

*Dr. Gálik Zoltán*<sup>6</sup>

## **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

---

<sup>6</sup> 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 hozzászólt 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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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, vésszen megosztotta a pártot, és hozzájárult az 1997-es „földcsuszamlásszerű” munkáspárti győzelemhez.<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> A konzervatív párt ott tartott, ahol 1997-ben: az euroszeptizmus megosztotta a pártot, az EU tagságról szóló vita

---

<sup>9</sup> Vernon Bogdanor: *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2010

<sup>10</sup> 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 közben tartása volt. A konzervatív képviselők a népszavazást minél hamarabb megszüntették 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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 széklet a konzervatívoktól elhódítva. Cameron ettől kezdve még inkább tartott pártja térvészétől, 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 évei*. 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 unióknak 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 amellelt, 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.<sup>13</sup> A népszavazás jogi értelemben nem rótt kötelezettséget a Parlamentre, politikailag azonban a két nagy parlamenti párt elkötelezte magát a következmények végrehajtásának irányában.

---

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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 „ugródészaként” 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.<sup>15</sup> 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 el<sup>16</sup>. 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.<sup>17</sup> 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 forgatókönyvét 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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