalakította a birodalom politikai viszonyait, az 1932-es ottawai konferenciát követően pedig a birodalmi gazdasági preferenciák létrehozásával a korábbi nyitott kereskedelmi kapcsolatrendszer a bezárkózás irányába mozdult el. A második világháborút követő másfél évtizedben azonban a britek hittek abban, hogy a korábbi hatalmi helyzetük újra felépíthető lesz. A dekolonizáció folyamata, a gazdasági növekedés visszaesése azonban a hatvanas évek fordulóján alapvető irányváltásra készítette Harold Macmillan konzervatív kormányát. Az európai integrációtól addig tudatosan távol maradó szigetország, amely nem lépett be az ötvenes

évek elején az Európai Szén- és Acélközösségbe, nem támogatta az Európai Védelmi Közösség létrehozását, helyette viszont támogatta az intézményrendszer nélkül működő Nyugat-Európai Uniót, nem vett részt az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló messinai konferencián, most új utakat keresett.⁷

Az európai államok irányába történő nyitást mindenképpen meg kellett lépni, hiszen a világgazdaságban korábbi gazdasági partnereire egyre kevésbé számíthatott. Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás létrehozása az európai északi országokkal első lépésnek megfelelő volt, de hamar kiderült, hogy nem elégséges. Amikor pedig az Európai Gazdasági Közösség megalakult és pár évre rá már egyértelművé vált, a szabadkereskedelmi övezet után a vámunió is megvalósul, eljött a döntés ideje: a lezáruló európai határok miatt a brit termékek kiszorulhatnak a formálódó egységes piacról, ezt pedig csak teljes jogú tagsággal lehet elkerülni. Macmillan 1961-ben indította el a tárgyalásokat, amelyek 1963 januárjáig tartottak. A csatlakozás ekkor azonban nagyon mást jelentett a briteknek, mint a franciák által dominált EGK tagállamoknak. A britek megpróbálták hatalmas nemzetközi kapcsolattal rendelkező rendszerüket beilleszteni az EGK éppen csak alakulóban lévő külkapcsolati rendszerébe, ami végeláthatatlan problémákat jelentett a tárgyalásokon. A birodalmi preferenciák rendszerét nem voltak hajlandók közösségi preferenciákra változtatni, az ázsiai, afrikai volt gyarmati kapcsolattal rendelkező és a domíniumi kapcsolatok beillesztése megoldhatatlan fejtöréseket okozott. Az amerikai-brit nukleáris háttéralku és megegyezés már csak hab volt a tortán, amikor de Gaulle az Egyesült Királyság inkompatibilitására hivatkozva megvétózta a tárgyalások folytatását. Az 1967-es, a munkáspárti Harold Wilson kormánya vezetésével történt csatlakozási kísérlet nem hozott alapvetően újdonságot, és újra elutasításra került. Edward Heath harmadik kísérlete viszont eredményes volt. A közösségi preferenciák átvétele megtörtént, a külső

⁷ A korszak feldolgozásáról ld. Egedy Gergely: Nagy-Britannia története. Kossuth Kiadó, Budapest, 2011

kapcsolatrendszer közelítése más keretek között ment végbe: nem a csatlakozási szerződés részeként, hanem az önálló európai külkapcsolati rendszer fejlesztéseként kötötték meg az ACP országokkal az együttműködési és fejlesztési megállapodásokat.

A tagság előnyei, vitái és ellentmondásai

A csatlakozás megnyitotta az Egyesült Királyság előtt a nyugat-európai tagállamok piacait, és hozzásegítette az országot a hetvenes évek nagy gazdasági válságainak átvészeléséhez. Az európai integráció azonban már a csatlakozást követő években a politikai viták középpontjába került. A Munkáspárt azonnal népszavazást kezdeményezett a csatlakozási szerződés újrafogalmazásáról, a kezdeményezés azonban 1975-ben elbukott. Az EGK és az Egyesült Királyság első nagy, hosszú évekig tartó konfliktusa 1979-ben kezdődött Margaret Thatcher miniszterelnöksége alatt. A brit költségvetési hozzájárulások körüli vita az 1984-es fontainebleau-i megállapodásig megakadályozta a közösség fejlődését, hiszen a brit miniszterelnök nem volt hajlandó semmilyen konszenzust igénylő döntéshez hozzájárulását adni, amíg az ország számára előnytelen, közös költségvetést érintő hozzájárulási rendszeren nem történik változtatás. Való igaz, hogy a befizetések terén az Egyesült Királyságnak egyre többet kellett vállalnia, hiszen a harmadik országok felé nyitott gazdasága a vámokhoz kapcsolódó befizetések miatt a bevételi oldalon túlsúlyos volt, míg a mezőgazdasági politika túlsúlyát adó kifizetések terén a korszerű, hatékony és a többi tagállamhoz képest relatív kicsi mezőgazdasága nem jelentett jelentős forrást. 1984-től a nettó befizetések kétharmada visszajárt az Egyesült Királyságnak. A megállapodás jelentette a különbözőség első érdemi megnyilvánulását a kapcsolatrendszerben.

Az Egységes Európai Akta elfogadása alapvető érdekében állt az Egyesült Királyságnak. Margaret Thatcher a közös piac létrehozását a brit Európa-politika fontos céljaként kezelte. A Maastrichti Szerződés által

megteremtett négy szabadságból az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása a brit gazdasági növekedés fontos oszlopává vált. Az integrációhoz való viszonyulás azonban koránt sem volt felhőtlen. Thatcher kormánya többször vált megosztottá európai kérdésekben (ld. Westland-ügy 1986-ban, Nigel Lawson, pénzügyminiszter árfolyam politikája, az Európai Árfolyam Mechanizmusba való belépés kérdése a nyolcvanas évek végén), a politikai integráció kereteiről, az egységes európai pénzről folyó viták korszakában pedig a viszony egyenesen ellenségessé vált.

Az Európai Unió létrehozása új pályára helyezte az Egyesült Királyság európai kapcsolatait. Thatcher utódja, John Major folytatta a politikai integrációhoz való negatív viszonyulást, kihúzatta a Maastrichti Szerződésből a föderalizmusra utaló szavakat, nem írta alá az Európai Szociális Kartát, és ami a legfontosabb: először alakította ki a kétbességes Európa jogi kereteit. Az Egyesült Királyság ugyanis a szerződésekben foglaltan kivételeket („opt-out”) kapott az integráció meghatározó területeiről: nem lett részese az Európai Gazdasági és Monetáris Uniónak és maga választhatta meg, hogy a Bel- és Igazságügyi Együttműködés mely területein vesz részt. John Major viszont, még mint Thatcher pénzügyminisztere, támogatta az Európai Árfolyam Mechanizmusba való részvételt. Az 1990 szeptemberéről két évig tartó tagság azonban súlyos véget ért, amikor a „fekete szerdán” a pénzügyi spekulánsok kilépésre készítették a túlértékelt fontot az ERM-ből. Az euroszkepticizmus erősödése a konzervatív párton belül egyre erőteljesebbé vált, vészesen megosztotta a pártot, és hozzájárult az 1997-es „földcsuszamlásszerű” munkáspárti győzelemhez.⁸

Tony Blair kiegyensúlyozott Európa-politikát folytatott. Az „új Munkáspárt” belépett az Európai Szociális Kartába, biztosította a brit jegybank

⁸ Rapcsák János (2005): Nagy-Britannia és az európai integráció: A vonakodó partner. In: Kiss J. László, Gálik Zoltán (szerk): A huszonötök Európai. Osiris

operatív függetlenségét a kormánytól, élére állt az Európai Biztonság és Védelempolitikának, sőt népszavazás kezdeményezését ígérte az euró bevezetéséről. Ez utóbbit Gordon Brown öt saját kritériumának mérlegelésétől tette függővé, amely végül az új évezredben nem hozott meggyőző válaszokat, így a népszavazás lekerült a politikai napirendről. Az első Blair-kormány alatt kezdődött meg az ország belső alkotmányos szerkezetének alapvető megváltoztatása. Az ún. devolúció korlátozott autonómiához juttatta Skóciát és Wales-t, és visszaállította az észak-ír parlament működését. Az évszázadokon keresztül változó alkotmányos modell jelentős átalakuláson ment keresztül. A devolúció lehetővé tette, hogy egyes, az európai integrációhoz kapcsolódó kompetenciák ne a központi hatalomhoz, hanem a helyi parlamentekhez delegálódjanak (pld. fejlesztéspolitika, regionális politika). Az 1998-ban elfogadott emberi jogi törvény pedig tovább közelítette a szigetország jogrendszerét az európai integráció által kialakított rendszerhez.⁹ Az Alkotmányos Szerződés vitáiban az Egyesült Királyság konstruktív partnerként vett részt, Gordon Brown kormánya pedig nem akadályozta meg a Lisszaboni Szerződés létrehozását. A konzervatívok már ekkor szervezkedtek a háttérben. David Cameron népszavazást szeretett volna a szerződésről, de letett erről, miután a szerződés hatályba lépett.

Az elválás felé vezető út

A Konzervatív Párt David Cameron vezetésével megnyerte a 2010-es választásokat, a hatalmat azonban csak koalíciós partnerével, a Liberális Demokratákkal tudta megszerezni. Az elkövetkező öt évben a kormány nem tudott megszabadulni attól, hogy az Európa-vita dominálja a politikai napirendet.¹⁰ A konzervatív párt ott tartott, ahol 1997-ben: az euroszepticismus megosztotta a pártot, az EU tagságról szóló vita

⁹ Vernon Bogdanor: *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2010

¹⁰ Gálik Zoltán (2011): *Brit koalíciós Európa-politika konzervatív módra: távolságtartás új alapokon. Külügyi Szemle, 2011/ 1, Budapest, 2011*

pedig folyamatosan a középpontba maradt. A 2011-ben elfogadott Európai Unió törvényben a kormány a parlament és a saját szuverenitását korlátozta, amikor törvénybe foglalta azt az elvet, hogy bármilyen, az európai integráció irányába történő szuverenitás átadás automatikusan népszavazás kiírását teszi szükségessé.

A szuverén adósságválság új pályára helyezte az európai integrációt. A kiépülő új gazdasági kormányzási rendszer, a tagállamoknak nyújtandó pénzügyi segítség alapvető intézményi és jogszabályi változásokat kívánt meg. Ebben a folyamatban az Egyesült Királyság nem tudta a korábbiakhoz hasonlóan érvényesíteni érdekeit. A szigetország ugyan nem volt tagja az euróövezetnek, ennek ellenére nem volt érdekében minden, az euróövezet jelenlegi és jövőbeli tagjait érintő szabályozás beemelése az uniós joganyagba. A „gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló” szerződés vitái során kiütközött, hogy a régi, kívül maradások alapján működő rendszer már nem használható. A tagállamok az integrációs szerződéseken kívül, kormányközi megállapodásokkal védték ki az integráció elmélyítését akadályozó brit igyekezetet.

Az európai uniós tagsági viszonyról tartandó népszavazás ötlete nem volt új, a hivatalos kormányzati politika azonban a hetvenes évek közepétől nem fordult ehhez az eszközhöz. David Cameron 2013. január 13-án a Bloomberg székházban elmondott beszédében azonban először vetette fel a lehetőséget. Fontos azonban megjegyezni, hogy a kormányfő alapvetően elsősorban az EU megreformálását, másodsorban az Egyesült Királyság és az EU kapcsolatának reformját tűzte ki célul. A politikai program meghirdetésének egyik fő oka a Konzervatív Párton belül egyre erősödő euroszeptikus vonal kézben tartása volt. A konzervatív képviselők a népszavazást minél hamarabb megszerették volna tartani, a koalíciós kormányzás, a liberálisok ellenállása azonban nem tette lehetővé, hogy a kormány betérjessze a Parlament elé. Cameron pedig azon dolgozott, hogy az EU ismerje el az átalakítás

szükségességét, és minél hamarabb elindulhasson a kapcsolatrendszer megreformálása.¹¹

A kormány ezekben az években alaposan átvilágította az ország integrációs kapcsolatait. 2012 nyarán elindította a „kompetencia felülvizsgálat” programot, amelynek során szakértők bevonásával két és fél éven keresztül vizsgálták az uniós kompetenciákat.¹² Az értékelés eredménye a legtöbb területen teljes mértékben pozitívnak festette le a kapcsolatrendszert, néhány esetben enyhén pozitív volt, és ritkán fogalmazott meg kritikákat. Bár az eredmények soha nem jelentek meg hivatalos kormányzati állásfoglalásként, átfogó jellege és tartalmi, módszertani sajátosságai miatt kijelenthetjük, hogy saját állásfoglalásuk szerint a szigetországnak elemei érdeke az uniós tagság.

A 2014-es európai parlamenti választások újabb fordulóponthoztak az uniós kapcsolatok megítélésében. Általános megdöbbenésre a Nigel Farage által vezetett Függetlenség Párt szerezte meg a Munkáspárt és a Konzervatív Párt előtt az első helyet, sok képviselői széket a konzervatívoktól elhódította. Cameron ettől kezdve még inkább tartott pártja térvésztésétől, és attól, hogy a Függetlenség Párt a közelgő választásokon értékes képviselői helyeket hódíthat el tőlük.

A népszavazás azonban csak az új választások megnyerése után történhetett meg. A konzervatívok 2015-ben egyedül tudtak kormányt alakítani, a kormányprogramba pedig belefoglalták az Európai Unió tagságról szóló népszavazást. Ahogy korábban említettük, David Cameron elsősorban az uniós kapcsolatok megreformálását kívánta elérni, és a népszavazást az új kapcsolatrendszer tudatában írta volna ki. Elképzeléseit azonban nem sietett nyilvánosságra hozni, csak 2015 végén fogalmazta meg azokat. Az Európai Unió pedig 2016 februárjában ajánlott kompromisszumos megoldást a javaslatokra.

11 Gálik Zoltán: *Se veled, se nélküled - Az Egyesült Királyság és az Európai Unió viharos éve.* Külügyi Szemle, 2014/ 2, Budapest, 2014

12 Review of the balance of competences. Foreign & Commonwealth Office. 18 December 2014 <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>

David Cameron négy fő követelést fogalmazott meg: egyrészt az egységes piachoz való tartós, korlátozásmentes hozzáférés biztosítását a nem euróövezeti országok számára, másrészt az „egyre szorosabb egység”-ből való (kodifikált) kimaradás lehetőségét az Egyesült Királyságnak a nemzetállami parlamentek szerepének erősítése mellett, harmadrészt az Unió tagállamaiból érkező bevándorlókkal szemben a jóléti szolgáltatások korlátozásának lehetőségét, végül pedig a közös piac hatékonyabbá tételét, a versenyképesség fokozását. 2016 februárjában az Unió tagállamai biztosították a brit kormányfőt a követelések teljesítésének vonatkozásában. A felajánlott megoldások mind a négy területet érintették: az egységes piachoz diszkriminációmentes hozzáférést, a nemzetállami parlamentek szerepének erősítését („piros lapos” megoldás), a felesleges bürokratikus szabályok elhagyását, és a szociális ellátórendszerhez való hozzáférés korlátozását. Ez utóbbi területen különösen fontos ajánlatnak számított, hogy az Egyesült Királyság a munkaviszonyon belüli jogokat is érintő korlátozásokat kezdeményezhetett.

A népszavazás ellentmondásai

A népszavazási kampány két sarkalatos kérdése a parlamenti szuverenitás visszaszerzése és – ezzel párhuzamosan – a határok feletti ellenőrzés visszaállítása, az európai tagállamokból érkező bevándorlás megfékezése volt. A politikai elit nagy része, így maga a kormányfő is a tagsági viszony fenntartása mellett kampányolt, ahogy tették ezt az ellenzéki Munkáspárt és a Liberális Demokraták is. A Konzervatív Párt a képviselőknek szabad kezet adott abban, hogy a bent maradás vagy a kilépés mellett érvelnek. A kilépés pártiak emblematisz figurája Nigel Farage mellett Boris Johnson, korábbi londoni főpolgármester lett.

A kilépés melletti politikusok a bevándorlás megfékezésének kérdését állították a kampány középpontjába, valamint az uniónak fizetendő nettó költségvetési hozzájárulás más célokra való felhasználásának

demagóg ígérte. (Jellemző, hogy a népszavazás másnapján Farage letagadta, hogy bármi hasonlót mondott volna a kampányban.)

A bevándorlás, azon belül is elsősorban az európai tagállamok felől érkező bevándorlók kérdése 2010-től egyre inkább a politikai viták középpontjában állt, a konzervatívok és a Függetlenség Párt pedig egyre inkább ezen keresztül tematizálta a politikai teret. Tony Blair 2004-ben az első körben nyitotta meg a szigetország munkaerőpiacát az új tagállamok előtt, a bevándorlás növekedési üteme egyre nagyobb volt, lassan közelített az Európán kívüli térségekből érkezők számához. A Konzervatív Párt 2010-ben ígéretet tett arra, hogy százezer fő alá szorítja a nettó bevándorlók számát, azonban a kormányzati ciklusban ezt nem-hogy nem tudta teljesíteni, hanem jelentősen növekedett a bevándorlók száma: 2015-re a kétszázötvenezer is meghaladta évente. A kilépést támogatók a kormány tehetetlenségét okolták a kialakult helyzetért, és a határok feletti ellenőrzés visszaállításával, új bevándorlási törvény hatálybaléptetésével kívánták a tendenciát megszüntetni. Hiába született tanulmányok sokasága a bevándorlás pozitív gazdasági hatásainak elemzéséről, hiába érveltek a kutatók és a politikusok józan része amellest, hogy a brit gazdaságnak szüksége van a külföldi, egyébként többnyire jól képzett munkaerőre, a választók hitelesebbnek tartották a kirekesztő hangokat.

A népszavazás kiírása önmagában is ellentmondásos, hiszen a Konzervatív Párt a közvetlen demokrácia eszközeit hívta saját belső megosztottságának kezelésére, ezzel pedig a brit Parlamentnek, a szuverenitás végső letéteményesének állított akadályokat saját hatalma gyakorlására.¹³ A népszavazás jogi értelemben nem rótt kötelezettséget a Parlamentre, politikailag azonban a két nagy parlamenti párt elkötelezte magát a következmények végrehajtásának irányában.

¹³ Michael Gordon: The UK's Sovereignty Situation: Brexit, Bewilderment and Beyond. King's Law Journal, 2016
Vol. 27, No. 3, 333–343, <http://dx.doi.org/10.1080/09615768.2016.1250465>

A „kilépés” meghatározásának nehézségei

A 2016. június 23-án megtartott népszavazáson a választók 51,9%-a az EU elhagyása mellett döntött 72,2%-os részvétel mellett. A 17,4 millió kilépéspártival szemben 16,1 millióan szavaztak a bentmaradás mellett. David Cameron rövidesen távozott a hatalomból, helyét Theresa May, a Cameron kormány belügyminisztere vette át a Konzervatív Párton belül lezajlott választásokat követően.

A döntés tehát megvolt, a legtöbben azonban ekkor szembesültek azzal, hogy a kampányban nem volt igazán szó a „kilépés” meghatározásáról. Az új kormányfő gyorsan elkötelezte magát a kilépés mellett („Brexit means Brexit”), a pontos jogi lépések azonban váratnak magukra. A Brexit definíciója megkívánta, hogy a politikai pártok és a vezető politikusok minél hamarabb színt valljanak az Európai Unióval a jövőben fenntartandó kapcsolatokról. Ennek legfontosabb része az egységes piachoz való kapcsolatok meghatározása volt. Theresa May három kemény Brexit hívő politikust tett kulcsfontosságú kormányzati pozíciókba. Liam Fox a nemzetközi kapcsolatok újjáépítésért, David Davis, korábbi Konzervatív Párt vezető a kilépést levezénylő minisztérium élére került, Boris Johnson pedig a külügyminiszter lett. A választás önmagában meghatározta, hogy a lehető leghatározottabb kilépés forgatókönyvét kívánják megvalósítani az egységes piac és a vámunió elhagyásával.

Sokan vitatkoznak az ún. „kemény” és „puha” brexit kérdéséről. Azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy az egységes piac és a vámunió elhagyása nélkül az Egyesült Királyság cselekvési szabadsága korlátozva lenne, nem tudná önállóan újjáépíteni nemzetközi kapcsolatait, hiszen a vámunió részeként erre nem lenne lehetősége. Az egységes piaci tagság fenntartása pedig megkövetelné, hogy minden olyan európai szabályozást betartson, amely a múltban született és a jövőben születni fog. Amennyiben a kormányzat komolyan veszi a szuverenitást

teljes visszaállításának igényét, akkor nyilvánvalóan csak az egységes piacról való kilépéssel valósíthatja azt meg. A vámunió elhagyása számos nehéz jogi és politikai kérdést hordoz magában.¹⁴ A kilépésig az Egyesült Királyság az EU-n keresztül érvényesíti a vámtarifa kedvezményeket, ezek újratárgyalása nem lesz könnyű feladat a WTO sok tagállamával. Ráadásul új kereskedelmi megállapodásokat addig nem tud aláírni, amíg az uniós kötelezettségek hatályosak. A potenciális kereskedelmi partnerek pedig lefelől az EU és az Egyesült Királyság közötti megállapodást szeretnék látni, csak utána következhet a kétoldalú kapcsolatok elmélyítése. A beruházási döntések késleltetése súlyos következményekkel járhat. Az amerikai és japán befektetők nyíltan „ugródéskaként” használták a szigetországot a hatalmas európai piac eléréséhez. Amennyiben bezárulnak a kapuk, ezek a befektetők más megoldások felé fognak fordulni.

Az egységes piac elhagyása a brit gazdaság számára különösen nagy fordulópontot hozhat. Az EU szerződésének kilépésre vonatkozó szabályozása mindössze két évet hagy az új kapcsolatrendszer kidolgozására (amely közös, egységes akarat esetén meghosszabbítható). A két év azonban rendkívül rövid idő egy olyan átfogó szerződés megfogalmazására, amely hosszú távon biztosítaná a szoros gazdasági kapcsolatokat. A kapcsolatok márpedig szorosak lesznek, hiszen az Egyesült Királyság legnagyobb gazdasági partnerei az uniós tagállamok, elsősorban Németország és Franciaország. Az EU a teljes brit külkereskedelmi forgalomnak közel felét teszi ki, mind a kivitel, mind a behozatal szempontjából. A mesterséges határok újrakészítése súlyos euró milliárdokat jelentenek majd mindkét fél részére, a bürokratikus akadályok megjelenése pedig önmagában is ellentmondás az EU felesleges bürocráciáját kárhóztató kritikusokkal szemben. Az átmeneti időszak logikus kiterjesztése lenne a megszűnő EU tagságnak, azonban mindképpen

14 André Sapir: Should the UK pull out of the EU customs union? Bruegel Blog Post, 01/08/2016. <http://bruegel.org/2016/08/should-the-uk-pull-out-of-the-eu-customs-union>

időbeli korlátokkal. Az Európai Parlament állásfoglalásában maximum három év mellett tette le voksát, a pontos kereteket a tárgyalások során kell kijelölni.

Különösen érzékenyen érintheti az Egyesült Királyság gazdaságát az európai pénzügyi szolgáltatások piacáról való kiszorulás. A gazdaság egyik fő motorjának számító szektor megállapodás hiányában elveszíti jogosultságát az európai pénzügyi piacokon történő szolgáltatásokra. Frankfurt, Párizs, Madrid és Dublin pedig tárt karokkal várja a londoni nagybankok szolgáltatásainak áttelepülését a kontinensre. Az áttelepülési láz már a népszavazást követő hetekben érezhető volt. További kérdéseket vet fel a londoni euró-elszámolást végző pénzintézetek és szolgáltatások helyzete. Elképzelhető, hogy ezen a területen is európai megoldás létrehozását támogatná az EU.

A brit kormányzat a kilépésről szóló népszavazás után „globális Britannia” jelszóval meghirdette a világgazdaságba saját jogán visszaintegrálódó stratégiai kezdeményezést.¹⁵ Az elképzelések szerint a lehető leggyorsabban kívánnak a lehető legtöbb szabadkereskedelmi megállapodást megkötni a világ vezető gazdasági hatalmaival és a volt Nemzetközösség országaival. Az igyekezet azonban három oldalról is élesen kritizálható. Egyrészt a mai világgazdaság nyomaiban hasonlít csak a negyvenhárom évvel ezelőttihez. A régi kereskedelmi partnerek saját gazdasági preferenciáik mentén integrálódtak a helyi és regionális gazdasági rendszerekbe, amelybe a behatolás nehéz lesz. Másodsorban a GATT, majd a WTO keretein belül megszületett megállapodások alacsony átlagos vámtarifa szintet hoztak, az ezen a területen lefölözhető előnyök korlátozottak. Harmadrészt az Egyesült Királyság gazdasági fejlettsége óvatosságra intheti a potenciális partnereket, akik minden valószínűség szerint előbb a 440 millió fős európai piaccal való kapcsolatokat kívánják majd bővíteni.

15 A global Britain. Plan for Britain. HM Government, 2016. <https://www.planforbritain.gov.uk/a-global-britain/>

A kilépés körüli bizonytalanság legnagyobb kárhozottja a brit font volt. A népszavazást követő kilenc hónapban értékének több mint tíz százalékát elveszítette az euróval szemben, megdrágítva az importot és felhajtva az inflációt, megdrágítva sok százezer brit turista európai útját. Igaz, a gyenge font pozitív hatással volt az exportra és az államadóság finanszírozása is könnyebb lett. Az Európai Unióból való kilépés az uniós hatóságok áthelyezésével is jár. Távoznia kell az országból az Európai Gyógyszerügynökségnek és az Európai Bankhatóságnak, amelyek munkahelyek százait fogják más tagállamokba áthelyezni.

Az Európai Unió elhagyása nem csak a külkapcsolatok és az európai kapcsolatok újraértelmezését jelenti. Skócia, Észak-Írország, Wales és Anglia kapcsolatának újragondolása súlyos alkotmányos és gazdasági kérdéseket is felvet. A népszavazáson mind Skócia (62%), mind Észak-Írország (56%) a bentmaradás mellett tette le voksát, és joggal érezhették úgy, hogy Anglia és Wales akaratuk ellenére „kiviszi” az unióból őket. Nicola Sturgeon, Skócia első minisztere a népszavazás után nyilvánvalóvá tette, hogy mindent el fog követni Skócia EU tagságának fenntartása mellett, akár új függetlenségi népszavazás kiírását is támogatná. Az alkotmányos szabályok (benne a devolúciós jogszabályok) nem teszik lehetővé a különutas megoldásokat, Skócia az Egyesült Királyság részeként nem alakíthat ki kapcsolatokat az Európai Unióval. Mind Skóciának, mind Észak-Írországnak, mind Walesnek különösen fontos lesz a kilépési tárgyalások során annak figyelemmel kísérése, hogy az EU politikák helyébe lépő, jelenleg helyi felügyelet alatt álló kompetenciák a devolúció részeként tartósan a helyi parlamentekhez rendelődnék, vagy a központi hatalom próbálja meg ezeket megszerezni, esetleg utólagos szabályozásokkal utat nyitni feléjük. Az Észak-Írország és Írország közötti határszakasz kialakítása pedig a legérzékenyebb kérdéssé válhat, hiszen a Nagypénteki Egyezmény alapelveinek megsértése (pld. valódi határok kialakításával) könnyen megkérdőjelezheti a békefolyamatot. A fizikai határ megjelenése nélkül pedig kérdésessé válhat a határok feletti ellenőrzés visszavételének álma, az EU-nak pedig saját külső határainak védelmét kellene újraszabályoznia. Az EU

forrásokot felváltó belső fiskális transzferrendszer kialakítása is súlyos politikai vitákat vetít előre, csak úgy, mint a Közös Mezőgazdasági Politika, vagy a Regionális Politika európai forrásainak felváltása.

A kilépés folyamata

Az Európai Unió Szerződése szabályozza a tagállamok kilépésének folyamatát, amely a tagállamtól küldendő értesítéssel veszi kezdetét. Több mint kilenc hónappal a népszavazás után az Egyesült Királyság az értesítést még mindig nem küldte el¹⁶. Ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy a kormányt egy magánszemély perbe hívta az értesítés beadásának körülményeivel kapcsolatban. Az értesítést az első elképzelések szerint a kormányfő saját tisztségében eljárva adta volna be. Azonban a perben Gina Miller magánszemély azt kérte a bíróságtól, hogy mondja ki, ezt csak a Parlament felhatalmazásával teheti meg Theresa May. Az érvelés szerint a hatalom legfőbb letéteményese a Parlament, nélküle nem léphető meg az értesítés beadása. A kormány az uralkodói felségjogok több évszázadra visszamenő érvényesítésével érvelt, ami szerint a külpolitika a koronának fenntartott terület, akár háború indításáról, akár nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos tevékenységről van szó. A Legfelsőbb Bíróság a kormány ellen ítélt, így parlamenti hozzájárulással lehetett csak elküldeni a kilépésről szóló értesítést.¹⁷ Az ítélet rákényszerítette a kormányt a parlamenti vitára, ahol mind az alsó, mind a felsőház kinyilváníthatta véleményét: kérték a tárgyalási folyamat átláthatóságát biztosítani, és a végső megállapodásról saját vélemény kialakítását irányozták elő.

16 Az értesítést 2017. március 29-én, konferenciánk után hat nappal küldték el. (a szerk.)

17 Miller (2017): R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union. Skeleton argument on behalf of the Second group of Interested Parties (“the people’s challenge ips”) <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

A kilépési tárgyalások várható foratókönyvét az Európai Unió korán meghatározta. Az egyik legfontosabb alapelv, hogy a kilépés intézményi, jogi és gazdasági kereteinek meghatározása után kerülhet sor a jövőbeli kapcsolatokról szóló tárgyalásokra. Az integráció szempontjából pedig kiemelkedően fontos a jelenleg az Egyesült Királyság területén élő mintegy 3,2 millió európai állampolgár (illetve közel 1,2 millió brit az európai tagállamokban) státuszának a kérdése, az Egyesült Királyság korábban vállalt pénzügyi kötelezettségeinek rendezése (függő kötelezettségvállalások a 2014-2020-as pénzügyi keretben, a brit EU bürokraták felé fizetendő szociális kötelezettségvállalások teljesítése). A jövőbeli kereskedelmi kapcsolatokról szóló tárgyalások csak ezután kezdődhetnek el, de várhatóan a rendelkezésre álló rövid idő az átfogó megállapodás elérésére nem lesz elegendő, ezért évekig tartó átmeneti időszak következhet. A May-kormány egyik alapvető célkitűzése, hogy a brit alkotmányos rendszert semmilyen módon nem köti a jövőben az Európai Unió Bíróságához, de az átmeneti időszakban ez a célkitűzés minden valószínűség szerint nem valósítható meg.¹⁸

Miközben a tárgyalások folynak az Európai Unióval, a brit kormánynak meg kell oldania a modern kor egyik legnagyobb jogtechnikai kihívását: az európai jog átültetését a hazai jogszabályokba. Mivel az európai jog szervesen beépült a brit alkotmányos rendszerbe, illetve bírósági joggyakorlatba, rendkívül nehéz lesz a kettő szétválasztása. A „nagy visszavonás” törvénye várhatóan az összes uniós jogszabályt „letükrözi” a belső jogrendbe. A folyamat korántsem egyszerű, hiszen a rengeteg európai intézményt, hatóságot mind meg kell feleltetni a létező vagy létrehozandó hazai párjának, mindezt úgy, hogy a Konzervatív Párt nem rendelkezik meggyőző többséggel a Parlamentben.

A kereskedelmi szerződés tárgyalása számtalan kérdést vet fel. Az EU létező két- és többoldalú partnerségi szerződésai jó modelljei lehetnek az új kapcsolatrendszernek, azonban kétségtelen, hogy egyik sem

18 The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech, 17 January 2017 <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

alkalmazható nagymértékű újragondolás nélkül az Egyesült Királyságra már csak mérete, gazdasági súlya és sajátosságai miatt sem.¹⁹ Az Egyesült Királyság nélkül az európai integráció hatalmi geometriája nagy változáson megy keresztül. Újra felértékelődik a francia-német tengely, Franciaország várhatóan erőteljesen fellép saját érdekeinek és Európa-politikai elképzeléseinek megvalósítása érdekében. Az euróövezeten kívüli országok érdekérvényesítő képessége és a politikai integráció elmélyülését nem támogató országok lehetőségei az Egyesült Királyság kiválásával romlani fognak, az euróövezet megerősödése pedig felveti a többsebességes integráció elmélyülésének lehetőségét. Az Egyesült Királyság az Európai Unióból történő kilépéssel ingoványos talajra kormányozta saját magát. Akármilyen kapcsolatokat is tud kiépíteni a jövőben az integrációval, nem kerülheti el a közös európai szabályozások betartását. A szabályok létrehozásánál azonban már nem lesz ott, és ez modernkori történetében még soha nem fordult elő.

19 Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union H. Government. March 2016

Dr. Várhelyi Olivér²⁰

Az európai intézmények működése

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mi is az értelme annak az intézményrendszernek, ami az általunk ismert Európai Uniót működteti? A kérdés nem véletlenül ennyire provokatív – manapság a sajtóban is gyakran találkozunk a következő problémafelvetéssel: minket szolgálnak az uniós intézmények vagy magukat szolgálják, egyáltalán mire valók, kit szolgálnak?

Ha messzebből akarnánk indítani a gondolatmenetet, azt lehetne mondani, ez praktikusán egy kétkamarás alkotmányos demokrácia egy felsőházzal, ami a Tanács, egy alsóházzal, ami az Európai Parlament, és egy kvázi kormányzattal, ami az Európai Bizottság. Ebben a formában ez nagyon hétköznapi és érthető lenne, de ha elkezdünk közelebb lépni a modellhez, akkor világossá válik, hogy mindez ebben a formában nem felel meg a valóságnak, hiszen nincs miniszterelnök, nincs államelnök, nem beszélhetünk ugyanazokról a hatalmi struktúrákról, valamint nem pont ugyanúgy választjuk szét a hatalmi ágakat sem.

Ha azonban mégis ebből a megközelítésből indulunk ki, azt látjuk, hogy itt is elválnak azok az alapvető alkotmányos funkciók, amik egyébként

²⁰ EU-nagykövet, Állandó Képviselő Brüsszel

a tagállamokban is: a bírói hatalom a végrehajtó hatalomtól, a végrehajtó hatalom pedig többnyire a törvényhozó hatalomtól. A képviselői demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményei ugyanúgy adóttak, elválasztva egymástól. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy az Európai Unió a mai napig egy nemzetközi szervezet. Az Európai Unió nem önálló állam, az Európai Unió nem állam az államokban vagy állam az államok fölött, hanem olyan nemzetközi szervezet, melyet tagállamok alkottak és tagállamok „üzemeltetnek” mind a mai napig. Ennek a jegyeit mindenhol látjuk, hiszen az alapvető rendezőelv mégiscsak minden intézménynél az, hogy a tagállamok ugyanolyan módon járulhassanak hozzá az intézményekben való munkához, illetve lehetőségük legyen ezekbe a testületekbe személyeket delegálni, akár közvetetten, akár közvetlenül.

Vegyük sorba az intézményrendszert. Az első és legfontosabb megállapítás, hogy ez az intézményrendszer, ugyanúgy, mint minden normálisan működő demokráciában, egy versengésen alapuló intézményrendszer, ahol a különböző intézmények egymással konkurálva próbálnak érvényt szerezni saját „alkotmányos” céljuknak, szempontjaiknak. Ha egy mondattal kívánjuk megfogni az európai intézményrendszer működését, akkor azt mondhatjuk: itt mindenki vesztesnek mondja magát, de közben győztesnek érzi. Nagyjából így lehet összefoglalni azt a dichotómiát, amiben élünk.

Az Európai Parlament az az intézmény, ami önmagát mindig a legnagyobb vesztesként próbálja aposztrofálni, tekintettel arra, hogy elégedetlen az őt megillető hatáskörökkel, mivel az elmarad az európai parlamentáris demokráciákban a nemzeti parlamenteket megillető hatásköröktől, jóllehet közvetlen legitimációval rendelkezik. Éppen ezért keresi és folyamatosan bővíteni igyekszik az őt megillető hatásköröket, szerepet. Az Európai Parlament közvetlenül megválasztott parlamenti képviselőkből áll. Ezeket a parlamenti képviselőket az unió polgárai tagállamonként, meghatározott számban választják, mely közvetlen

legitimitást ad számukra. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk, hogy ehhez milyen funkciók kapcsolódnak, akkor azt látjuk, hogy ugyanúgy, mint minden demokráciában, ez elsősorban jogalkotási felhatalmazást ad a parlament számára. Tehát nem kormányzásra kapnak felhatalmazást. Ugyanakkor a tagállami parlamentekhez képest az Európai Parlament nem választ kormányt, illetve nem gyakorolja a politikai felelősségre vonás és ellenőrzés jogát maradéktalanul a „kormány” felett. Tény és való, hogy egyes elemeiben a nemzeti parlamentek kormányalakító szerepéhez hasonló funkciókat gyakorol, hiszen a Bizottság elnökének kinevezésében részt vesz, a Bizottság tagjait meghallgatja, és végül szavaz a kollégium egészéről a Bizottság elnökének megválasztásával. Emellett viszont egészen kivételes ok szükséges ahhoz, hogy a Bizottságtól megvonhassa a bizalmat, kifejezetten, már-már büntetőjogi kategória az, ami ezt az eljárást beindíthatja az Európai Parlamentben, míg egy nemzeti parlamentben ez nem így működik. A nemzeti parlamentben, ha a kormány elveszíti a politikai támogatást, akkor kérhető bizalmi szavazás, akár maga ellen, akár a kormány ellen, tehát megvan a lehetőség a kormány megbuktatására. Az Európai Parlamentben ez az eszköz nem áll rendelkezésre, ilyen értelemben tehát az Európai Parlament politikai kormányzási határáköre kifejezetten korlátozott.

A másik nagyon fontos dolog az Európai Parlamenttel kapcsolatban, hogy ugyanakkor kormányzati ambíciói is vannak. Ha anyagi jogi értelemben veszem, vagy ha azt vizsgáljuk, milyen területeken gyakorol hatáskört az Európai Parlament, akkor megállapítható, hogy a jogalkotási hatásköre rendkívül széleskörű, mégis számos politikailag kiemelt és fontos területre nem terjed ki. Csak egy példa: közös kül- és biztonságpolitika. Az Európai Parlamentnek még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után sem terjedt ki e területre a hatásköre, ugyanakkor folyamatosan törekszik, hogy erre mégis lehetőség nyíljon. Rendszeresen megfogalmaz erős külpolitikai üzeneteket, nem mindig segítve ezzel az Európai Unió működését, például mint ahogyan azt tette közvetlenül az amerikai elnök megválasztása után. Ilyen az a munka, amit az Európai Unió bővítésével kapcsolatban végez: ez a terület teljes

mértékben a tagállamok hatásköre, alapvetően kormányközi keretek között, az Európai Parlamentnek ebben a kérdésben nincs szerepe. A tagállamok döntenek el, kormányközi alapon, hogy új tagállamot felvesznek-e maguk közé vagy sem.

Fontos kiemelni továbbá, hogy mindeddig egy nagykoalíció kormányozta az Európai Parlamentet. Egy nagykoalíció, ami egyrészt a szocialistákból, másrészt pedig a Néppártból állt. Ez a nagykoalíció nyilvánvalóan szolgálta az Európai Bizottság és elnökének érdekét: ez tartotta együtt azt a többséget, ami a napi jogalkotási munkához kell, hiszen ez az elsőszámú feladata az Európai Parlamentnek. Azaz, hogy az együttdöntési eljárásba tartozó jogalkotásban mint jogalkotó, társjogalkotó lépjen fel a Tanáccsal, módosításokat fogadjon el, illetve tegyen a Bizottságnak olyan javaslatokat, amiket el szeretne fogadni. Tehát indítványozó joga is van a Parlamentnek a Bizottság felé. Mára a jogalkotás nyolcvan százaléka tartozik az Európai Parlament hatáskörébe is, mely nagyon komoly jogosítvány, s amivel sokkal jobban és hatékonyabban is élhetne az intézmény. Számos esetben ez meg is történik, de nagyon sok esetben inkább intézményközi háborúzásra használja fel ezt a hatalmát, pontosabban arra, hogy szélesítse saját hatáskörét, elsősorban a Tanáccsal, illetve a tagállamokkal szemben, intézményközi megállapodások kikényszerítésével vagy olyan politikai kérdések összekapcsolásával, amelyek nem feltétlenül tartoznak össze, viszont amelyekben az Európai Parlament egyetértése nélkül nem lehet tovább lépni, illetve megállapodásra jutni. Ilyen például a többéves pénzügyi keret félidei felülvizsgálatának összekapcsolása az éves költségvetés elfogadásával – hasonló jellegű árukapcsolások számos esetben előfordulnak.

A következő intézmény az Európai Bizottság, mely alapvetően kétféle funkciót lát el. Egyrészt a legfontosabb javaslattevő. (Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert a kül- és biztonságpolitikai főképviselőnek is van önálló javaslattételi joga.) Mint javaslattevő meghatározza a jogalkotási folyamatokat, melyet csak a Bizottság indíthat el, ő teszi meg

azokat a javaslatokat, melyekről később a vita folyik. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy milyen javaslatokat tesz a Bizottság, hiszen onnantól fogva nagyon nehéz megváltoztatni a beszélgetés alapirányait. Ez az alapvető funkció a jelenlegi bizottsági elnököt oda vezette, hogy mára már „Politikai Bizottságként” definiálja saját szerepét. Nem a szó ancien régime értelmében, hanem abban az értelemben, hogy alapvetően politikai élt kapjon a Bizottság munkája és így maga kívánja meghatározni az integráció működését és fejlődését. Magyarán ne egy technokrata szervezet legyen, ne az adott szakpolitikákon dolgozó szakértők vagy a lobbiszervezetek által fontosnak tartott témákra koncentrálni dolgozzon, hanem az Európai Unió jövője vagy a tagállamok, a polgárok mindennapi élete szempontjából fontos kérdésekre fókuszálva történjen a jogalkotás. Ez azt jelenti, hogy ott valósuljon meg jogalkotás, ahol arra szükség van, valamint ahol annak a hozzáadott értéke nyilvánvaló. Ezt a jelenlegi bizottsági elnök és csapata úgy fogalmazza meg, hogy a Bizottság a nagy dolgokban alkosson nagyot, a kis dolgokban pedig alkosson kicsit. Ez önmagában nem jelentene problémát. A gond abból adódik, amikor az intézmény továbbgondolja ezt a szerepet, és úgy véli, mint önálló hatalmi tényező, adott esetben már akár a tagállamokkal szemben is definiálhat uniós politikákat az európai közjó érdekében. Ez a folyamat beleütközik ugyanis az Európai Unió alaptermészetébe, mivel ez egy nemzetközi szervezet, aminek a tagállamok a gazdái. A tagállamok pedig a mai napig ott ülnek az asztalnál, a mai napig léteznek, és éppen ezért ezek a döntések, ezek a javaslatok – tekintettel az együttműködés mélységére és összetettségére – már a tagállamokban is primer módon tudják meghatározni a mindennapi belpolitikai viszonyokat. Éppen ezért rendkívül érzékeny az, ha a Bizottság politikai élt vagy kizárólag politikai élt szeretne adni a munkájának, anélkül, hogy keresné a tagállamokkal való együttműködést és megállapodást, illetve anélkül, hogy tisztában lenne az egyes tagállamokban a javaslatai által kiváltott politikai hatásokkal.

Szintén ide kapcsolódik új elemként a Spitzenkandidat vagy csúcsteljesítő ügye, ami szintén a jelenlegi Bizottság esetében került elő elsőként. Ez „áthallásos” ötlet abban az értelemben, hogy funkcióját tekintve közelíteni szeretnék volna annak kitalálói az európai parlamenti választásokat, valamint a bizottsági elnök választási folyamatát a nemzeti parlamenti választásokhoz, azaz hogy minden pártcsoportnak legyen egy európai személyisége, aki az egész kampányt az Unió egész területén folytatja, és az európai parlamenti választásokon a legtöbb európai parlamenti mandátumot megszerző párt adhassa az Európai Bizottság elnökét. Tudjuk, hogy ez több ok miatt is lehetetlen. Egyrészt az európai pártcsaládok nem egységesek. Ha megvizsgáljuk a magyar kormányzat európai pártcsaládját, az Európai Néppártot, a paletta belülről nézve rendkívül színes. Egy francia néppárti képviselő és egy lengyel néppárti képviselő között akár sokkal kevesebb átfedés lehet, mint például egy, az Európai Konzervatívok és Reformerek pártjának brit képviselője és egy lengyel néppárti képviselő között, vagy akár egy német szocialista és egy francia néppárti képviselő között. Ebből kiindulva világosan látszik, hogy nem tehető egyetlen személy ennek az élére. A másik ok az, hogy az Európai Bizottság elnökének megválasztási szabályait nem egészen így határozza meg az alapító szerződés. Az alapító szerződés értelmében az európai parlamenti választásoknak nincs közvetlen és kikényszeríthető szerepe sem a jelölt állításában, sem pedig annak megválasztásában. Az elnököt a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács jelöli, akit az Európai Parlament választ meg. Pontosan emiatt vezetett oda Juncker elnök megválasztása ahová, amikor is két ellenszavazattal tudott csak bizalmat kapni az Európai Tanácstól. Ez önmagában ássa alá a Bizottság munkájába vetett tagállami bizalmat, ami nélkül ugyan működhet a Bizottság, de sosem lesz képes az ehhez szükséges bizalmi tőkét megszerezni.

Másik nagyon fontos funkciója a Bizottságnak a klasszikus közigazgatási tevékenysége, ami jelenleg szintén felértékelődőben van, megemlítve például az állami támogatásokat vagy a versenyjogi hatásköreit.

Itt olyan fajsúlyos, politikai szempontból is érzékeny témákról van szó, mint például a paksi beruházás kérdése vagy az írek esetében az Apple számára nyújtott társasági adókedvezmény. Ezek mind olyan ügyek, amelyek egy-egy országban, de akár több országban is képesek meghatározni hosszútávra mind a belpolitikát, mind az alapvető társadalmi viszonyokat. Tehát a Bizottság ebből a szempontból rendkívül erős hatáskörökkel rendelkezik, és ezek a hatáskörök azért vannak felértékelődőben, mert tartalmi értelemben egyre mélyebb az integráció, aminek részesei vagyunk.

A Bizottság harmadik, új funkciója a válságkezelés. A válságkezelésben az utóbbi időszak teljesen új feladatokat, új felületeket hozott létre az uniós szervekben, melyből az Európai Parlament teljes egészében kimaradt. A Bizottság értelemszerűen nem tudott kimaradni, hiszen mint javaslattevő indítja azokat a jogalkotási folyamatokat, melyek segítségével közös válságkezelésről beszélhetünk. Az eseményekből azonban azt a tapasztalatot szűrhetjük le, hogy önmagában a közösségi jogalkotás nem elegendő, vagy nem feltétlenül alkalmas eszköz a válságkezelésre. Az eurózóna válságát vizsgálva világosan látszik, hogy nem az Európai Bizottság határozta meg a válságkezelést, hanem az állam- és kormányfők, a Bizottság igazából csak végrehajtotta azokat a megállapodásokat, amiket a tagállamok egymással kötöttek. Fontos figyelembe venni azt, hogy ez a bizottsági tevékenység igazából nagyon sok esetben egy kormányközi együttműködést, illetve annak végrehajtását szolgálta, mely egy egészen újfajta fejlődési irányra mutat rá az európai építkezésben. A válságkezelés során létrejöttek olyan elemek, amelyek az uniós szerződésen kívül vannak, és amelyeket az eurózóna tagállamok egymás között kötöttek – ilyen a bankunió, ami szintén kívül van ezeken a kereteken. Ettől függetlenül a Bizottság részt vesz a végrehajtásban, de nem feltétlenül ugyanazokkal a jogkörökkel. Ez egyfajta választ jelent arra is, hogy milyen diszfunkciói vannak annak a módnak, ahogyan a Bizottság a válságkezelés közben és a válságot megelőző időszakban kezelte ezt a területet.

Az uniós döntéshozatalban kiemelkedő szerepet tölt be a Tanács mint szenátus, ami a tagállamok küldötteiből áll. A munkafolyamatot tekintve különböző szinteket lehet beazonosítani: munkacsoporti szint, a nagykövetek szintje, illetve a szektorális tanácsok szintje. Efölött egy „fél lépcsővel” pedig az Általános Ügyek Tanácsa áll, ami az Unió működésével kapcsolatos általános intézményi ügyekben ad tanácsot, előkészíti a többéves pénzügyi keretet vagy az alapítószerződéseket módosítani hivatott kormányközi konferenciákat. A rendszer legtettyén az Európai Tanács működik, az állam- és kormányfők részvételével, mely az utóbbi időszak legnagyobb nyertese és egyben vesztese is.

Az elmúlt időszak válságai azt mutatták, hogy a komoly súllyal bíró ügyek kapcsán továbbra sincs bizalma a tagállamoknak az Európai Bizottságban, még hozzá azért, mert azok súlya messze meghaladja azt a (politikai) kockázati szintet, amit még a Bizottságra lehet bízni. Példaként: ha a Bizottság jól kezelné a válságokat, akkor a német kancellár bízhatna abban, hogy pár év múlva Németországnak nem kell további pénzügyi támogatást nyújtani Görögország megsegítése érdekében. A tapasztalat egyáltalán nem ezt mutatja. A tapasztalat azt mutatta, hogy a gazdasági válság előtt a Bizottság nem gyakorolta még azokat a hatásköröket sem, amelyek a rendelkezésére álltak, beleértve a hatályos uniós jogszabályok kikényszerítését, illetve betartatását. Mivel ennek a válságnak a belpolitikai és gazdaságpolitikai jelentősége olyan nagy volt, a vezetők praktikusan magukhoz vonták magát a válságkezelést is. Ez ugyanakkor – és ezért nem feltétlenül csak nyertese az Európai Tanács ennek a néhány évnek – szükségszerűen vezetett a mikromenedzsmenthez. Ez azt jelenti, hogy olyan kérdések is az Európai Tanács elé kerülnek, amelyek „normál ügymenet” esetén nem tartoznak a vezetőkre, illetve alacsonyabb szinten könnyebben megoldhatók lennének. Fontos tényező, hogy az Európai Tanács továbbra is konszenzusos alapon működik. Másrészt, mint egyfajta kasszációs fórum, nagyon fontos szereppel bír, viszont nem lenne hatékony, ha minden kérdésben itt születnének meg a döntések. Ugyanakkor alacsonyabb szinten fel erősödött a minősített többségi szavazás használata. 2014 novembere

óta megváltoztak a minősített többségi szabályok, a Tanácsban teljesen átrendeződtek az erőviszonyok. A kisebb és a közepes méretű tagállamok, mint Magyarország is, lényegesen kevesebb szavazattal, kevesebb joggal rendelkeznek ilyen értelemben a szavazások során. Most már elegendő, ha a tagállamok ötvenöt százaléká egyetért egy adott javaslattal, a népesség hatvanöt százalékát képviselve. Magyarország közepes méretű országgént és a hozzávetőlegesen azonos gazdasági érdekszférában levő tagállamok már együtt sem elég „erősek” ahhoz, hogy konkurenciát jelentsenek a nagyobb tagállamoknak. Az előző rendszerben ugyan nagyon kifeszített módon, de erre volt még lehetőség. Itt megjegyzendő, hogy ez év március végéig még volt egy átmeneti időszak, amikor kiélezett helyzetben visszakereshető volt a régi szavazási rend, mely nagyobb esélyt adott a blokkoló kisebbség megszervezésére. Ez a lehetőség április hónaptól megszűnik, mely nagymértékben fogja befolyásolni a Tanácson belüli politikát.

Az intézményrendszer fontos elmei a nemzeti parlamentek, melyek szerepe egyértelműen felértékelődőben van, mivel azt a Lisszaboni Szerződés parlamentekről szóló jegyzőkönyve felerősítette. Volt már példa arra, hogy a nemzeti parlamentek meg tudtak akadályozni egy javaslatot – emlékezzünk a sztrájkjog uniós szintű bevezetéséről készült bizottsági javaslatra! Sajnos arra is volt példa, hogy a tagállami parlamentek jelentős száma, több mint tizenkét nemzeti parlament, sárgalapot mutatott fel az Európai Bizottságnak és mégsem történt semmi változás. Ez azt is jelenti, hogy az európai jogalkotásnak a „közösségi metódus” néven ismert modelljén törés látható. Nem lehet azt kijelenteni, hogy kizárólag közösségi metódusban működik az intézményrendszer, mivel a nemzeti parlamentek szerepe megkérdőjelezhetetlen. Nagyon sokáig úgy tűnhetett, hogy nincsen rá szükség, de ahogy végig tekintünk az Európai Unió fejlődésén, világossá válik, hogy amilyen mértékben mélyül az együttműködés, úgy egyre inkább szükség van arra, hogy a nemzeti parlamentek is részt tudjanak venni a folyamatokban. Erre példa lehet ismét a CETA, a kanadai szabadkereskedelmi

megállapodás, mely olyan ügy, ami vegyes hatáskör, tehát a tagállamok is részt vesznek benne. Ilyen esetben zajlik a (szokásos) kötélfűzés az Európai Bizottság és a Tanács között, hogy vegyes hatáskörrel vagy kizárólagos uniós hatáskörrel beszélünk, és közben forrnak az indulatok a nemzeti parlamentekben. A CETA esetében a sajtó folyamatosan azt közölte, hogy a génmanipulált élelmiszerek (GMO) fogják elárasztani Európát, és minden létező veszély fennáll a megállapodás megkötésével, közben a nemzeti parlamentek pedig nem tudtak beleszólni a folyamatba. Sokkal egészségesebb lenne, ha állandó jelleggel integrálva lennének a folyamatba, hogy ők is magukénak érezzék azt, amin közösen dolgozunk. Ezért is fontos, hogy ha több nemzeti parlament feláll, és azt mondja, hogy egy adott kérdéssel probléma van, akkor azt vizsgáljuk meg. Ha eleve bevonják őket a tárgyalási folyamatba, és annak során minden információval rendelkeznek, akkor a problémák sokkal könnyebben orvosolhatók volnának.

Végül, de nem utolsó sorban az Európai Bíróság az az intézmény, mely nagyon fontos jogi garanciát jelenít meg az egész európai építkezésben, hiszen közben egyfajta jogi építkezésről is beszélünk. Az Európai Bíróságra nem feltétlenül olyan jogszolgáltató jogfórumként kell gondolni, ami a polgárok jogait biztosítja és garantálja az uniós jog érvényesülését, hanem ez mégiscsak egy intézményi bíróság is, melynek hallatlanul fontos szerepe van az Unió jövőjének alakításában. Fontos eleme, hogy munkája során átjárhatóságot teremt a nemzeti bíróságok felé. A magyar bíróságok, tehát a magyar bírók rendkívül aktívak abban, hogy jogértelmező döntéseket kérjenek az Európai Bíróságtól, mert így teremthető meg ott is a jogértelmezés egységessége, ahol a Bizottság politikai okokból nem szeretné, hogy ez megtörténjen. Emellett azt is látni kell, hogy az Európai Bíróság nemzetközi bíróság is egyben, méghozzá abban az értelemben, hogy olyan jelentős ügyekben is meg kell szólalnia, ami már inkább a diplomácia világához tartozik, például, hogy az Európai Unió hogyan csatlakozzon az Európa Tanácshoz, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányához. A bírók

ebben az esetben maguk akadályozták meg, hogy az Európai Unió csatlakozzon, jóllehet a tagállamok az alapításkor legutóbbi módosításakor úgy döntöttek, hogy csatlakozni kell. A bírók voltak azok, akik kimondták, hogy itt intézményi összeegyeztethetlenség van, és nem rendelhető alá az uniós bíróság joghatósága a strasbourgi bíróságnak. Egyértelmű tehát, hogy az Európai Bíróság szerepe kiemelten fontos abban, hogy sokszor visszavegye a tagállamokat is és a Bizottságot is oda, ahonnan a szerződések erednek.

Nagyon szépen köszönöm a figyelmet!

*Dr. Molnár Balázs*²¹

Magyarország Európa-politikája

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Előadásom keretében megpróbálom bevezetni önöket néhány, a minisztériumunk, illetve a magyar kormány által fontosnak ítélt európai uniós fejleménybe. Szeretnék egy-két általános üzenet után az Unió jövőjéről, a migrációról, biztonsági és gazdasági kérdésekről, a Brexitről, a belső piacot érintő kérdésekről értekezni, és zárásként a soros elnökségről szólok röviden.

Általános üzenetek

Magyarország lakossága és a magyar kormány is kiemelten támogatja az Európai Uniót. Mi úgy ítéljük meg, hogy nincs alternatívája az uniós tagságunknak. A közel tizenhárom évi tagságunk egyértelmű siker, az uniós integrációnk mindenképpen a legpozitívabb dolgok között említhető. Felsorolok néhány konkrét kézzel fogható ügyet is. A Kohéziós és Strukturális Alapok nagyban hozzájárultak Magyarország és a tágabb régió gazdasági fejlődéséhez. De most, hogy itt vagyunk a Szege

21 Európai ügyekért felelős helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

Tudományegyetemen, vegyük példának a legsikeresebb uniós brandet, az Erasmus. Az Erasmus több tízezer hallgatónak, illetve oktatónak teszi lehetővé azt, hogy az Európai Unióban kipróbálja magát, megismerjen más oktatási rendszereket, kultúrákat, barátságokat kössön. Ennek fontosságát, illetve elismertségét még egy francia trilógia²² is nagy sikerrel mutatta be pár éve a mozikban.

A lezárt határok is kelet-európaiként, közép-európaiként élnek a fejünkben, még a mi generációnk fejében is. A schengeni rendszer abszolút kézzelfogható eredménye az európai uniós tagságunknak. Ezért mindenképpen a magyar kormány egyik kiemelt feladata annak szorgalmazása, hogy a schengeni rendszer ideiglenes felfüggesztését minél hamarabb vissza tudjuk vonni. Különösen fontos számunkra, hogy megvédjük és stabilizáljuk a kézzel fogható integrációs eredményeket: az általános európai békét, a négy alapszabadságot, a schengeni rendszert, a kohéziós és vidékfejlesztési politikákat, amelyek nagyban hozzájárulnak Magyarországnak és a tágabb régió gazdasági fejlődéséhez. A demokrácia természetes velejárójaként számos véleménykülönbség alakul ki, erre az európai integrációnak vitarendezési mechanizmusai vannak. Ha például a kötelezettségszegési eljárásokra gondolunk, akkor a középmezőnyben találjuk Magyarországot. Szintén érdemes megjegyezni, hogy nincsen olyan tagállam, amelyet annyiszor világítottak volna át az elmúlt években, mint Magyarországot.

A Brexit lehetőséget ad arra, hogy a tagállamok szembenézzenek az Unió problémáival, felmérjék az EU és polgárai közötti bizalmi válság okait és mélységét, és megoldási javaslatokat dolgozzanak ki a kihívások kezelésére. Ennek a folyamatnak Magyarország aktív részese kíván lenni. Magyarország a tagállamok közötti szorosabb együttműködés mentén, az „erős nemzetek erős Európája” elve alapján képzelet el a jövőt, és továbbra is készen áll egyértelműen és őszintén megfogalmazni a

22 Cédric Klapisch: *L'Auberge Espagnole* (2002); *Les poupées russes* (2005); *Casse-tête chinois* (2013) (a szerk.)

nemzeti elvárásokat és az EU jövőjével kapcsolatos alternatív elgondolásokat.

Noha egyre több tagállam veszi át a migrációs válság kapcsán megfogalmazott magyar javaslatokat, a migráció és az azzal kapcsolatos uniós válaszok kérdése továbbra is egyike lesz a legfontosabb kihívásoknak.

A magyar gazdaságpolitika eredményeit az Európai Bizottság az utóbbi időben egyre inkább elismeri, az elemzései ugyanazokat a számokat mutatják, mint amikkel mi is dolgozunk. A 2017. évi országjelentésben is tükröződnek ezek. A testület februárban megjelent előrejelzése szerint a magyar GDP növekedése 2017-ben és 2018-ban várhatóan a kétszerese lesz az eurózóna átlagának, és a magyar költségvetési hiány a maga 1,8 százalékaival bőven az előírt három százalék alatt lesz. Megállapítható, hogy a rendszerváltás óta nem voltak ilyen kedvezőek sem a foglalkoztatási, sem a munkanélküliségi mutatók.

Az Európai Unió jövője

2017. március 25-én kerül sor a Római Szerződés hatvanadik évfordulója kapcsán a csúcstalálkozóra Rómában, ahol egy nyilatkozatot fognak elfogadni az állam- és kormányfők. Nekünk az a meggyőződésünk, hogy Rómában – különösen a Brexit népszavazás után – arra kell koncentrálni, ami összeköt bennünket. Olyan pozitív üzeneteket kell megfogalmazni, amelyek hitet tesznek az Európai Unió mellett, illetve felhívják a figyelmet az integráció pozitív hatásaira. Az állampolgárok itt, a közép-kelet-európai régióban jobban értékelik ezeket, illetve lehet, hogy jobban emlékeznek még arra, hogy milyen volt az élet ezek nélkül a vívmányok nélkül.

Erősíteni szeretnénk az együttműködést a digitalizáció és az iparpolitika területén, amely a versenyképességünk növeléséhez is nélkülözhetetlen, továbbá Schengen, a négy alapszabadság, a kohéziós és vidékfejlesztési politika megőrzése mentén. Biztonságunk szavatolása, valamint az uniós bővítési politika folytatása is kiemelt célunk.

Az elkövetkező néhány év kihívása lesz az, hogy bebizonyítsuk: az Európai Unió képes a XXI. századi kihívásokra válaszokat megfogalmazni. Oda kell figyelniünk, hogy életképes marad-e az EU, vagy valamiféle dezintegrációnak és egy mag-Európa létrejöttének leszünk-e a tanúi. Ez magyar szempontból elfogadhatatlan lenne, a kétsebességes Európa nem elfogadható számunkra. Viszont a megerősített együttműködés rendszere egy szerződésben jól körülírt lehetőség, amely egy ún. „patchwork” Európaként, egy többsebességes Európaként lehetőséget adhat arra, hogy egyes tagállamok szabályok mentén előre menjenek olyan kérdésekben, amelyekhez más tagállamok ebben a pillanatban még nem kívánnak csatlakozni. De nagyon fontos, hogy nyitva álljon számukra is a lehetőség arra, hogy ezekhez a politikákhoz a későbbiekben csatlakozhassanak. Tiszteletben kell tartanunk továbbá a szerződésekben rögzített hatásköröket, és mindenképp fel kell hagynunk azzal, hogy saját szabályainkat szelektíven, nem egyenlően alkalmazzuk a tagállamokra. Úgy gondoljuk, hogy a Bizottságnak vissza kell térnie a „Szerződések őre” szerepéhez, és ezzel párhuzamosan kiemelten fontosnak tartjuk, hogy az Európai Tanács stratégiai irányító szerepét megerősítsük. A nemzeti parlamenteknek a kormány is nagyon fontos szerepet szán az uniós döntéshozatalban, véleményünk szerint ezt meg kell erősíteni. Mi úgy gondoljuk, hogy csak akkor lehet sikeres Európa a jövőben, ha a kölcsönös megbízhatóságra, átláthatóságra, szubszidiaritásra építi politikáját. Több más országcsoporthoz hasonlóan március 2-án a Visegrádi Négyek is megfogalmaztak egy közös elképzelést az Unió jövőjéről, hozzájárulva a Római Csúcs vitájához. Ebben a Visegrádi Négyek a mi természetes érdekközösségünk, az EU egysége, az integrációs vívmányok megőrzése, a belső piac fontossága, a külső határok védelme, a polgárok biztonsága és az intézmények, tagállamok és állampolgárok kapcsolatának újragondolása mellett tettek hitet.

Migráció

2015-ben az EU külső határain több mint 1,8 millió illegális határátlépés történt, ebből négyszázezer a magyar-szerb, illetve magyar-horvát határon. A magyar álláspont kezdetektől fogva egyértelmű volt: meg kell védeni a külső határokat, el kell tudni dönteni, hogy kik léphetnek be az Európai Unió területére. Erre – külső határként – kötelezettségeink vannak a schengeni rendszer fenntartásában. Amennyiben a külső határokat nem tudjuk ellenőrizni, akkor az fog bekövetkezni, ami jelenleg sajnos a realitás, hogy a belső schengeni határokon határelőőrzéseket vezetnek be. A magyar-osztrák határon vagy a magyar-szlovén határon vannak belső schengeni határelőőrzések annak ellenére, hogy a nyugat-balkáni migrációs útvonalat a csatlakozásra váró balkáni országok, illetve Magyarország és Horvátország együttműködésével gyakorlatilag sikerült lezárni. Mi mindvégig azt mondtuk, hogy nem a beérkezett migránsok kötelező kvóták alapján történő elosztását kell preferálni, hanem a külső dimenzióra kell helyezni a fókuszot. Azaz szétosztás helyett a határvédelmet kell előtérbe helyezni. Ez leginkább azért fontos, mert az Európai Unió déli, dél-keleti határain körülbelül harmincmillió ember van, akinek politikai, illetve főleg gazdasági okokból nagyon vonzó az Európai Unióba való migrálás. Éppen ezért javasolta miniszterelnök úr már a Schengen 2.0 terv keretében, hogy külső hotspotokat kell létrehozni, és ott kell eldönteni, hogy ki az, aki jogosult olyan státuszra, amellyel majd beléphet az Európai Unióba, és ki az, aki nem. Ha egyszerre eresztjük be őket az Unió területére, akkor nagy problémák lehetnek azzal kapcsolatban, hogy hogyan tudjuk őket visszaküldeni az országukba. Mi úgynevezett migrációs szerződésekben gondolkodunk a legnagyobb kibocsátó, illetve tranzitországokkal. Fontos, hogy forrásokat és tudástranszfert irányítsunk oda, hogy minél inkább meg tudjuk oldani a helyi lakosság problémáit, és ne kelljen nekik veszélyes, számos esetben halálos útra kelni az Európai Unió felé. Ebben jelentős szerepe volt a nyugat-balkáni útvonal lezárásának. A Törökországgal kötött uniós megállapodás szintén fajsúlyos

kérdés, de itt ráadásul az országban felmerült politikai turbulenciákra is figyelniük kell. Nagyon fontos, hogy Törökország stabilitását tekintsük elsődlegesnek. Törökország területén jelenleg hárommillió migráns van, akiket az EU-val kötött megállapodás nagy részben helyben tartott. Részleges elmozdulás látszik a magyar álláspont irányában, ennek ellenére a kötelező kvótákról szóló jogszabályi javaslatok nem kerültek le az uniós napirendről, ezeket mind a mai napig megpróbálják elfogadtatni. A nyugat-balkáni útvonallal ellentétben a mediterrán útvonalon, ami Olaszországon keresztül kapcsolódik Európához, nem csökkent a nyomás, nagyon sok migráns érkezik onnan. Itt az lenne a cél, hogy Líbiával egy törökországihoz hasonló megállapodást kössön az Unió. Ha Líbiát sikerülne stabilizálni, akkor valószínűleg nagyban enyhülne ez a délről érkező migráns nyomás is.

A migrációs kérdés nagymértékben előrevetíti azt is, hogy fokozni kell a rendőri és igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és koordinációt is.

Biztonság

A külső határok megerősítésén és védelmén túl szükségessé vált az európai biztonsággal kapcsolatos stratégiák és szakpolitikák felülvizsgálata is. Egy NATO kapacitás kiegészítésére létrejövő európai uniós képességet kell kifejleszteni, amely nem teremt konkurenciát a NATO-val szemben, azonban önállóan alkalmassá teszi az Európai Uniót arra, hogy saját biztonságát szavatolni tudja, bizonyos válsághelyzetekben be tudjon avatkozni. Ez jelen pillanatban nem látszik biztosítottnak.

A Brexit ráirányította a figyelmet, hogy jelenleg a brit hadsereg a legkómolyabb haderő az Európai Unióban. Ez részben kapcsolódik Trump elnök hangzatos szavataihoz, hogy kinek mennyi pénzzel kellene hozzájárulnia a NATO képességeihez. A Trump adminisztráció jóval erősebben emlékezteti erre a NATO-partnereket.

Az EU bővítéshez kapcsolnám a biztonságpolitikai kérdéseket. A Balkánon jelenleg biztonságpolitikai vákuumot látunk. A szerb-koszovói viszony mélyponton van, Bosznia szétesőben, Macedóniában komoly belső problémák vannak, Montenegróban az ellenzék bojkottálja a parlament munkáját. Nagyon fontos, hogy az Európai Unió hiteles üzeneteket tudjon megfogalmazni, és a bővítés lehetőségét a balkáni térségnek fenntartsuk. Amennyiben ezt nem tesszük meg, akkor vannak más jelentkezők, akik a Balkánon a helyünkre szeretnének lépni. Itt az utolsó órákat látjuk, a magyar kormánynak ez kiemelt célja, ezért nagyköveti rangú diplomatakkal segítjük az országokat abban, hogy az uniós csatlakozási folyamatukban előre tudjanak lépni. A magyar kormány magában a folyamatban érdekelt, a csatlakozásra váró országnak természetesen teljesíteniük kell a nekik előírt követelményeket, nem szeretnénk ettől semmiképp eltekinteni.

Gazdasági kérdések

A magyar kormány úgy gondolja, hogy gazdasági kérdésekben is az EU2020 stratégiát kell szem előtt tartania, ami nem más, mint a növekedés és a munkahelyteremtés. Biztató hír, hogy a tavalyi évben minden EU-s tagállamban növekedés volt tapasztalható. Azonban meggyőződésünk, hogy az EU globális szerepének záloga a kiemelkedő gazdasági teljesítmény, de emellett az is, hogy az európai ipar, gazdaság versenyképességét is szavatolni tudjuk.

A kohéziós politikát számos politikai szintű támadás érte az utóbbi időben: megpróbálják összekötni a migráció kérdését a 2020 utáni kohéziós politikával. „Aki nem mutat elég szolidaritást, az ne is tartsa a kezét.” Ezt a megközelítést számos tanulmány cáfolja meg. Például a lengyelek készítettek egy tanulmányt, mely szerint a nettó befizetők, akik hozzájárulnak a hozzánk képest magas befizetéseikkel, hogy a kohéziós források a kelet-európai felzárkózó országokba kerüljenek, hozzájárulásukhoz viszonyítva nagymértékben profitálnak a V4 országoknak juttatott

kohéziós forrásokból – Ausztria százharminc százalékban, Németország százötven százalékban, míg Hollandia száznegyvenöt százalékban. Tehát ha drasztikus vágásra kerülnének ezek a fejlesztési pénzek, akkor ez nem csak a mi gazdaságainknak lenne érvágás, de a nettó befizető országok számára is.

Némi bizonytalanságot látni a következő MFF²³ kapcsán a Brexit miatt. A következő MFF-ben számunkra kiemelten fontos, hogy biztosítani tudjuk a szerződésben meghatározott kohéziós politikák, illetve a Magyarország számára szintén nagyon fontos közös agrárpolitika, és más, főleg a Juncker Bizottság óta előtérbe kerülő visszatérítendő támogatások kiegyenlítetttségét. Ide tartoznak az EFSI²⁴ és EFSI2 néven futó támogatások is. Az EFSI-vel kapcsolatban az látható, hogy annak földrajzi kiegyenlítődése igencsak az EU15, tehát az úgynevezett régi tagállamok irányában hat. A magyar kormány mindent megtesz azért, hogy ha ezek a támogatások a következő MFF-ben előtérbe kerülnek, akkor ezekből a támogatásokból a magyar gazdaság is részesüljön.

Brexit

A magyar kormány jelentős veszteségnek érzi a britek kilépését az Európai Unióból. Az Egyesült Királyság olyan tagállam, amellyel számos esetben tudtunk együttműködni, hasonló gondolataink voltak a nemzeti parlamentek és a nemzetállamok szerepéről, a gazdasági kérdésekkel, a versenybarát gazdasággal kapcsolatban. A legerősebb nem euró-zóna tag távozik az uniós tagállamok közül, amely szintén elég érzékeny volt az olyan szabályozók bevezetésére, amiket az eurózónára alkalmaztak volna, de később érzékenyen érinthették volna az EU27-et, illetve abban az esetben még az EU28-at. Mást nem lehet tenni, mint tisztelben tartani a brit állampolgárok 2016. június 23-i döntését. Részben

23 MFF – multiannual financial framework – többéves pénzügyi keret (a szerk.)

24 EFSI - European Fund for Strategic Investments - Európai Stratégiai Beruházási Alap (a szerk.)

üdvözlendő, hogy elindul egy gondolkodás az Európai Unió jövőjéről, s az EU27 bizonyos összeállítását is hozhatja a Brexit. Ami nekünk fontos kormányként, az az, hogy a Brexit folyamatában az Európai Tanács irányító, vezető szerepe mindvégig biztosított legyen. Itt vannak más fontos szereplők is, például a Bizottság főtárgyalója, Michel Barnier úr. Kérdés, hogy ő hogyan irányítja majd a kilépési tárgyalásokat. Fontos, hogy előzetesen olyan tárgyalási mandátumok szülessenek, amelyeket az Európai Tanács fogad el. Nagyon fontos számunkra, hogy az EU és az Egyesült Királyság között a lehető legszorosabb kapcsolat maradjon fenn a kilépést követően is. Úgy látjuk, hogy jelen pillanatban biztosíthatónak látszanak az Egyesült Királyságban dolgozó, illetve tanuló magyar állampolgárok érdekei. Ami még kiemelten fontos téma, és – mint általában a pénzügyek – jóval bonyolultabb kérdés is, ez a brit befizetések biztosítása a többéves pénzügyi keretbe. A kohéziós források felhasználása különösen érdekes kérdés. Ezeknek a pénzeknek a felhasználása az „n+3 szabály” miatt 2023-ig tart. Ráadásul 2020-2023 között komoly kifizetések történnek ezekből a forrásokból, ami, ha a jelenlegi ütemtervet vesszük figyelembe, akár négy évvel a brit kilépés után történhet.

Ezzel együtt nem gondoljuk azt, hogy meg kellene büntetni a briteket, de világossá kell tenni, hogy nem egyszerű a kilépés, és nem éri meg elhagyni az Európai Uniót. A britek bejelentették, hogy az 50. cikk szerinti notifikációra március 29-én kerül sor, gyakorlatilag a Római Csúcstól. Ezt követően ülnek össze az EU27 állam- és kormányfői és elfogadják a tárgyalási irányelveket. Amit mindenképpen ki kell emelni: a Brexit nem vezethet a négy alapszabadság egységének aláadásához, csorbításához az EU27 között. Ennek főleg a szociális kérdések között lesz sajnos jelentősége.

Belső piac

A belső piac létrehozása az egyik legnagyobb EU vívmány. Magyarországon csatlakozásakor is az egyik döntő szempont volt a több mint négy-százmillió belső piachoz való teljes körű hozzáférés.

A belső piac egyik komoly területe a digitális egységes piac létrehozása. A magyar kormány ezt kifejezetten indokoltnak tartja az integráció elmélyítése tekintetében, mert fokozza a globális versenyképességünket. Ezen a területen Magyarország nem teljesít rosszul, a 4G hálózatot harmadik legstabilabban biztosító ország vagyunk. Tavaly novemberben egy regionális digitális csúcst rendeztünk a V4-ek, Ausztria és Németország részvételével. Szintén célja a kormánynak, hogy Közép-Európa innovációs központjává váljon, különösen az elektromobilitás és az autonóm vezetés terén. Ezt egy teljesen autonóm vezetésre képes tesztpálya építése segíti elő, amelyet Zalaegerszegen most adtak át. Számos tagállammal együtt támogatjuk Európa újraiparosítását, a Bizottságot is igyekszünk ebbe az irányba orientálni. Az első pozitív jel, hogy a Bizottság egy átfogó uniós iparstratégia kidolgozását tűzte ki célul.

Ugyanakkor aggasztó tendenciák észlelhetők a szociális és munkaügyek területén. Ezek általában tagállami, protekcionista, piacvédő intézkedéseket szolgálnak, és a munkavállalók védelmének „cukormázába” csomagolják azokat. Erre példa a junckeri „azonos helyen végzett azonos munkáért azonos bért” jelmondat, vagy a svéd miniszterelnök és Juncker elnök által Göteborgban őszre meghirdetett „Fair munkahelyek és növekedés” csúcstalálkozó. Itt valójában az látható, hogy a közép-kelet-európai munkavállalók és vállalkozások kiszorítása a szociális dömping elleni harc álnévvvel a választási küzdelmek szerves populista elemévé vált, többek között Franciaországban, a Benelux államokban, Ausztriában, de ugyanez a kérdés jelentősen hozzájárult a Brexithez is. Az utóbbi időben az osztrák külügyminiszter és a kancellár is erős üzeneteket fogalmaztak meg az ott dolgozó magyarok felé. A munkavállalói mobilitást rendszeresen összemossák a kiküldetéssel, amely a

munkavállalók 0,7 százalékát teszi ki, mégis összeurópai szintű végzetes társadalmi problémaként állítják azt be.

Le kell szögezni, hogy a tagállamok közötti eltérő, alacsonyabb bérszint nem illegitim versenyelőny, hanem ez az eltérő fejlettségi szintnek, produktivitásnak az eredménye. Hazánk és a kormányunk elkötelezett mindennemű csalás és visszaélés elleni fellépés iránt, azonban a jogkövető vállalkozásainkat és a jogszerűen eljáró munkavállalóinkat mindenképpen meg kívánjuk védeni. Itt is célunk az, hogy érvényt szerezzünk a belső piac négy alapszabadságának.

Amikor 2004-ben csatlakoztunk az Európai Unióhoz, akkor a legtöbb tagállam hétéves derogációt vezetett be a munkaerőpiachoz való belépéshez. Németország és Ausztria még a kiküldetésnél is elérték ezt a hétéves derogációt. 2004-2011 között tartott a béke. Amikor csatlakoztunk az Európai Unióhoz, másnap megnyílt a magyar piac az európai uniós cégek, szolgáltatók, pénzintézetek és mindenki más előtt. Nem érvényesült, és nem is volt érvényesíthető a derogáció. Ráadásul a mobil munkavállalók jelentősen hozzájárulnak a fogadó ország gazdasági teljesítményéhez. Egy 2017. február 21-i brit felmérés azt mutatta ki, hogy amennyiben az összes EU-s munkavállaló elhagyná az Egyesült Királyságot, az abban a pillanatban négy százalékos GDP csökkenést eredményezne. Vannak olyan szektorok, köztük az NHS (a brit egészségügyi rendszer), ahol harminc százalék körüli az EU-s munkavállalók aránya. Ez azt jelentené, hogy a brit egészségügyi rendszer másnapra összeomlana. Az a vád is hamis, hogy a visegrádi országokból érkező, illetve a 2004 után csatlakozottak élőködnének a szociális rendszeren, hiszen erre is vannak adataink. Ausztriában 2015-ben 4,5 milliárd eurót fizettek be a V4-ek munkavállalói az osztrák társadalombiztosítási rendszerbe, míg ennek csak a felét kapták vissza szociális juttatások formájában. Ez abból is fakad, hogy döntően munkaképes korúakról és családtagjaikról beszélünk.

Egy másik aggasztó dolog, amit említeni kell, a közúti fuvarozás helyzete. A rendszerváltás egyik nyertes szektora Magyarországon és a

keleti országokban a közúti fuvarozás volt. Jelen pillanatban arra irányuló tervek láthatók sajnos Ausztriában, Németországban és Franciaországban is, hogy ezt a kiharcolt piaci pozíciót visszaszorítsák, mégpedig úgy, hogy a kiküldetés alá sorolnák be a közúti fuvarozást. Ezáltal olyan adminisztratív terheket rónának a fuvarozó cégekre, amelyek gyakorlatilag ellehetetleníték a működésüket. A problémának a bérkérdés csak egy része. Olyan előírások vannak például, hogy ha elindul egy Waberer kamion Magyarországról számos országon keresztül, majd vissza Szlovéniáig, akkor a három érintett tagállamban (Ausztria, Németország, Franciaország) három nyelven kell a sofőrnek a munkavállalói szerződését magával vinnie. A szociális pillér is egy trójai faló a megítélésünk szerint. Ehhez azt fontos leszögezni, hogy a foglalkoztatás- és szociálpolitikai intézkedések alakítása és működtetése elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik. Emellett a határozott álláspontunk az, hogy az uniós szintű szociális sztemderdek létrehozása súlyosan veszélyeztetné az európai KKV-k, sőt az egész EU versenyképességét. Itt mi szó szerint csapdát sejtünk, mert vannak bizonyos nyugati tagállamok, ahol fenntarthatatlan szociális rendszerek érvényesülnek. Ők ahelyett, hogy ezt megreformálnák, a XXI. századi lehetőségekhez, igényekhez igazítanák, megpróbálják ezt a fenntarthatatlan szociális rendszert elterjeszteni. Ezt elnevezik felfelé ívelő konvergenciának, és ezzel próbálják befolyásolni a tagállami szociális rendszerek kialakítását. Ennek egyik eleme a feltétel nélküli minimál jövedelem, amely teljesen ellentétes a magyar kormány munkaalapú társadalomba vetett hitével.

Az energiaunió önmagában nem kellene, hogy problémákat okozzon számunkra, de éppen az energiaunióval kapcsolatosan jelenik meg tervek szerint egy olyan jogszabály, ami egy az egyben kivezethetné a tagállamokkal a szabályozott energiaárak kérdéskörét. Nekünk egyértelmű pozíciónk, hogy ezt meg kell akadályozni, mert Magyarországon elég keserű tapasztalataink vannak azzal kapcsolatban, hogy a piac milyen árakat generál. Meg vagyunk győződve arról, hogy ez ellen a javaslat ellen fel kell lépni.

A klímapolitikával kapcsolatban 2015 decemberében a Párizsi Klímacsúcson fogadtuk el az azóta már hatályba lépett, jogilag kötelező erejű párizsi klímamegállapodást, aminek fő célja, hogy a globális felmelegedést 2°C alatt tartsa. Az EU tagállamai a világon az egyik legambiciózusabb közös célt tűzték ki maguk elé: az 1990-es bázisévhez képest negyven százalékos üvegházhatást okozó gázkibocsátás csökkentést írtak elő maguknak 2030-ig. Itt a konkrét végrehajtás módjával kapcsolatban tetten érhetőek bizonyos anomáliák. Nagyon fontos számunkra, hogy nem csökkenhet aránytalanul a magyar ipar, illetve az EU iparának versenyképessége.

Magyarország 2011-es soros elnöksége

Magyarország soros elnöksége elég régen volt már, de megfigyelhető egy igen biztató tendencia. Mégpedig az, hogy a 2004-ben csatlakozottak közül utolsóként, júliustól Észtország is betölti a rotáló elnökség szerepét. Ezzel, azt gondolom, végleg felnőttek a 2004-ben csatlakozott tagállamok. Az elnökség főleg egy közepes, vagy még inkább egy kis tagállam életében hatalmas tapasztalat, egészen furcsa helyzetbe kerül egy ország, amikor ő tölti be az elnökség szerepét. Mindenki őket akarja elérni telefonon, az EU-s intézmények hirtelen fokozott érdeklődést mutatnak a diplomataik iránt.

Emlékezni kell arra, hogy mi már akkor is azt mondtuk, „erős Európa”, most is azt mondjuk, hogy „erős Európa”, de a nemzetállamok erős Európája. Feljegyeztünk négy nagyon fontos eredményt, de ennél sokkal több van. Véleményem szerint a legfontosabb Horvátország csatlakozási tárgyalásának lezárása. Erre nem sok esélyt adtak a magyar diplomáciának, és mégis sikerült, azóta a horvátok is teljes jogú tagok. Elfogadtuk az első roma keretstratégiát az Európai Unióban, amely azóta is számos feladatot generál, és olyan tagállamok figyelmét is felhívja az integráció, a társadalmi befogadás kérdésére, akik ezzel

kevesebbet foglalkoztak. Elfogadtuk az EU Duna-régió stratégiáját, illetve az energiapolitikáról egy integrált politikai döntést fogadtunk el.

Köszönöm szépen a figyelmüket!

Dr. Ferkelt Balázs²⁵

Az eurózóna helyzete 2017-ben: a gazdasági és monetáris unió előtt álló kihívások

A gazdasági és monetáris unió megvalósítása, a közös pénz, az euró bevezetése az európai integráció egyik legfontosabb, kézzelfogható eredménye, vívmánya, az immáron hét évtizede a tagországokban megvalósuló béke, demokratikus berendezkedés, és az egységes piac a tagállamok közötti kereskedelmet serkentő és ezáltal a gazdasági teljesítményt növelő hatása mellett. Az euró napjainkra a világ gazdaság második legfontosabb (tartalék) valutája lett. A legmagasabb gazdasági integrációs forma ugyanakkor a többsebességes Európa koncepciójának gyakorlati megvalósulása is, tekintettel arra, hogy még 2017-ben is a huszonnyolc tagországból kilenc nem tagja az euróövezetnek. A 2008-2009-es világméretű pénzügyi és gazdasági válság, majd a több eurózóna tagországban is jelentkező szuverén adósságválság a gazdasági és monetáris unió több gyenge pontjára is rávilágított és az integrációs forma továbbfejlesztését, valamint számos reformintézkedést kényszerített ki. Az eurózóna megerősítése, a közös valutaövezet előtt álló kihívások sikeres leküzdése valamennyi európai uniós tagország érdeke.

²⁵ Tanszékvezető egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem, Külkereskedelmi Kar, Nemzetközi és Európa-tanulmányok Intézeti Tanszék

Kiindulási pontok: a gazdasági és monetáris unió konstrukciója

A gazdasági és monetáris unió aszimmetrikus módon került megvalósításra az európai integrációban. Míg a monetáris politika az eurózóna tagországok esetében kizárólagos uniós hatáskörnek minősül, addig a gazdaságpolitika szintjén mindösszesen egy koordináció valósult meg kezdetben, és az egységes piac sem működik tökéletesen, gondolva itt például a munkaerő igen alacsony mobilitására. Az az – elsősorban a franciák által támogatott – elképzelés érvényesült, amelynek értelmében a monetáris integrációt minél előbb meg kell valósítani, mindez a gazdasági unió erősödését is maga után vonja majd. Ez a megközelítés azonban jelentős kockázatokat is rejtett magában, tekintettel többek között arra, hogy már az 1969-es Werner-terv megszületését követően kimutatták elemzések a monetáris integráció megvalósításának lehetséges regionális egyenlőtlenségeket növelő hatásait (ld. pl.: Stahl (1974)). Ezeket a kockázatokat erősítette fel, hogy az új integrációs forma harmadik szakaszába történő belépés feltételül meghatározott konvergencia-kritériumok esetében gyakorlatilag egy adott időpont (általában az utolsó tizenkét hónap) adataiból indultak ki (kivéve az árfolyamkritériumot és az államadósságra vonatkozó referenciaérték teljesítését, bár ez utóbbi esetében a hosszabb időtáv „enyhítő körülményként” kerülhetett figyelembe vételre. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy 1998 májusában, amikor a GMU harmadik szakaszába lépő országok köréről döntöttek, kevéssé a szakmai, közgazdasági, sokkal inkább politikai (és „integrációpolitikai”) szempontok játszottak szerepet. Nyilvánvaló, hogy kevés számú tagországgal nem lett volna érdemes létrehozni az euróvezetet már csak méretgazdaságossági és presztízs szempontok miatt sem, viszont így fordulhatott elő, hogy a tizenöt tagú EU-ban azon tizenkét ország közül, amelyek be akarták vezetni minél előbb az eurót, tizenegy alkalmasnak találtatott. Így történhetett meg, hogy az eurót számlapénz formájában egy meglehetősen heterogén gazdasági térben vezették be. Ráadásul az a Görögország, amelyik 1998-ban még

egyik kritériumot sem teljesítette, a Tanács 2000-ben született döntése alapján 2001-ben csatlakozhatott az euróövezethez. Az 1. táblázat a tizenkét eurózóna tagország egy főre jutó GDP-jét mutatja 1999-ben, folyó áron, valamint folyó áron és vásárlóerő-paritáson számítva.

1. táblázat: A 12 eurózóna-tagország egy főre jutó GDP-je 1999-ben (euró, folyó árakon és vásárlóerő-paritáson (PPS))

Ország	GDP/fő (euró, 1999)	GDP/fő PPS (euró, 1999)
Ausztria	25500	24000
Belgium	23900	22400
Finnország	24600	21600
Franciaország	23300	21300
Görögország	13000	16100
Hollandia	26200	25200
Írország	24700	23500
Luxemburg	48400	44100
Németország	25400	23200
Olaszország	20600	22300
Portugália	11700	15500
Spanyolország	14700	17400

Forrás: Eurostat (2017a)

Jól látható a táblázatban a messze átlag alatti spanyol, portugál és görög fejlettségi szint. Ráadásul vásárlóerő-paritáson számítva is nagyon magasak a különbségek. Ma már ismeretes, hogy Görögország nem a valóságnak megfelelő statisztikákat közölt az Eurostattal és ténylegesen nem teljesítette a konvergencia kritériumokat 2000-ben, ami egyébként a korábbi adatok és makrogazdasági teljesítmény függvényében kisebb csodával ért volna fel.

A monetáris integráció konstrukcióját tovább gyengítette az a tény, hogy miután Németország és Franciaország három éven keresztül nem tudta teljesíteni az 1997-ben megalkotott – és akár a konvergencia-kritériumok fenntarthatósági korrekciójának is minősíthető – Stabilitási

és Növekedési Paktum előírásait, ahelyett, hogy szankcióval sújtották volna az integráció motorját alkotó két országot, a Tanács a túlzott deficit eljárás megszüntetéséről döntött – mely döntést az Európai Bíróság a közösségi jogba ütközőnek talált később – továbbá 2005-ben inkább a Paktum fellazításáról határozott.

Válságok és következményeik

A 2007-2008-as világméretű pénzügyi-gazdasági válság, valamint a 2010-ben kialakult szuverén adósságválság több eurózóna tagország is súlyosan érintett. Ennek, valamint annak az előző fejezetben is vázolt ténynek ellenére, hogy egyes országok válsághelyzetéhez közvetett módon az eurózóna-tagság, a monetáris integráció konstrukciója és annak megvalósulása is szerepet játszott, nem beszélhetünk az eurózóna válságáról, jóllehet a válságidőszakok következtében az eurózónába vetett bizalom csökkent (Ferkelt, 2015). Ettől függetlenül itt is ki kell hangsúlyozni, hogy az a tény, hogy az eurózóna egy túlságosan heterogén, nagy gazdasági-társadalmi egyenlőtlenséggel bíró térben jött létre, komoly veszélyfaktort jelentett. Elég csak arra gondolni, hogy például Írországban vagy Portugáliában nem sokkal az euró 1999-es számlapénz formában történő bevezetése előtt még 6,75, illetve 4,5% volt az irányadó kamatláb mértéke, 1999. január 1-jétől viszont 3% lett az egész eurózónára kötelező egységes irányadó kamatláb. A jelentős kamatlábcsökkentés ugyan kétséget kizáróan növekedés-ösztönző, ezáltal Portugália esetében reálgazdasági felzárkózást elősegítő hatással bírt, ugyanakkor komoly hitelkiáramlást vont maga után, ami elsősorban a később a válság kirobbanásában kulcsszerepet játszó ingatlan-szektorban csapódott le.

A válságok eredményeképpen több eurózóna tagország is pénzügyi segítséget kért hitelcsomagok formájában. Erre volt kénytelen Írország, Portugália, Görögország, Ciprus és Spanyolország, bár ez utóbbi ország

hangsúlyozta, hogy esetében nem az államháztartási hiány és az államadósság drasztikus növekedése, sokkal inkább a bankrendszer (takarékszövetkezeti rendszer) átszervezésének szükségessége kényszerítette ezt ki.

A válságok rávilágítottak a monetáris integráció működésének, illetve a monetáris uniós tagság egyik fontos összefüggésére, nevezetesen, hogy nemzetek feletti monetáris politika esetén az eltérő tagállami fiskális politikai döntések a többi tagországra és az egész eurózónára hatást gyakorolnak. Mindezek miatt a monetáris integráció megvalósításakor a gazdaságpolitika más részpolitikái, így különösen a költségvetési politika esetében is a lehető legszorosabb együttműködésre, összehangolásra van szükség.

A válságok következtében felgyorsult a monetáris unió mellett, az annak elválaszthatatlan részét képező gazdasági unió megvalósításának folyamata, a korábbi gazdaságpolitikai koordináció helyett egyre inkább gazdasági kormányzásról beszélhetünk. A hatos jogszabálycsomag, a fiskális paktum, a kettes jogszabálycsomag, a bankunió megvalósítása, az állandó válságkezelő alap (ESM) felállítása mind-mind az eurózóna megerősítésének irányába hatnak, régi hiányosságokat felszámolva ezzel.

A gazdasági és monetáris unió konstrukciójának hiányosságai, illetve az egyes tagországokat érintő válsághelyzetek ellenére az euró bevezetése és működése az európai integráció sikertörténetei közé sorolható, a közös pénz első tizennyolc évének mérlege pozitív. Az euró egyértelműen a világ gazdaság második legfontosabb (tartalék) valutája lett, hozzájárulva ezzel az Európai Unió és az eurózóna világ gazdasági szerepének növekedéséhez. A tagországok kétharmadában kizárólagos törvényes fizetőeszköz, és az eurózónán kívül is egyre többen használják az eurót (Montenegró hivatalos pénzneme is az euró). Az euró első tizennyolc évét átlagosan alacsony infláció és alacsony kamatlábak jellemezték. Az Eurobarometer felmérései szerint 2016-ban az EU

lakosságának 58%-a az euró mellett tette le voksát, az eurózóna tagországokban ez az érték elérte a 70%-ot. Az összes eurózóna-tagországban magasabb volt az euró-pártiak aránya, a 28-tagú Unióban összesen hat országban: Bulgáriában, Lengyelországban, Dániában, Svédországban, Csehországban és az Egyesült Királyságban volt nagyobb az ellenzők aránya (European Commission, 2017a).

Az eurózóna helyzete 2017-ben

Az eurózóna 2015-ben a világméretű pénzügyi-gazdasági válság óta az egyik legmagasabb reál GDP-növekedését érte el (2%), 2016-ban a növekedés mértéke 1,8, míg 2017-ben 1,7 százalékra várható. Mindez néhány tized százalékponttal alacsonyabb, mint a 28-tagú EU átlagos növekedési adata, a 2016-os év kivételével pedig alacsonyabb, mint az USA értéke, ugyanakkor minden évben magasabb, mint a több évtizedes (többek között) növekedési problémákkal küzdő Japán reál GDP bővülési üteme. Az OECD által számított potenciális GDP-növekedési ütemek vizsgálatánál azt láthatjuk, hogy az eurózóna tizenkilenc országból mindösszesen hét haladja meg az idei évben az OECD-átlagot és az USA értékét, Görögország, Olaszország és Portugália értékei pedig a legalacsonyabbak az összes OECD ország közül (OECD, 2017). 2017-re az eurózóna minden országában növekedés várható, még Görögországban is, mely utóbbi ország esetében komoly szerepet játszanak a bővülésben a beruházások. (European Commission, 2017b) Ettől függetlenül Görögország gazdasági helyzete még mindig messze nem stabil, a bruttó államadósság 179%, és 2017-re ismét deficit-es államháztartás várható, a külső egyensúly viszont javuló tendenciát mutat, mint ahogyan a munkanélküliségi ráta is lassú ütemben, de csökken. Az Európai Bizottság 2017 júliusában javaslatot tett a görög túlzott deficit-eljárás lezárására. Az ország azonban nem képes piaci alapokon finanszírozni magát, a reformok lassan haladnak, és komoly a társadalmi ellenállás.

A válságokból való kilábalás jeleit mutatja, hogy 2016-ban már csak mindösszesen két olyan eurózóna tagország volt, ahol a 2016-os egy főre jutó (folyó áron, illetve folyó áron és vásárlóerő-paritáson számított) GDP érték nem érte el a 2007-es szintet: Ciprus és Görögország. Olaszország esetében közel azonos volt a két érték. (2. táblázat).

2. táblázat: A 19 eurózóna-tagország egy főre jutó GDP-je 2007-ben és 2016-ban (euró, folyó árakon és vásárlóerő-paritáson (PPS))

Ország	GDP/fő (euró, 2007)	GDP/fő PPS (euró, 2007)	GDP/fő (euró, 2016)	GDP/fő PPS (euró, 2016)
Ausztria	34000	32300	40000	36700
Belgium	32500	30400	37400	34200
Ciprus	22900	27100	21000	23600
Észtország	12100	18100	15900	21500
Finnország	35300	31100	39200	31700
Franciaország	30400	28200	33300	30300
Görögország	21100	24100	16300	19500
Hollandia	37400	35800	41300	37500
Írország	44800	38500	58800	53200
Lettország	10300	14900	12800	19000
Litvánia	9000	15700	13500	21900
Luxemburg	77300	69100	92900	77400
Málta	14200	20500	22700	27600
Németország	31000	30500	38000	35700
Olaszország	27400	27900	27600	27900
Portugália	16600	21200	17900	22400
Spanyolország	23900	26900	24000	26500
Szlovákia	10400	17400	14900	22400
Szlovénia	17400	22700	19300	24100

Forrás: Eurostat (2017a)

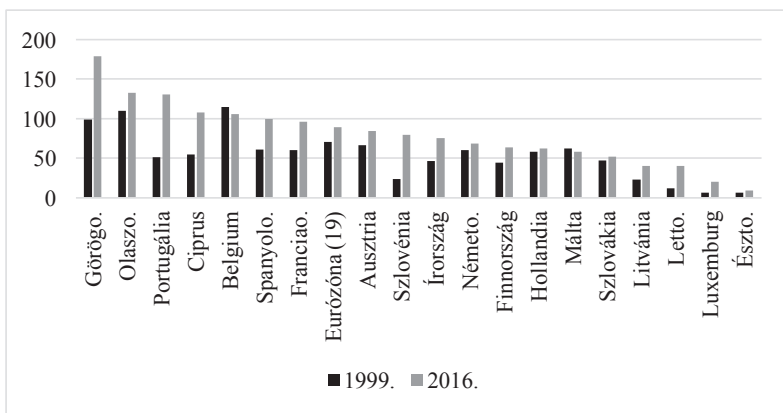
A harmonizált átlagos inflációs ráta 2017 első hét hónapjában 1,1 és 2% között mozgott. Általánosan megállapítható, hogy az EKB a közép-távú inflációs célkitűzését (2% alatti, de ahhoz közeli inflációs ráta)

gyakorlatilag teljesítette. Az inflációs ráta mértéke az egyes eurózóna országok esetében nem mutat túlzottan nagy eltéréseket, 2017 májusában 0,0 (Írország) és 3,2% (Litvánia) között mozgott. (Eurostat, 2017b) Az eurózónában megfigyelhető a fogyasztói árszínvonalak konvergenciája, 2016-ban Írországban volt a legmagasabb az árszínvonal (az EU-28 átlagának 124,6%-a), míg Litvániában a legalacsonyabb (63,4%). (Eurostat 2017c)

Az eurózóna-tagországok államháztartási helyzete a válságok óta nagyon komoly javulást mutat, az átlagos államháztartási deficit 2008-ban a GDP 2,2, 2009-ben 6,3, 2011-ben 4,2, míg 2016-ban már csak 1,5 százalékát tette ki, és 2017-re és 2018-ra is javulást prognosztizál az Európai Bizottság (Eurostat (2017d), Európai Bizottság (2017b)). Mindennek köszönhetően 2017 júliusában már csak három eurózóna-tagországgal, Franciaországgal, Görögországgal és Spanyolországgal, valamint az Egyesült Királysággal szemben volt érvényben túlzott-deficit-eljárás.

A válságok következtében megnövekedett, de szerencsére napjainkra jelentősen lecsökkent államháztartási hiány eredményeképpen a bruttó államadósság a válságok előtti szinthez képest drasztikusan megnőtt. Az 1. ábra az euró 1999-es bevezetésekor tapasztalt államadósságszintet hasonlítja össze a 2016-os értékekkel.

1. ábra: Az euróóóna tagországek bruttó államadóssága a GDP százalékában 1999-ben és 2016-ban

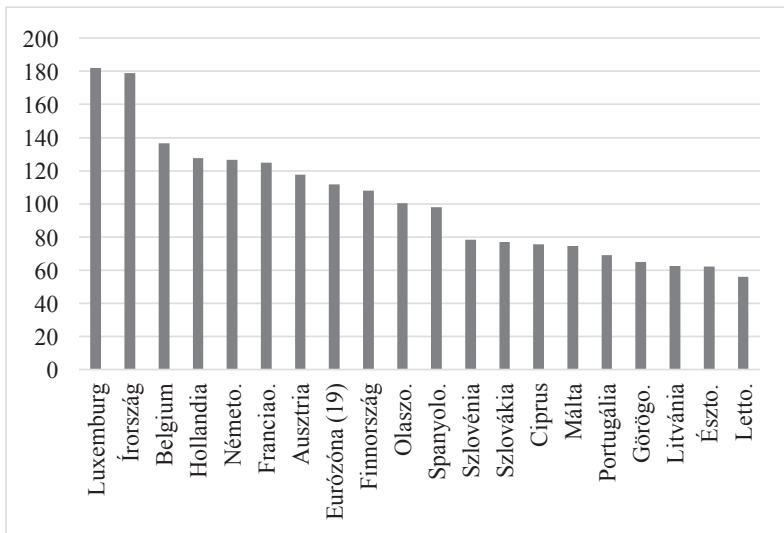


Forrás: Eurostat (2017e)

Megfigyelhető, hogy mindösszesen két olyan euróóóna tagorszáék van, ahol a bruttó államadósság szintje 2016-ban alacsonyabb volt, mint 1999-ben, Belgium és Málta, de Belgium esetében még így is meghaladja a GDP 100 százalékát! Mindemellett összesen hat olyan orszáék van (Málta, Szlovákia, Litvánia, Lettorszáék, Luxemburg és Észtorszáék), ahol alatta marad az adósság szintje a maastrichti konvergencia-kritériumokban meghatározott hatvan százalékának.

Az egyes orszáék között jelentős különbségek mutatkoznak olyan reálgazdasági mutatók esetében is, mint például a termelékenység. Az EU-28 átlagában kifejezett munkatermelékenység (egy ledolgozott munkaóórára eső GDP vásárlóerő-paritáson számítva) terén az egyenlőtlenségek kis mértékben csökkentek ugyan, de még 2016-ban is az 56 és a 182% közötti tartományba estek. (2. ábra) (Mindenképpen célszerű munkaóórára vetítve vizsgálni a termelékenységet, mert az egyes orszáék között a részmunkaidős foglalkoztatottak arányában és a ledolgozott átlagos munkaóórában is különbségek mutatkoznak.)

**2. ábra: Az eurózóna tagországok munkatermelékenysége
(egy munkaóra jutó GDP vásárlóerő-paritáson)
az EU-28 átlagában 2016-ban (%)**



Forrás: Eurostat (2017f)

A tizenkilenc tagországból mindössze hét ért el az eurózóna átlagánál és kilenc az EU-28 átlagánál magasabb értéket, és talán meglepő lehet, hogy Finnország is az eurózóna átlaga alatt teljesített.

A gazdasági és monetáris unió előtt álló kihívások

A gazdasági és monetáris unió előtt álló rövid-, közép-, és hosszú távú kihívások a következő pontokban foglalhatók össze:

1. Görögország helyzete: Görögország még mindig adósságválságban van és egyáltalán nem biztos, hogy bent tartható az eurózónában. Görögország költségvetését 2010 óta nemzetközi mentőcsomagok

tartják életben, ha 2017 júniusában nem születik döntés a harmadik mentőcsomag újabb részletének átutalásáról, Görögország gyakorlatilag fizetéseképtelen lett volna. Egyre többen hangsúlyozzák – különösen az IMF részéről – az adósságenyhítés szükségességét a fenntarthatatlan államadósság miatt.

2. Olaszország adósság szintje tartósan magas és nem fenntartható. Olaszország bruttó államadóssága 2007 óta évről évre növekszik, 2017-ben elérheti a GDP 133 százalékát, ráadásul összértéke (2016-ban 2.217,9 Mrd euró (Eurostat, 2017e)) a legmagasabb az egész Európai Unióban. Ennek meghatározó része ugyan devizabelföldiek kezében van, ugyanakkor az EKB is jelentős állományt vásárolt fel másodlagos piacokon az utóbbi években.
3. A heterogenitás továbbra is jellemzője az eurózónának. Az 1. és 2. ábra, valamint a 2. táblázat adatai alapján jól látható, hogy a gazdasági fejlettségben, termelékenységben, államadósság szintben mutatókozó egyenlőtlenségek továbbra is túlságosan nagyok, messze nem beszélhetünk homogén gazdasági térről.
4. A gazdaságpolitikai koordináció erősödése, a gazdasági kormányzás megvalósítása ellenére fennáll annak a veszélye, hogy nem jön létre „igazi” gazdasági unió. A legtöbb tagország elzárkózik a közös költségvetési politika bevezetésétől, a tagállami mozgástér csökkentésétől. Elegendő arra gondolni, hogy például az adóharmonizáció is nagyon lassan halad az Európai Unióban.
5. Az alacsony kamatkörnyezetben újabb „buborék” kialakulásának a veszélye fenyegethet, a DAX-index például 2009 és 2017 között 146 százalékkal emelkedett, a német ingatlanárak pedig hat év alatt több mint száz százalékkal növekedtek (Der Spiegel, 2017).

6. Az eurózóna további kibővítése egyelőre úgy tűnik, várat magára. A kilenc nem eurózóna-tag uniós ország közül egyedül Románia rendelkezik céldátummal (igaz, már elég régóta és többször módosították is azt), Csehország, Lengyelország és Magyarország pedig egyelőre kivár. Ezen országoknak azt is figyelembe kell venniük, hogy ne ők maradjanak utolsóként az eurózónán kívül, mert az egyértelműen versenyhátrányt jelentene számukra.
7. Mindenképpen tisztázni szükséges az Európai Központi Bank szerep-körét is, tekintettel arra, hogy a mennyiségi lazítás, illetve a másodlagos piacokon történő jelentős állampapírvásárlás egyre több kritikát kap az Európai Unión belülről és kívülről is. Az állampapírvásárlás gyakorlatilag mesterséges keresletet támaszt a kevésbé piacképes állampapírok irányába, alacsonyabb szinten tartva ezzel a kamatlábakat és biztosítva ezáltal a strukturális reformok és a költségvetési konszolidáció elhalasztásának lehetőségét.

Összegzés, következtetések

A gazdasági és monetáris unió megvalósítása, az euró bevezetése, mint egyben az egységes piac megkoronázása, egyike az európai integráció legfontosabb vívmányainak és legsikeresebb projektjeinek. Ezen nem változtat az a tény sem, miszerint a 2008-2009-es világméretű pénzügyi és gazdasági válság, valamint a szuverén adósságválság több eurózóna tagállamot a fizetéseképtelenség határára sodort, és ezek az országok csak hitelcsomagok segítségével tudták stabilizálni helyzetüket. Görögország pénzügyi, finanszírozási helyzete továbbra sem tűnik adóssághelyeztetés nélkül fenntarthatónak, továbbá az olasz államadósság magas szintje is komoly problémát jelenthet a következő években.

A válságokra adott válaszként megerősített gazdaságpolitikai koordináció, a gazdasági kormányzás fokozatos megvalósítása, a bankunió

kiteljesedése mind eredményesen hozzájárulhatnak a válsághelyzetek megelőzéséhez, valamint az egyes eurózóna tagországok és az egész euróövezet ellenállóképességének erősödéséhez. A sikeres reformokkal vonzóvá tehető az eurózóna az egyelőre még a közös pénz bevezetése előtt álló uniós tagországok számára is. Az eurózóna bővítése képes erősíteni az euró világgazdasági, geopolitikai pozícióját, ugyanakkor a tagországok és a régiók közötti gazdasági-társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére a 2020 utáni pénzügyi perspektívában is kiemelt figyelmet kell fordítani, mivel a heterogenitás magas szintje folyamatosan rizikófaktort jelent a valutaövezet működése szempontjából.

Irodalomjegyzék

Der Spiegel (2017): Vor dem Crash, 6/2017, pp.64-68.

European Commission (2017a): Standard Eurobarometer 86, Autumn 2016. Europeans' opinion of the European Union's priorities.

European Commission (2017b): European Economic Forecast, Institutional Paper 053, May 2017.

Eurostat (2017a): Main GDP aggregates per capita
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_pc&lang=en Letöltve: 2017. 07. 31. 20:24

Eurostat (2017b): HICP - all items
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teicp000&language=en> Letöltve: 2017. 07. 25. 19:30

Eurostat (2017c): Comparative price levels
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00120&plugin=1> Letöltve: 2017. 07. 25. 19:40

Eurostat (2017d): General government deficit/surplus
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1> Letöltve: 2017. 06. 05. 19:30

Eurostat (2017e): General government gross debt (% of GDP and million EUR)
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410> Letöltve: 2017. 06. 05. 19:30

Eurostat (2017f): Labour productivity and unit labour costs
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Letöltve: 2017. 07. 31. 21:05

Ferkelt, B. (2015): Az eurózóna helyzete 2015-ben: Egyben tartható a monetáris unió? In: Prosperitas 2015/1. Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest.

OECD (2017): Global Economic Outlook, June 2017, Paris.

Stahl, H.-M. (1974): Regionalpolitische Implikationen einer Währungsunion. J. C. B. Mohr, Tübingen.

*Deák Zoltán*²⁶

Az Európai Szemeszter működése, gyakorlat és tapasztalatok

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A mai napon már elhangzott, hogy az európai gazdasági kormányzásnak egyik fontos eleme az úgynevezett Európai Szemeszter. Előadásomban bemutatom magát a folyamatot és arra is kitérek, hogy mért ezt az elnevezést kapta.

2010-ben az Európai Unió tagállamai elfogadták az úgynevezett Lisszaboni Stratégiát, a 2020-as célokat és célkitűzéseket. Egy külön előadást szentelhetnénk a kérdésnek, hogy miért éppen ezek a célszámok és miért éppen ezek a mutatók kerültek politikai szinten elfogadásra. Most csak annyit említsünk meg, hogy a versenyképesség és a gazdasági fejlődés szempontjából ezek azok a mutatók, amelyek az Európai Unió és versenytársai számára összehasonlíthatók. Tudni kell róluk, hogy ezek úgynevezett kompozit mutatók, tehát adott esetben több elemből állnak össze, és természetesen figyelembe veszik a tagállamok közötti különbségeket is.

26 Politikai és Gazdasági Részleg vezető, Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete

Mielőtt az egyes célok taglalásába fognánk, annyit jegyezzünk meg, hogy a különböző célok egymással szorosan összefüggnek, egyikből következik a másik. Talán nem kell hosszasan magyarázni, hogy az oktatás hogyan függ össze a foglalkoztatással, az innovációval és ezen keresztül a szegénységgel. Elmondható, hogy az Európai Unió ambíciózus célokat tűzött ki maga elé, s a jelen állás szerint nem garantálható, hogy ezeket el is fogja érni. Talán a klíma és energia ügy kapcsán állunk a legjobban, ahol is az üvegházhatást okozó gázok kibocsájtásánál már csaknem elértük a kitűzött célokat. Nyilvánvaló, hogy az elért jelentős csökkenésben nyomós szerepet játszott a 2008-as válság és az ipari termelés visszaesése, illetve az Európából kitelepült ipar. Természetesen nem csak uniós szinten kerültek elfogadásra politikai szinten mutatók, hanem a tagállamok is vállaltak ebben szerepet. Egy megjegyzés: ha a tagállami szinten vállalt mutatókat összeadjuk, nem jön ki az európai uniós célérték, de be kell kalkulálni, hogy lehetnek túlteljesítők is. Magyarországon esetében az látható, hogy a cél és tényadatok tekintetében elég jelentős elmaradás van. Egyedül a felsőfokú végzettségűek aránya esetén látszik a jó teljesítés, viszont az is igaz, hogy maga a vállalás is elég szerény volt. A különböző szegénység kompozit mutatók terén is van még tennivaló a számok szerint.

Elég komplex feladat ezeket a mutatókat és ezeket a teljesítéseket nyomon követni, hiszen különböző szakpolitikai intézkedések, szakpolitikák befolyásolják az eredményeket. Az Európai Szemeszter lett az az eszköz, az a folyamat, amelyen keresztül a tagállamok és az Európai Bizottság tudja követni a változásokat. Az Európai Szemeszter magyar vonatkozása, hogy a 2011. első félévi magyar uniós elnökség alatt fogadták el és az első Európai Szemeszter is magyar volt. Akkor még jóval szorosabb határidőkkel működött a rendszer, de a magyar közigazgatás még az elnökségi feladatok mellett is megbirkózott az Európai Szemeszter jelentette feladatokkal.

Maga a szemeszter novemberben indul az éves növekedési jelentéssel, amelyben a Bizottság szakértői egy csomagot állítanak össze az egész Európai Unióra és annak tagállamaira vonatkozóan. A különböző gazdasági mutatókon keresztül egyfajta kitekintést adnak az elkövetkező időszakokra. Novemberben születik több más anyag is, melyekre az idő rövidsége miatt most nem térhetünk ki. A növekedési jelentés után a Bizottság és a tagállamok kormányai, tisztviselői több alkalommal találkoznak, és előkészítik az úgynevezett országjelentést. A Magyarországra vonatkozó országjelentés legutóbb 2017. február 22-én látott napvilágot. És éppen a most zajló konferenciával egy időben Budapesten, a Tudományos Akadémián Magyarország Kormánya és az Európai Bizottság tisztviselői mutatják be és tárgyalják meg az országjelentést, különböző érdekképviselők és érdekelt felek bevonásával. Az egyeztetések végeredményeként születnek meg az úgynevezett országspecifikus ajánlások. Ezt követik még különböző konzultációk, mind a kormánnyal, mind az érdekképviselőkkel. A tagállamok az országjelentésre válaszul elkészítik a saját úgynevezett nemzeti reformprogramjukat. Itt nagyon-nagyon rövid idő áll rendelkezésre, ezért én nem is az egymásutániségot, talán inkább a párhuzamosságot és az egymást erősítő jelleget hangsúlyoznám ki. Májusban a Bizottság javasol különböző fókuszált területeken úgynevezett országspecifikus ajánlásokat, amelyeket a Tanács megtárgyal és végül a legfelsőbb politikai szint, az Európai Tanács, körülbelül júliusban fogadja el. Tehát novembertől júliusig európai uniós szinten és az európai intézmények bevonásával folyik a munka. Az év második fele viszont úgynevezett Nemzeti Szemeszter, amikor szerencsés esetben a tagállamok válaszul a felvetett és azonosított problémákra, különböző szakpolitikai és egyéb intézkedéseket tesznek, esetleg még a költségvetéseket is módosítják. Ilyen szempontból Magyarország különleges helyzetben van, hiszen itt már sokkal korábban elfogadásra kerül a költségvetés. Ez tehát az Európai Szemeszter menete.

2016-ban az Európai Bizottság és a Tanács pénzügyi területen, szabályozási területen, valamint az oktatásban és a munkaerőpiacon fogadott el ajánlásokat Magyarországra számára.

Első pontban egy strukturális költségvetési kiigazítást javasoltak Magyarországnak 2016-ban és 2017-ben, ami ahhoz szükséges a Bizottság szakértői szerint, hogy a középtávú költségvetési cél, tehát a konvergencia tervben szereplő célok teljesüljenek. Második nagy probléma Magyarországon a felmérések szerint, hogy különböző ágazatspecifikus adók esetleg módosíthatják vagy torzíthatják a piaci versenyt és a gazdaság működését. A Bizottság azt javasolta 2016-ban, hogy ezeket fokozatosan vezessék ki, illetve csökkentsék az alacsony jövedelműek adóékét is, a jelenlegi magyar adórendszer ugyanis az alacsony jövedelműeket jobban sújtja. A közbeszerzések terén nagyobb átláthatóságot és a korrupció elleni nagyobb fellépést kért a Bizottság és a Tanács, illetve azt, hogy a szolgáltatásra és a kiskereskedelmi ágazatra vonatkozó szabályozási keretek legyenek átláthatók és kiszámíthatók. A harmadik javaslatcsoport a közmunkaprogramra és az oktatásra vonatkozik. Magyarország úgynevezett aktív munkaerőpiaci intézkedései gyakorlatilag a közmunkaprogramot jelentik, ez a fő csapásirány. A Bizottság és a Tanács azt szeretné, hogy más intézkedések nagyobb súlyt kapjanak, ne csak a közmunkaprogram maradjon meg lehetőségként. A szociális segély és a munkanélküli ellátás megfelelése, valamint a támogatottak körének kérdése egy másik példa. A magyarországi munkanélküli ellátás három hónap. Ez európai szinten a legalacsonyabb és az Európai Bizottság megítélése szerint nem hatékony ez az intézkedés, hiszen egy felsőfokú végzettségű személyt például kényszeríthet arra, hogy a végzettségének nem megfelelő állást is elfogadjon, különben esetleg kikerül a szociális ellátórendszerből. Ez nyilvánvalóan senkinek sem jó, se az egyénnek, se a társadalomnak, hiszen az illető oktatása súlyos befektetés volt, ami azután nem térül meg a munkaerőpiacon. Az oktatás eredményeinek javítása, illetve az úgynevezett szegregáció kérdése is felmerült.

Ha a 2017-es adatokat vizsgáljuk, azt látjuk, hogy Magyarország gazdasági teljesítménye alapvetően jó és a belső kereslet által vezérelt. Viszont az is látszik, hogy a potenciális növekedés egy teljes százalékponttal elmarad a válság előttről, és ennek egyik oka lehet az a nagyon alacsony beruházási szint, amely visszafogja a termelékenységi növekedést és így rontja a versenyképességünket is. Ezen kívül ismét szerepel a merev és átláthatatlan vagy kiszámíthatatlan szabályozási keretrendszer, valamint az, hogy az innováció nem vált a magyar gazdaság szerves részévé, a külföldi tulajdonos és a magyar cég között a termelékenységi különbség jelentősen nem csökken. Felmérések és kutatások szerint Magyarországon az üzleti tevékenység folytatásának egyik legfőbb akadálya az instabil szabályozási környezet, és az, hogy nem jut szerephez a döntés előkészítésben sem az érdekeltek bevonása, sem a tényeken alapuló szakpolitika. Néhány adóügyi intézkedés a helyes irányba mutat, viszont továbbra is vannak kihívások. A magyar adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya még mindig magas a regionális versenytársakkal összehasonlítva, továbbá nagyon összetett és bonyolult a magyar adórendszer, ami miatt nagy az adminisztrációs teher a vállalkozásokon. A munkaerőpiaci helyzet javult, tehát a foglalkoztatási ráta magas, viszont látszik az, hogy egyre inkább munkaerőhiány alakult ki Magyarországon. Szerencsére ezt a kormány is látja és a közeljövőben intézkedéseket fog tenni ennek megszüntetésére, kezelésére. A női munkavállalás, tehát a nők családalapítás utáni munkaerőpiacra történő visszaintegrálása terén viszont még maradnak kihívások, továbbá nagyon magas a romák körében a munkanélküliség. Utoljára szeretnék kitérni az oktatásra. A magyar diákok nem szerepelnek jól az elmúlt időszakban elhíresült PISA felméréseken, és egyéb felmérések is hasonló eredményeket hoztak. A tanulmányok igazán súlyos megállapítása az, hogy a tanulók társadalmi, gazdasági helyzetének az oktatási eredményekre való hatása sokkal nagyobb, mint máshol. Ez magyarul azt jelenti, hogy ha szegény családból származik valaki, akkor sokkal kisebb az esélye, hogy jó oktatást kapjon. Ezek tehát az ideai megállapítások, itt még nincs szó országspecifikus ajánlásokról. Ahogy említettem,

ezekben az órákban beszélgetnek erről Budapesten. És természetesen sok-sok bilaterális találkozóra kerül sor a közeljövőben, amíg aztán májusban megszületik a végeredmény.

Ejtsünk szót a tapasztalatokról, hiszen ez is szerepel az előadásom címében. Az első időszakban, amikor elindult az Európai Szemeszter, nagyon-nagyon sok ajánlás született. Nagyon szerteágazó és az adott tagállam, adminisztráció számára sokszor kezelhetetlen mennyiségű ajánlásra kell gondolni. Ezért az utóbbi években igyekszik a Bizottság és a Tanács fókuszálni, és csak a legfontosabb problémákra összpontosítani. Mint említettem, az Európai Szemeszter indulásakor sokkal rövidebb időszak állt rendelkezésre – januártól májusig – mindennek a véghezvitelére. Ezért a menetrenden közösen javítottunk. Azért került a növekedési jelentés novemberre, az országjelentés pedig március vége helyett februárra, hogy több időt biztosítsunk az érdekeltekkel (tagállamok, szakszervezetek, a civil szféra résztvevői, stb.) való egyeztetésre és minél megalapozottabb ajánlásokat tehessünk.

Nagyon szépen köszönöm a figyelmüket!



60 RÓMA



Az Európai Unió társfinanszírozásával

ISBN 978-963-306-562-4
ISSN 2064-4639