

BIZTONSÁGPOLITIKAI SZEMLE

2018 JANUÁR – ÁPRILIS
11. ÉVFOLYAM 1. SZÁM

- 1 A brexit hatása a közös kül- és biztonságpolitikára
SZTANÓ MÁTÉ
- 18 Brexit tárgyalások = válságkezelés?
BOCSKOR KITTY
- 35 A brexit tárgyalások és a kilépéshez vezető út
BENKOVICS PETRA

 **CORVINUS**
KÜLÜGYI ÉS KULTURÁLIS EGYESÜLET

CORVINUS KÜLÜGYI ÉS KULTURÁLIS EGYESÜLET

www.corvinusculture.com

BIZTONSÁGPOLITIKAI SZEMLE

11. ÉVFOLYAM, 1. SZÁM

2018 JANUÁR–ÁPRILIS

BUDAPEST

Kiadja a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, 2018

ESSZÉ

A BREXIT HATÁSA A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁRA

Sztanó Máté

ABSZTRAKT

Az Egyesült Királyságban 2016. június 23-án rendezett brexit referendum eredménye felhatalmazta Theresa May brit miniszterelnököt, hogy Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke értelmében 2017. március 29-én az Európai Tanácsban bejelentse az Európai Unióból való kilépési szándékát. A kilépési tárgyalások megkezdődtek, a felek célja, hogy egy átfogó megállapodás szülessen az Unió és az Egyesült Királyság között. A tárgyalások kimenetelétől függően a kilépésnek számos pozitív és negatív hatása lehet az Európai Unióra nézve, melyet elsősorban kül- és biztonságpolitikai szempontból vizsgálja meg a következő cikk, amely áttekinti a biztonsági közösségek elméletét, majd egy folyamatkövető elemzésben megvizsgálja a britek szerepvállalását a közös kül- és biztonságpolitikában. Két lehetséges scenárió felvázolásának segítségével bemutatom a PESCO jövőjének feltételezett alakulását a jelen tendenciái alapján.

Kulcsszavak: brexit, KKBP, EU, Theresa May

BEVEZETÉS

2016. június 23-án a brit választásra jogosult lakosság amellett tette le a voksát, hogy az Egyesült Királyság lépjen ki az Európai Unióból. A brit kilépésnek számos pozitív és negatív hatása lehet az unióra és a tagállamokra nézve, melyek elsősorban gazdasági, de mindemellett kül- és biztonságpolitikai szempontból is meghatározóak lesznek. Munkámban arra keresem majd a választ, hogy a brexit milyen módon befolyásolja, illetve befolyásolhatja az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai kérdésekkel kapcsolatos működésének jövőjét, és ez a hatás inkább pozitív vagy negatív lesz az unióra nézve. A cikk témája tehát az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, azon belül az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének (brexit) a közös kül- és biztonságpolitikára gyakorolt pozitív és negatív hatásait fogom vizsgálni, tekintettel az állandó strukturált együttműködésre, a PESCO-ra. Először egy rövid történeti áttekintéssel szeretném felvázolni a közvetlen előzményeket és aktuális történéseket. Ezt követően az elméleti fejezetben bemutatom a biztonsági közösségek elméletét, annak két alapvető típusát, és egy esetleges többsebességes Európa kialakulásának lehetőségét az együttműködésre szándékozó illetve perifériára szoruló tagállamok szempontjából.

A cikket két részre tagolom, először egy folyamatkövető elemzést készítek, melyben a britek szerepét és hozzájárulását vizsgálom a közös kül- és biztonságpolitika kereteinek kialakításában, illetve a PESCO létrejöttében. Részletezni fogom, hogy a britek milyen módon hátráltatták a PESCO létrejöttét, milyen esetleges fenntartásaik voltak a szoros integrációval szemben. A második egységben pedig két lehetséges scenáriót fogok részletesen ismertetni, melyre a kilépési tárgyalások jelen állása és a történelmi előzmények alapján következtethetünk.

A REFERENDUM ÉS A BRIT KILÉPÉSE

2016. június 23-án az Egyesült Királyság kormánya népszavazást tartott, melynek kérdése a következő volt: "Maradjon az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja, vagy lépjen ki az Európai Unióból?" A hivatalos eredményeket 2016. június 24-én tették közzé. A választásra jogosult lakosság 72%-a, azaz 33577342 ember vett

részt a népszavazáson, de az Unióból való kilépésre a résztvevők csupán 1,9%-os többsége szavazott. (17 410 742 fő – 51.9%) A részvételi adatokból látszik, – hiszen 72.2%-os részvételi aránnyal zárták a népszavazást – hogy a britek nagy jelentőséget tulajdonítottak a kérdésnek¹. A szavazás eredménye felhatalmazta a kormányt, hogy elindítsa az Egyesült Királyság kilépését az Európai Unióból. David Cameron lemondását követően az alig egy hónappal később miniszterelnöknek megválasztott Theresa May konzervatív politikus indította el a kilépés jogi procedúráját.

Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke határozza meg azt az eljárást, mely egy tagállam kilépésére vonatkozik, ha az a távozás mellett dönt. A Tanács az Európai Bizottságot jelölte ki az Egyesült Királysággal folytatott tárgyalások előkészítésére és vezetésére.²

A britek kilépésének számos negatív hatása lesz az Unióra nézve, hiszen az Egyesült Királysággal az kontinens egyik legmeghatározóbb szereplője távozik a közösségből. Később részletesen is kifejtem majd a kilépés lehetséges forgatókönyveit, ahol sorra veszem majd a legvalószínűbb negatív következményeket. A negatív hatások mellett fontos azonban figyelembe venni az esetleges pozitív következményeket is, melyek elsősorban a biztonságpolitika szempontjából lehetnek jelentősek. Az Egyesült Királyság számos alkalommal vétózta meg többek között a PESCO, az Európai Unió katonai együttműködésének létrehozását, melyet hazánk támogatott. A brit kilépéssel közelebb kerültünk a PESCO létrejöttéhez, mely összehangolná a tagállamok katonai erőforrásait és kapacitását. A biztonság- és védelempolitika terén ez a kooperáció elengedhetetlen az összehangolt működéshez. A PESCO létrejötte vélhetően fellendítené a magyar hadiipart is, különös tekintettel a fegyvergyártásra.³

BIZTONSÁGI KÖZÖSSÉGEK ELMÉLETE

A biztonsági közösségek elméletével mélyrehatóan elsőként Karl Wolfgang Deutsch foglalkozott, melyről 1957-ben megjelent, *‘Political Community and the North American Area’* című könyvében értekezett. Deutsch úgy definiálta a biztonsági közösséget, mint több állam egyfajta integrált közösségét, ahol az államok egymás ellen nem

indítanak támadást, hanem inkább békés, diplomatikus módon oldják meg esetleges konfliktusaikat. Nem alkalmaznak tehát bármiféle fenyegetést, vagy fizikai erőszakot egymással szemben, ehelyett a békés átmenetet támogatják. Deutsch ezen belül – az integráció mélységét tekintve – összeolvadt és pluralista modelleket különböztetett meg.⁴

Összeolvadt modellről abban az esetben beszélhetünk, amikor – korábban független egységként létező – államok összeolvadnak és egy új, nagyobb egységet képeznek. Deutsch ezt az Egyesült Államok példáján keresztül magyarázta, hiszen korábban független államok olvadtak össze és egy nagy egységet, egy új, önálló államot alkotnak. Az összeolvadt típusú biztonsági közösségeken belül államszerkezet alapján további típusokat különíthetünk el, így megkülönböztethetünk föderatív (szövetségi) – ilyen az Amerikai Egyesült Államok is – és unitárius biztonsági közösségeket is.

A pluralista modell olyan esetben valósul meg, amikor a közösségen belüli tagállamok megtartják autonómiájukat és szuverenitásukat, tehát saját kormányzattal rendelkeznek. Az Európai Uniót tekinthetjük egyfajta pluralista biztonsági közösségnek, hiszen nem egy nemzetek felett álló kormány testesíti meg a végrehajtó hatalom szerepét, hanem a kormányköziség elve alapján a döntéshozatal a tagállamok hatáskörébe tartozik. Egy pluralista biztonsági közösség létrejöttének három feltételét állapította meg Deutsch. Elsőként fontos a közösség szempontjából legmeghatározóbb értékek összeegyeztethetősége, tehát hogy a résztvevő felek hasonlóan vélekedjenek a főbb értékekről. Elengedhetetlen továbbá a hatékony kommunikáció megléte a résztvevő felek között, ami a felmerülő esetleges problémák és nehézségek megoldása szempontjából szintén lényeges feltétel. Végül pedig egymás magatartásának kölcsönös kiszámíthatósága is döntő fontosságú Deutsch szerint. A biztonsági közösségek imént kifejtett elmélete szerint tehát az Európai Unió egy pluralista közösségnek tekinthető, melynek tagjai a háború eszközét egymás között nem csak, hogy nem alkalmazzák, de értékközösséget is alkotnak.

Emanuel Adler és Michael Barnett *'Security Communities'* című, 1998-ban készült munkájában újraértelmezte a biztonsági közösségek elméletét, és a folyamatot három fázisra bontotta. Ők kialakuló, növekvő és kiforrott közösségekről írnak. Konstruktivista

megközelítésbe helyezték Deutsch eredeti elméletét, melyet ők azzal bővítettek ki, hogy a biztonsági közösséget minden esetben közös értékrend és identitás határozza meg. Egyfajta közösségtudat alakul ki a közösségben résztvevők között, habár ezen államok polgárai földrajzi okok miatt gyakran soha nem kerülnek egymással kontaktusba.⁵ Láthatjuk viszont, hogy éppen a nagy földrajzi távolság miatt ez nem mindig valósul meg. Az Unióban például, a lakosság körében az európai állampolgárság-tudat sokkal inkább megfigyelhető a nagyobb városokban, míg ezzel szemben vidéki kisebb falvakban, vagy kisvárosokban az emberek maguktól annyira távolinak érzik az Uniót, esetleg nem is értik annak mibenlétét. Ez kétségtelenül befolyásolhatja elkötelezettségüket a biztonsági közösség iránt, elsősorban értékrend és identitás szempontjából. Ez az attitűdkülönbség nem csak a városok és falvak kapcsán figyelhető meg, hanem az Unió magállamai és a periférián elhelyezkedő kisebb államok viszonylatában is.

A *Le Figaro* című francia napilap 1994. augusztus 30-án megjelent számában Franciaország akkori hivatalban lévő miniszterelnöke, Édouard Balladur fogalmazta meg elsőként a koncentrikus körök elméletét. Ő úgy képzelte el Európát, mint egy középpont köré húzott koncentrikus körökből álló rendszert. A vele készült interjúban három koncentrikus kört különített el egymástól. Az első, legbelsőbb kört szerinte az unió magját képező, erős politikai befolyással és jelentős gazdasági, illetve katonai hatalommal rendelkező tagállamok (Németország és Franciaország) alkotják. Emellett ide sorolja az azokkal közvetlenül szomszédos országokat is. A második körben a gyengébb, gazdasági fejlettségüket, vagy politikai befolyásukat tekintve kevésbé meghatározó országok helyezkednek el. Végül pedig a legkülső, a sorban harmadik kör az unión kívül álló, azzal szomszédos harmadik országokat jelenti Balladur véleménye szerint.⁶

Az egykori francia miniszterelnök elmélete és a biztonsági közösségek elmélete között párhuzamot vonva eljuthatunk az elmúlt években egyre gyakrabban megfogalmazott többsebességű Európa gondolatához. Az unió központi magját képező tagállamok az integráció szempontjából egy sokkal mélyebb biztonsági közösséget alkotnak, míg a középponttól távolodva a közösség integrációs ereje egyre kisebb. Jelenleg ez figyelhető meg az unióban, hogy a

legnagyobb hatalommal rendelkező országok – köztük Franciaország, Németország és a Benelux államok – előrelépést és mélyebb integrációt kívánnak megvalósítani a közösségen belül. Velük ellentétben a külsőbb koncentrikus körökbe sorolható országok viszont nem támogatnak ilyen szoros integrációt, mély együttműködést, hanem sokkal inkább kívánják bizonyos területeken visszaszerezni szuverenitásukat, és a nemzeti érdekeket helyezik előtérbe. Összefoglalóan jelenleg talán a kelet-közép-európai régió országait sorolhatjuk ide, beleértve a négy visegrádi országot – Magyarországot, Lengyelországot, Csehországot és Szlovákiát – illetve Ausztria és Olaszország is hasonló irányban indultak el az elmúlt időszakban.⁷

Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a 21. század elején valóban kialakulóban van egy többsebességű Európa modellje, ahol az integrációt különböző mértékben támogatják a centrumhoz közeli, belső magot képező és az unió perifériájára szoruló tagállamok.

A BRITOK SZEREPVÁLLALÁSA A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA FEJLŐDÉSÉBEN

Az Európai Gazdasági Közösség utódjaként 1992. február 7-én írták alá az Európai Unióról szóló Szerződést, (EUSZ) ismertebb nevén a Maastrichti Szerződést, mely a tagállamok ratifikálása után 1993. november 1-jén lépett hatályba. Így gyakorlatilag az Európai Unióról szóló Szerződés hozta létre az Európai Uniót, mely struktúráját tekintve három pillérből épült fel. A második pillér, mely a cikkem szempontjából lényeges lesz, a közös kül- és biztonságpolitika, melynek kialakulását az alábbiakban részletesen be fogom mutatni.⁸

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának kompetenciáját tehát az Európai Unióról szóló Szerződés rögzítette. A tagállamok szükségét érezték az egységes fellépést a külpolitika terén is ahhoz, hogy az Unió a világpolitikában is meghatározó tényezővé válhasson. A közös kül- és biztonságpolitika területére a kormányköziség elve jellemző, a Tanács döntéshozatalával születnek meg a legfőbb döntések, tehát a kül- és biztonságpolitika nem a szupranacionális intézmények (Európai Parlament, Európai Bizottság) hatáskörébe tartozik, sőt, kifejezetten korlátozott ezeknek

az intézményeknek a beavatkozása a döntéshozatalba. A Tanács intézményein keresztül a tagállami érdekek érvényesülnek, hiszen közvetlen szerepük van a döntések meghozatalában. A szakpolitika alapvető céljai a nemzetközi együttműködések elősegítése, az unió közös védelem- és külpolitikájának irányítása, a biztonság és béke fenntartása, illetve az esetleges konfliktusok kialakulásának megelőzése. A demokrácia, jogállamiság, alapvető szabadságjogok biztosítása és az emberi jogok védelme is fontos célkitűzés. Szintén a közös kül- és biztonságpolitika kompetenciáját képezi a segítségnyújtás kidolgozása, koordinálása valamilyen természeti, vagy háborús katasztrófa elszennvedői, áldozatai számára.⁹

“Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat.”¹⁰ (Az Európai Unióról szóló szerződés 26. cikkének 1. bekezdése.)

Működését tekintve a legfontosabb eszköze az unió közös kül- és biztonságpolitikájának a közös akciók megszervezése, illetve megvalósítása, melyről konszenzussal döntenek a tagállamok. A Tanács szerepe a döntéshozatalban az, hogy a tagállamok kifejthetik álláspontjukat az adott kérdésben, megvitatják az adott kérdést, céljuk végül az egységes álláspontra jutás. Ezt követően egyhangú szavazással döntenek arról, hogy az Unió közös akciót indítson a tárgyalt kérdésben. A folyamat következő lépéseként az Európai Unió Tanácsa kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikáról szóló határozatokat az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsának, (KüT) a kül- és biztonságpolitika döntéshozó fórumának álláspontja alapján. A kül- és biztonságpolitika területén tehát kezdeményezési jogkörrel a tagállamok és a főképviseelő rendelkeznek, az általános iránymutatások meghatározásában pedig az Európai Tanácsnak van szerepe. A döntéshozatalban, amint azt már említettem, az Európai Parlament szerepe informálisnak tekinthető, hiszen kizárólagosan a költségvetést érintő kérdésekben befolyásolhatja vagy korlátozhatja a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását.

A KKBP első reformját az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés hozta el, mely 1999. május 1-jén lépett hatályba. A szerződés kijelölte azokat az alapvető eszközöket, melyek a kül- és

biztonságpolitika végrehajtására felhasználhatóak. Ezek a közös stratégiák, (*common strategies*) közös akciók (*joint actions*) és a közös álláspontok (*common positions*) voltak. Ezek közül az egyik legfontosabb eszköz, a közös akciók lényege, hogy a Tanács megállapít egy problémát, egy konkrét ügyet, ami szükségessé teszi az unió valamilyen módon történő beavatkozását, akcióját. Ezek mellett az eszközök mellett különböző korlátozó intézkedések, szankciók alkalmazása szintén meghatározó szerepet tölt be a szakpolitika végrehajtása során. Az ilyen intézkedések lehetnek gazdasági jellegűek, tehát például bizonyos termékcsoportokkal való kereskedelem tilalma, de akár haditechnikai eszközökkel és technológiával való kereskedelem tilalmát is jelenthetik. A szerződésben rögzítették továbbá, hogy a KKBP elsődleges célja az unió közös értékeinek és függetlenségének védelme, illetve az unió biztonságának fenntartása. Az emberi jogok tisztelete és a demokrácia elve is kiemelt hangsúlyt kapott a szerződésben.¹¹

A szakpolitika átfogó reformját a 2007. december 13-án aláírt, majd 2009 december 1-jével hatálybalépő Lisszaboni Szerződés hozta el, bár a döntéshozatalban ez nem jelentett lényegi változásokat. Az unió alapszerződését módosító szerződésre azért volt szükség, mert az unió és az integrációs folyamat olyan ütemben fejlődött, hogy a korábbi – Maastrichti Szerződés által meghatározott – struktúra már nem tette volna lehetővé a hatékony működést. A szerződés megszüntette az unió három pillérrre épülő szerkezetét, ezzel a kül- és biztonságpolitikát új alapokra helyezte. Az Amszterdami Szerződés által meghatározott, annak kapcsán az előzőekben már említett alapelveket a Lisszaboni Szerződésbe is belefoglalták. A legfontosabb változást az hozta, hogy a szerződés értelmében létrejött az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének pozíciója, illetve megalapították a tevékenységét segítő Európai Külügyi Szolgálatot. A főképviseelő feladatkörét részletesen a következő alfejezetben fogom bemutatni.

A britek hangsúlyos szerepe a közös kül- és biztonságpolitikában alakulásában itt is hangsúlyosan megmutatkozott, ezért az egykori brit főképviseelő, Catherine Ashton munkásságának főbb érdemeit is ismertetni fogom.

AZ UNIÓ KÜLÜGYI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI
FŐKÉPVISELŐJE

A közös kül- és biztonságpolitika koordinálása és végrehajtása a Lisszaboni Szerződés alapján az Európai Tanács által, minősített többséggel kinevezett külügyi és biztonságpolitikai főképviselő feladatköre. A kül- és biztonságpolitikai főképviselő pozíciót eredetileg az Amszterdami Szerződés hozta létre, melynek értelmében a pozíciót a Tanács akkori főtitkára, Javier Solana töltötte be. Később azonban a főképviselő hatásköre jelentősen kibővült, hiszen a módosításokat tartalmazó Lisszaboni Szerződés értelmében létrehozott Európai Külügyi Szolgálat vezetése is az ő feladatai közé tartozik. A főképviselő munkájának legfontosabb eleme a közös kül- és biztonságpolitika felügyelete, irányítása és annak nemzetközi téren való képviselete, a döntések végrehajtásának koordinálása. A Külügyek Tanácsának elnöki feladatait is ellátja. 2014. óta ezt a posztot Federica Mogherini olasz politikus, Olaszország korábbi külügyminisztere tölti be, megbízatása 5 évre szól.¹²

A feladatot 2009. december 1-jétől a brit munkáspárti politikus, Catherine Ashton látta el, aki Javier Solanát váltotta a pozícióban. Ashton főképviselő asszony nevéhez több jelentős intézkedés is köthető, amiről a britek szerepének bemutatása céljából fontos szót ejteni. 2009-ben az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozásával egy olyan új intézmény jött létre, aminek fő célja a béke fenntartása, illetve a zökkenőmentes diplomáciai kapcsolatok építése és megtartása az unióval szomszédos harmadik országokkal. Az intézmény élén a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő áll, Ashtonnak emiatt fontos szerepe volt az intézményi struktúra kialakításában.¹³

A pozitív eredmények elismerése mellett számos kritika is érte őt, elsősorban tapasztalatlansága miatt. Ashton azonban számos alkalommal bebizonyította, hogy előzetes külpolitikai ismeretek hiányában is válhat valakiből jó tárgyaló fél, és remek diplomata. Ezt többek között az iráni atomprogrammal kapcsolatban Mohammad Javad Zarif iráni külügyminiszterrel folytatott egyeztetések során láthattuk. A nukleáris megállapodás értelmében a jövőben a technológiát Irán kizárólag békés célokra használhatja fel. Ezek a sikerek vitathatatlanul Ashton érdemei is, de mindemellett érdemes

kiemelni, hogy a tagállamok egységes álláspontjának megléte nélkül ezek a tárgyalások nem lettek volna ilyen hatékonyak.¹⁴

A Koszovóval és Szerbiával folytatott tárgyalások pozitív kimenetelét is Ashton sikerének tekinthetjük. A főképviselő asszony az Európai Külügyi Szolgálat vezetőjeként Hashim Thaci koszovói és Ivica Dacic szerb miniszterelnökökkel Brüsszelben folytatott tárgyalásokat, melynek eredményeképpen 2013. április 19-én létrejött megállapodással nem csak a két ország közti helyzet normalizálódott, hanem az unióhoz való csatlakozáshoz is közelebb került a két potenciális tagjelölt állam.¹⁵ Valószínűleg Ashton kitűnő tárgyalókészsége nélkül a 2015-ben utóda, Federica Mogherini főképviselői státusza alatt megvalósult stabilizációs és társulási megállapodás, (SAA) sem jöhetett volna létre, mely az Európai Unió és Koszovó közti kapcsolatokban mérföldkőnek is tekinthető.

A PESCO LÉTREJÖTTE

A többsebességes Európa megvalósulását a gyakorlatban a PESCO létrejötte testesíti meg, a következő alfejezetben a brit szerepvállalást fogom elemezni az állandó strukturált együttműködés kialakulásának folyamatában.

Az Európai kontinensen belüli első védelmi kooperáció ötlete már a 20. század közepén felmerült. Brit kezdeményezésre 1948. március 17-én aláírták a Brüsszeli Egyezményt, mely a régiót ma is meghatározó jelentős európai országok, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Belgium és az Egyesült Királyság között jött létre. Fontos megemlíteni, hogy az egyezményt az Egyesült Államok akkori elnöke, Harry S. Truman is támogatta. Az aláíró államok részéről a védelem biztosítása volt a legfőbb motiváció az esetleges szovjet, illetve német fenyegetéssel szemben – ez utóbbtól való félelem elsősorban Franciaország részéről volt jellemző. A britek ezt az együttműködést még maximálisan támogatták, hiszen egy lazább jellegű kooperációról volt szó a résztvevő felek között.¹⁶

1950. augusztus 11-én az Egyesült Királyság akkori miniszterelnöke, Winston Churchill az Európa Tanács Tanácskozó Gyűlésén javaslatot tett egy egyesített európai hadsereg létrehozására irányulóan. Franciaország akkori miniszterelnöke, René Pléven volt a névadója annak a tervnek, mely alapján közös, nemzetek feletti

szintre emelték volna a résztvevő országok a haderejük irányítását. 1952-ben a Párizsi Szerződés ratifikációja során, a franciák ellenállásának eredményeképpen meghiúsult az Európai Védelmi Közösség létrejötte, melyet egyébként ekkor már a britek sem támogattak. Az Egyesült Királyság szempontjából a szuverenitásuk elvesztését jelentette volna egy nemzetek feletti haderő megvalósulása. Véleményük szerint nekik megfelelő védelmet biztosított az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, a NATO, így nem érezték szükségét az Európai Védelmi Közösség létrehozásának. Láthatjuk tehát, hogy a britek már itt is elvetették a szupranacionális elvű védelmi integrációt.¹⁷

Az Egyesült Királyság a nemzetek feletti integrációval szemben a kormányközi alapú együttműködést támogatta a védelempolitika területén. A nyugat-európai országok védelmének kérdését szem előtt tartva, a britek javaslatára 1954-ben a Brüsszeli Egyezmény módosításával létrehozták a Nyugat-Európai Uniót. (*Western European Union – WEU*) A Nyugat-Európai Unió a béke és biztonság fenntartása mellett a gazdasági stabilitás meglétét is elsődleges prioritásként fogalmazta meg. A NATO-val szoros kapcsolatban működtek együtt, gyakorlatilag háttérbe szorult mellette, hiszen a biztonság- és védelempolitikai kérdéseket teljes egészében átengedték a NATO-nak. Ennek következtében egyre kevésbé érezték a tagországok a NYEU szükségességét, mivel mindannyian a NATO tagjai is voltak. A Nyugat-Európai Unió aktív működése ezért a 70-es évek elejétől átmenetileg szünetelt, és csak közel egy évtizeddel később, a 80-as évek elején merült fel ismét az együttműködés kérdése az egykori tagok között, amikor 1984-ben aláírták a Római Nyilatkozatot. A fő motivációt ismét a biztonság fenntartása és a védelem koordinálása jelentette.¹⁸

A britek vonakodását a túl szoros védelmi integrációval szemben a schengeni zónából való kimaradás is mutatja. Az 1985-ben aláírt Schengeni Egyezmény értelmében a schengeni külső határok szigorú ellenőrzése és védelmének biztosítása mellett megszűnt az unióban a belső határellenőrzés, az uniós állampolgárok útlevél nélkül utazhatnak. A belső határok képletes lebontásával a négy alapszabadság, az áruk, a tőke, a szolgáltatás és a személyek szabad áramlása ezáltal még nagyobb mértékben van biztosítva az unióban.¹⁹

Emellett a britek vonakodása már az Európai Unióba való csatlakozásuk során is megfigyelhető volt. Az euróövezetből való kimaradásuk és a font, mint nemzeti valuta megtartása is egyfajta euroszkepticizmust, illetve a túlságosan is mély integrációtól való távolságtartást mutat.²⁰

A brit és francia elnökök által 1998 aláírt Saint-Malo-i Nyilatkozat azért tekinthető meghatározó mérföldkőnek, mert a britek ekkorra látták be, hogy szükség van Európán belüli önálló együttműködésre a biztonság- és védelempolitika területén, és nem elegendő erre a NATO. A NATO-ban az Egyesült Államok szerepe dominált leginkább, a britek álláspontja emiatt változott a kérdésben. A tárgyaló felek véleménye szerint feltétlenül szükséges volt egy kizárólag uniós védelempolitikai együttműködés, amely kormányközi szinten valósul meg.²¹

Ez az esemény tehát mindenképpen egy jelentős fordulópontként határozható meg az uniós biztonságpolitika alakulása szempontjából, hiszen a britek ezt megelőzően a NATO-t preferálták. Belátták azonban, hogy egy kormányközi együttműködéssel megvalósuló közös uniós kooperáció nélkül az uniós védelmi célok megvalósítása nem lehetséges.

KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA

A kül- és biztonságpolitika részeként, a korábban már említett Lisszaboni Szerződés értelmében jött lére a közös biztonság- és védelempolitika. A szakpolitika fontos előzménye a már említett Saint-Malo-i Nyilatkozat. A közös biztonság- és védelempolitika az Európai Unió műveleti képességét biztosítja polgári és katonai eszközök igénybevételével az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. Az uniós politikák között talán ez az a terület, amire szinte egyáltalán nem jellemző az integráció. Hasonlóan a KKBP-hoz, ennek a szakpolitikának a koordinálása is kormányközi együttműködés révén valósul meg.²²

Jelentős újításokat jelentett a kölcsönös segítségnyújtási, valamint a szolidaritási klauzulák bevezetése a biztonság- és védelempolitika terén. A kölcsönös segítségnyújtási klauzula előírja a többi tagállam segítségnyújtási kötelezettségét egy adott tagállam

ellen irányuló külső támadás esetén, tehát azt teszi lehetővé, hogy katonai eszközöket használjanak egy adott tagállam területén, annak védelme érdekében. A szolidaritási klauzula jelentése pedig, hogy „ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel.”²³ A célja tehát, hogy megvédje a demokratikus intézményrendszert és az állampolgárokat egy esetleges katasztrófahelyzet esetén.

Franciaországhoz és az Egyesült Királysághoz kapcsolódik a harccsoportok ötletének felvetése, illetve annak támogatása a 2003-ban, Le Touquet-ban megrendezett találkozón. A kezdeményezés elsődleges motivációja a katonai egységek gyors bevethetősége volt, tehát akár 15 nap alatt bevethetővé tehetőek ezek az egységek, melyek létszáma nagyjából 1500 fő, készenléti idejük 6 hónap. A rendelkezésre álló 15 nap alatt meg kell születnie a művelet elindításáról szóló tanácsi határozatnak, és csak ezután következhet a harccsoport tényleges felállítása. A harccsoportok az interoperabilitás elvén alapulnak, tagállamok katonai együttműködése révén jönnek létre, tehát rendszerint több nemzet hozzájárulásaiból épül fel egy-egy ilyen egység. Ezért előnye, hogy a kisebb, kevésbé jelentős katonai erővel rendelkező tagállamok is részt vehetnek a műveletekben. Az együttműködés fontosságát hangsúlyozva kifejezetten igyekeznek elkerülni a tisztán nemzetállami harccsoportok létrejöttét, de természetesen erre is találunk példát. A NATO és az Unió közötti megállapodás értelmében azok a NATO-tagállamok, melyek nem tagjai az Uniónak, illetve a már tagjelölt államok is hozzájárulhatnak a harccsoportok felállításához.²⁴

Ezek az egységek tehát a tagállamok közti szorosabb védelmi együttműködést testesítik meg a gyakorlatban. A britek is hozzájárultak a harccsoportok felállításához, többek között létrehozták a *UK Battlegroup* elnevezésű egységet, mely 2005-ben és 2008-ban volt készülségben, illetve a hollandokkal közösen a *UK–Dutch Battlegroup* nevű harccsoport felállítását is vállalták 2010-ben.²⁵

Az utóbbi években azt a tendenciát láthatjuk az Európai Unióban, hogy a tagállamok üdvözlőnék egy mélyebb integráció létrejöttét a védelempolitika területén. Az elmúlt másfél évben

felgyorsultak az események az együttműködés tekintetében. Hosszas tárgyalások eredményeképpen a Külügyek Tanácsa 2017. november 13-án tartott ülésén 23 uniós tagország jelezte szándékát a PESCO létrehozásáról, ami egy, a korábbinál jóval mélyebb biztonsági, illetve védelmi együttműködést tesz majd lehetővé. Az előbbieken bemutatott harccsoportokkal szemben a PESCO, mint neve is mutatja, egy állandó, nem “ad hoc” jellegű katonai egységet jelent. A csatlakozás nem kötelező a tagállamok számára, így valóban csak azok vesznek részt benne, akik szorosabb integrációt támogatnak ezen a területen. Így jelenik meg a gyakorlatban ismét a korábban már taglalt többsebességes Európa eszméje. A tagállamok preferenciáitól és az Unió melletti elköteleződéstől függően a tagállamok más és más mértékű, illetve mélységű integrációt mutatnak és valósítanak meg a gyakorlatban.²⁶

Alig egy hónappal később, 2017. december 11-én elfogadta a 23 tagállam értesítését, és létrehozta az állandó strukturált együttműködésről szóló határozatot. Időközben további két tagállam jelezte részvételi szándékát, Portugália és Írország, így 25 tagállam részvételével valósul meg a kooperáció. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy a PESCO létrejöttével egy időben meghatározták az együttműködés első 17 projektjét is, melyek elsősorban védelmi képzések és fejlesztések létrehozásáról szólnak. (*European Training Mission Competence Centre; European Medical Command; Harbour Protection*) Az Egyesült Királyság már nem volt az aláírók között, hiszen csak uniós tagállamoknak van lehetősége részt venni az együttműködésben.²⁷

A britek szerepvállalására fókuszálva az uniós biztonság- és védelempolitika vizsgálata folyamán az az általános tendencia volt megfigyelhető, hogy az Egyesült Királyság a szupranacionális, nemzetek feletti integrációval szemben mindig a kormányközi alapú együttműködést támogatta a védelempolitika területén. A hagyományos brit vonakodást mindvégig érzékelhettük, soha nem vonzotta az országot a túlságosan mély integráció, különösképpen nem a védelem terén. Az integráció története során tehát két dolog volt fontos a briteknek a védelmi együttműködés szempontjából: a NATO elsődlegessége és a szupranacionális integráció elvetése a kormányközi együttműködés javára.

A BRIT LIBERÁLIS DEMOKRATÁK ÉS KONZERVATÍVOK
KOALÍCIÓJÁHOZ KÖTHETŐ ESEMÉNYEK

2010. május 6-án választásokat tartottak az Egyesült Királyságban, ahol a Konzervatív Párt 306, a Munkáspárt 258, a Liberális Demokraták pedig 57 egyéni választókerületi képviselői helyet nyert a Képviselőházba.²⁸ Mivel legalább 326 mandátum megszerzése szükséges a többséghez, ezért másnap egy öt napig tartó tárgyalási folyamat kezdődött, melyet Nick Clegg, a Liberális Demokraták vezetője kezdeményezett a Konzervatív Párttal. 2010. május 11-én megállapodtak, és létrejött a liberális demokraták és konzervatívok koalíciója, a miniszterelnök pedig a nagyobbik kormánypárt jelöltje, David Cameron lett. Az együttműködés során több, az uniós folyamatokat is meghatározó fontos döntés született, 2011 és 2016 között például 24%-kal növelték az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Hivatalának (DfID) forrásait. A legtöbb külföldi segélyt Pakisztán (463 millió font), Szíria (352 millió font) és Etiópia (334 millió font) kapta.²⁹

2010. november 2-án David Cameron brit miniszterelnök és Nicolas Sarkozy francia elnök egy 50 évre szóló kétoldalú katonai együttműködési megállapodást írt alá. A Lancaster House Szerződés célja elsősorban a nukleáris erőforrások közös fejlesztése, tesztelése és egyesítése.³⁰ A megállapodásban a kül- és biztonságpolitikát érintő kérdésekben született megegyezés a két ország között, az együttműködés lényegét alább részletezem.

Az angliai Aldermaston és a franciaországi Valduc kutatóközpontok közötti szoros együttműködést is előtérbe helyezte mindkét fél. (*Defence Nuclear Cooperation: Article 30.*) A Valducban létesített új kutatóközpont a nukleáris robbanófejek és technológiák tesztelésére, teljesítményének elemzésére jött létre, természetesen a biztonsági faktorokat is figyelembe véve. Az aldermastoni kutatóközpontot az ehhez szükséges nukleáris technológiák fejlesztésére hozták létre. A brit kormányfő megerősítette, a megállapodás lényege, hogy az együttműködés révén a két ország sokkal hatékonyabban vehessen majd részt olyan ügyek vagy konfliktusok kezelésében, amelyekhez közös érdekeik fűződnek. Ez az együttműködés több szempontból is rendkívüli fontosságú. Az unió védelmi célokra fordított költségeinek közel 50%-át a Franciaország

és az Egyesült Királyság által befizetett hozzájárulások biztosítják, az együttműködés súlyát ez is növeli. Nem elvitatható tény, hogy hadseregüket és hadi technológiájukat tekintve ez a két uniós tagállam rendelkezik olyan erőforrásokkal, ami alkalmassá teszi őket egy esetleges konfliktus esetén a beavatkozásra.³¹

A két fél megállapodott továbbá egy egyesített közös expedíciós haderő létrehozásáról, (*Combined Joint Expeditionary Force – CJEF*) ami nem állandó jelleggel működne, de veszélyhelyzet esetén rövid időn belül működőképessé lehetne tenni. Ennek kialakítása jelenleg fejlesztés alatt áll. További célul tűzték ki egy anyahajó flotta létrehozását, ami a tervek szerint a 2020-as évekre jönne létre, és melynek segítségével a Királyi Haditengerészet és a Francia Haditengerészet egy, a korábbinál jóval szorosabb és integráltabb együttműködést tenne lehetővé. (*Article 9-12. – Combined Joint Expeditionary Force*)

A brit és francia fél a megállapodás értelmében létrehozott egy támogatási tervet, mely a két ország Airbus A400M Atlas típusú szállító repülőgépeinek működtetését és karbantartását is megkönnyíti. (*Defence Equipment: Article 24. – A400M*) Nem csak a szárazföldi haderő és légierő működését hangolták össze, hanem az atommeghajtású tengeralattjárók technológiáját is egy közös fejlesztési program keretében kívánták megvalósítani. (*Defence Equipment: Article 26. – Submarines*)

A kiberbiztonság területén is szükségesnek látta a két fél az együttműködést, hiszen a fejlett digitális eszközök világában az informatikai rendszerek ellen irányuló támadások is egyre gyakoribbá váltak. Az ilyen támadások súlyos, előre nem látható következményekhez vezethetnek, melyek nem csak több milliárd eurós anyagi kárt okozhatnak a különböző szolgáltatások veszélyeztetése által, hanem adott esetben az uniós országok biztonságát is veszélyeztethetik. (*Counter Terrorism and Intelligence: Article 33. – Intelligence Cooperation*)

A francia és brit miniszterelnökök végül kijelentették, hogy a meglévő és az együttműködés által létrejövő katonai erőforrásaikkal veszélyhelyzet esetén a NATO illetve az Európai Unió küldetéseit támogatják, illetve megerősítették, hogy a nemzetközi fegyverzetkorlátozási és non-proliferációs nemzetközi egyezményeket

betartják, és elsődleges kérdésnek tekintik e szerződések által megfogalmazott irányelvek betartását.

A britek közös kül- és biztonságpolitikában betöltött szerepének vizsgálata során egy általános vonakodás rajzolódott ki számomra az Európai Unióval és annak intézményeivel szemben. Az integráció mélyítésével szemben a britek mindig a szuverenitásuk megőrzését támogatták. Határozott mintaként azt figyelhettük meg, hogy a nemzetek felettséget általánosan elutasították, helyette a kormányköziség elvén létrejövő védelmi együttműködéseket támogatták. A szupranacionális együttműködés létrejötte ennek a nagy múltú, jelentős presztízzsel rendelkező országnak a függetlenségének megszűnését jelentette volna. Túlzottan mély integráció a közös kül- és biztonságpolitika története folyamán soha nem vonzotta őket, különösképpen nem a védelem terén. Emellett az is megfigyelhető volt, hogy a NATO felé mindig sokkal elkötelezettebbek voltak, mint az Unió intézmények felé.

A legfőbb pozitívum, melyet a britek szerepéből ki tudunk emelni a kül- és biztonságpolitika alakulása szempontjából, talán az 1998-as Saint Malo-i Nyilatkozat. A túl szoros integráció ellenzése viszont gyakran hátráltatta az együttműködés létrejöttét, ezért ez mindenképpen egy negatívumnak tekinthető.

A következő részben ezek alapján a megfigyelt tendenciák alapján a jövő lehetséges forgatókönyveit fogom felvázolni. Így egy másik szempontból is meg tudom vizsgálni a cikkem központi kérdését, tehát az esetleges pozitív és negatív hatásait a britek Európai Unióból való kilépésének.

A BRIT KILÉPÉSÉNEK LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEI ÉS EZEK VÁRHATÓ HATÁSAI

Amint azt a cikk elején bővebben is kifejtettem, az Egyesült Királyság kormánya által 2016. június 23-án tartott népszavazás eredménye felhatalmazta a brit miniszterelnököt, hogy elindítsa az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke által meghatározott eljárást.

“*Brexit means brexit*”,³² Theresa May 2016. július 11-én tartott beszédében egyértelművé tette, hogy a választópolgárok akarata egyértelmű és világos volt és nem lesz másik népszavazás a kérdéstről. Az Európai Unió Tanácsát Theresa May tehát értesítette az ország

kilépési szándékáról. A két évig tartó tárgyalási folyamat jelentősége azért is meghatározó, mivel ha nem születik megállapodás a felek között, a két év letelte után automatikusan megszűnik a britek uniós tagsága. Ennek a két éves időszaknak a feléhez érkeztünk e cikk megírásakor.

Nehéz egy olyan esemény kimenetelét, következményeit elemezni, amely még nem történt meg, nem zárult le. Az elmúlt egy év során a téma szakértői, politikai elemzők számos lehetséges kimenetelt bemutattak. Én két lehetséges, és talán a két legellentétesebb forgatókönyvet fogom ismertetni a következő fejezetben. Ezek hatását különböző szempontok alapján fogom bemutatni.

Az első forgatókönyv esetében az Egyesült Királyság szoros, átfogó, minden területre kiterjedő megállapodást kötne az Unióval. Ezt a kimenetelt gyakran *'soft brexit'*-ként emlegetjük, ebben az esetben az Unió közös piacának tagja maradna az ország, tehát az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása továbbra is megvalósulna a felek között.

Ezután az Európai Uniótól egy, gyakorlatilag teljes elszakadás lehetőségét fogom felrajzolni, ami abban az esetben valósulna meg, ha a jelenleg folyamatban lévő tárgyalási folyamat során semmilyen megállapodás nem születne a két fél között. Ezt a kimenetelt leggyakrabban *'hard brexit'*-ként fogalmazzuk meg.

'SOFT BREXIT'

A kilépési tárgyalások minden bizonnyal optimális eredménye lenne az az eset, amikor az Egyesült Királyság az Unióból való kilépés után az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagjaként – hasonlóan például Norvégiához – továbbra is részét képezné az Európai Unió közös piacának. Az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad áramlása európai közösségünk talán legfontosabb, és minden uniós állampolgár számára közvetlenül érzékelhető előnyei. Ez hazánk számára is kiemelt kérdés, hiszen számos honfitársunk él és vállal munkát az Egyesült Királyságban. A megállapodás nem csak a közös piacra vonatkozna, hanem a britek tagjai maradnának, vagy legalábbis szoros együttműködésben működnének a legfőbb uniós szervezetekkel.

Norvégia, annak ellenére, hogy nem Uniós tagállam, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) és az Európai Gazdasági Térség tagjaként részét képezi az egységes piacnak, a vámunióknak azonban nem. Ebből láthatjuk, hogy gazdasági téren megvalósulhat ilyen együttműködés az Unió és egy harmadik ország között. A kérdés tehát az, hogy működőképes lehet-e egy hasonló együttműködés, azonban a kül- és biztonságpolitika vonatkozásában?

Mint azt korábban már kifejtettem, az Egyesült Királyság a világ egyik legnagyobb haderejével rendelkezik. Emellett a fentebb részletezett, 2010-ben Franciaországgal kötött kétoldalú katonai együttműködési megállapodás, mely 50 évre szól, alapjában határozta meg a közös biztonság- és védelempolitikát, ahogyan a jövőben is meghatározza majd ezen országok jelentőségét. Függetlenül tehát az ország Unióból való távozásától, erős biztonság- és védelempolitikai, illetve külpolitikai szereplők maradnak a britek, nem csak az európai szinten, de világviszonylatban is. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az Unió közös külpolitikájában való aktív részvétel mostanáig ne lett volna előnyös számukra.

A kilépést követően, más unión kívüli országokhoz hasonlóan véleményem szerint a britek továbbra is hozzájárulhatnának a közös védelempolitika, biztonságpolitika és külpolitika koordinációjához egyaránt, és közreműködhetnének azok megvalósításában is. Ezt az elmúlt években is több alkalommal tapasztaltuk, többek között Szerbia és Norvégia esetében is láthatunk erre példát.³³

A norvégok elsősorban gazdasági téren, de más vonatkozásban is együttműködnek az Unióval, számos biztonság- és védelempolitikai misszióban vettek részt az elmúlt években. Az ország 2008 óta – egyedüli nem Európai Uniós államként – részt vesz az északi harccsoport munkájában, mely egy körülbelül 2500 fős, rövid időn belüli bevetésre alkalmas katonai egység. Norvégia emellett a schengeni övezet része, ezért az EU állampolgárok határellenőrzés nélkül léphetnek be az országba. Az is mutatja a norvég fél aktív részvételét a védelempolitikában, hogy a 2017-es évben Norvégia 585.000 eurós összeggel járult hozzá az Unió védelmi célú kutatásra irányuló előkészítő intézkedéséhez³⁴ (*Preparatory Action on Defence Research*).

Norvégia ezen kívül – hasonlóan Szerbiához vagy Svájcához – együttműködési megállapodás értelmében tagja az Európai Védelmi

Ügynökségnek (EDA), melynek fő prioritása a különböző katonai erőforrások fejlesztése. Ezt a munkát képzések indításával és közös Uniós projektek kijelölésével végzi az intézmény. Az ország tevékenyen részt vesz az ügynökség munkájában, projekteken, de a döntéshozatalba nincs beleszólása. A norvég minta alapján, egy hasonló megállapodási szerződéssel az Egyesült Királyság is tagja lehetne a Védelmi Ügynökségnek, ehhez az Európai Tanács jóváhagyása is szükséges. A kérdés, hogy érdekérvényesítő képesség nélkül a britek megelégednének-e egy ilyen státusszal. A britek szempontjából mindenképpen előnyösebb helyzet állna elő, amennyiben társult tagjai lehetnének az Ügynökségnek.³⁵

Theresa May brit miniszterelnök a fent ismertetettekhez hasonló együttműködésre törekedne az Unióval, mint Norvégia esetében láthatjuk. Bár a norvégok uniós kapcsolata szempontjából inkább a gazdasági vetület jelentős, a kérdés az, hogy a britekkel létrejöhet-e egy hasonló együttműködés, azonban a védelempolitika területén? Fontos megemlíteni, hogy 2019. március 29-et követően az Egyesült Királyság nem vehet majd részt a közös biztonság- és védelempolitika döntéshozatalában, ez a folyamat már most jól láthatóan elkezdődött. Az unió kalóztámadások elleni műveletének, az EU NAVFOR Atlantának a központja jelenleg az angliai Northwoodban található. A brit kilépés miatt szükségessé vált ennek a főhadiszállásnak az áthelyezése egy másik uniós tagállamba. Jelenleg számos brit állampolgár tölt be vezető szerepet a biztonságpolitika területén, helyüket a jövőben más uniós tagállamok képviselői fogják betölteni. Többek között az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai műveletének európai szövetséges főparancsnok-helyettese, (DSACEUR) Sir James Everard tábornok pozícióját is egy uniós állampolgár fogja átvenni a kilépést követően.³⁶

Az Európai Bizottság jelenlegi brit uniós biztosának, Julian Kingnek a pozícióját is érinti a britek kilépése, ugyanis mint azt az előbb említettem, a kilépés után a döntéshozatalban az Egyesült Királyság már nem vehet majd részt.³⁷

Az Európai Parlamentből és az Európai Tanácsból is természetesen kiszorul majd az Egyesült Királyság. Ezek után kérdéses tehát, hogy a brit fél számára a döntésekbe való beleszólás nélkül előnyös lehet-e egy ilyen jövőbeni együttműködés, miközben a

költségvetéshez továbbra is jelentős összegekkel kell majd hozzájárulnia az országnak.

Nem mehetünk el szó nélkül az Egyesült Királyság rendkívül fejlett titkosszolgálati rendszere és képességei mellett sem. Az emberiség története során az ellenség megfigyelése, kémkedés, adatgyűjtés a konkurens hatalmakról mindig fontos szerepet játszott. Az információszerzés feladata egyrészt, hogy megfelelő háttértudás birtokába juttassa a legfőbb politikai döntéshozókat, másrészt a belső és külső biztonság illetve védelem fenntartásához is elengedhetetlen eszköz. Tehát elsősorban a titkos, nehezen megszerezhető információkhoz való hozzáférés a fő motiváció, ehhez leginkább a modern technológiák nyújtanak segítséget, de természetesen a hagyományos, emberi erőforráson alapuló információszerzés is a rendszer részét képezi.³⁸

A britek legjelentősebb titkosszolgálati tevékenységét a katonai hírszerző szolgálat, az MI6 végzi, kémelhárítási feladatokkal pedig az MI5 foglalkozik. Ezek mellett a *Government Communications Headquarters* (GCHQ) elsősorban rádiós hírszerzési feladatokat lát el, melybe a telefonbeszélgetések lehallgatása, az online térben folytatott kommunikáció felderítése, illetve a repülőgépek, űrrepülőgépek és rakéták által kibocsátott jelek vizsgálata mind beletartozik. A 'sigint' kifejezés, melyet a *signals intelligence* szavak összevonásából hozták létre, a rádiós hírszerzést jelenti. Már a Hidegháború idején is ezeknek a technológiáknak a segítségével szereztek meg a britek információkat a legfőbb politikai döntéshozóktól. Ez már a második világháború és a hidegháborús korszakban is hatalmas erőfölényt jelentett az országnak. A 21. században a természeti katasztrófák és a terrorizmus mellett egyre nagyobb fenyegetést jelentenek a kiberbiztonságot érintő kérdések, melyekre a brit titkosszolgálatok szintén kiemelt hangsúlyt fektetnek. Amennyiben egy 'soft brexit' scenárió valósul meg a tárgyalások eredményeképpen, úgy az Unió intézményekkel továbbra is együttműködhetnek a brit hírszerzési szervek és titkosszolgálatok, aminek mindkét fél számára pozitív hatásai lesznek.³⁹

A terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel szembeni hatékony fellépés és megelőzés szempontjából elengedhetetlen fontosságú a hozzáférés az utas-nyilvántartási adatállományhoz, a PNR (*Passenger Name Record*) rendszerhez. A tagállamok között a britek

PNR adatbázisa talán az egyik legfejlettebb. Több ország egyáltalán nem, vagy csak nem régóta rendelkezik ilyen rendszerrel. Egy uniós szinten egységes adatbázis létrehozásával minden tagállam rendészeti szervei hozzáférhetnek ezekhez az információkhoz, ami különösen nemzetbiztonsági szempontból lenne meghatározó fejlemény. Ez a rendszer feltehetően elősegítené a terrorizmus, fegyverkereskedelem, embercsempészet és droggereskedelem megelőzését, illetve visszaszorítását.⁴⁰

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) egy hasonló motivációval létrejött adatmegosztó rendszer, melynek létrehozására azért került sor, hogy az Európai Unió belső határainak lebontásából eredő biztonsági kihívásokkal minél hatékonyabban nézhessenek szembe a rendészeti szervek. Az adatbázis többek között olyan személyekről tárol információkat, akik ellen nemzetközi elfogatóparancs van érvényben, vagy kitiltották őket egy schengeni tagállamból, de emellett például a lopott járművekről is tartalmaz adatokat. Az Egyesült Királyság jelenleg tagja a SIS-nek, és mindkét fél számára számtalan előnnyel járna, ha továbbra is hozzájárulhatna az adatbázisok működtetéséhez és le is hívhatna adatokat.⁴¹

1999-ben megalapították az Európai Rendőrségi Hivatalt, (Europol) melynek alapvető feladata a bűnüldöző hatóságok munkájának támogatása a tagállamokban, a terrorizmus visszaszorítása, bankjegyhamisítással szembeni küzdelem, bűnelkövetések csökkentése, tehát a biztonság fenntartása az Unióban. Az Europol vezetője 2009 óta a brit Rob Wainwright, az NCIS (*National Criminal Intelligence Service*) és az MI5 korábbi munkatársa. A kilépési tárgyalások mindkét fél számára akkor járnának sikerrel, ha egy pozitív megállapodás születne az ország Europolban való részvételéről.⁴²

Egy *'soft brexit'* forgatókönyv esetén a britek véleményem szerint továbbra is hozzájárulhatnának a PNR illetve a Schengen rendszerekhez, illetve titkosszolgáataik együttműködhetnek egy esetleges veszélyhelyzet esetén az Uniós intézményekkel.

Összegezve tehát ezt a forgatókönyvet, az Egyesült Királyság továbbra is részt vesz majd az Európai Tanács munkájában, de a döntéshozatalba közvetlen beleszólása nem lesz. Azt nem zárhatjuk ki, hogy a britek ne tudnák befolyásolni a többi tagállam döntéseit, de érdekérvényesítő képességük nagyon gyenge lesz a Tanácsban. Az EU

így nem veszítené el a britek haderejét és fejlett hírszerzési rendszerének hozzájárulásait sem, tehát számukra ez egy rendkívül előnyös megállapodás lehet, arról nem is beszélve, hogy a britek pénzügyi hozzájárulásaitól sem esik el a közös védelempolitika. A brit fél viszont saját hatáskörben dönthet majd arról, hogy milyen küldetésekhez járul hozzá, és melyekhez nem. Bár mindkét fél számára jelentős veszteségekkel is jár majd egy ilyen kimenetel, összességében pozitív hatásai lehetnek Európa és a szigetország jövőjére nézve. A brit hírszerzés kiemelkedő fejlettségének és technológiájának köszönhetően megszerzett információkhoz és adatokhoz való hozzáférhetőség az Unió biztonságának megerősítését és védelmét szolgálná.

HARD BREXIT

Az előbbieken taglalt forgatókönyvvel szemben *hard* brexit alatt egy olyan lehetséges scenáriót értünk, ahol lényegében semmilyen együttműködés nem valósulna meg a felek között, tehát az Európai Gazdasági Térségből is távoznának a britek. Ez mindkét félre nézve, tehát az Unió és a britek számára is számos, legfőképpen negatív következménnyel járna, melyeket most elsősorban külpolitikai illetve biztonságpolitikai szempontból fogok megvizsgálni.

Az Európai Unió az egyik legnagyobb katonai erővel rendelkező tagállamát veszíti el, amennyiben semmilyen formában nem sikerül megegyezniük a britekkel való védelmi együttműködésről. Az Unió számára a britek távozásával azonban lehetőség nyílik a tagállamok közti védelmi együttműködés mélyítésére, hiszen a britek hagyományosan elleneztek a túlzott integrációt e területen. Ez tehát az Európai Unió számára akár egy pozitívum is lehet, hogy távozik a döntéshozatalból az a tagállam, aki gyakran hátráltatta a mély integrációt igénylő védelmi döntéseket.

A britek szerepvállalását elemezve a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésében azt figyelhettük meg, hogy az Egyesült Királyság a biztonsági és védelmi aspektusokat figyelembe véve gyakran inkább a NATO-t részesítette előnyben. Bár alapvetően érdekük fűződött volna egy Európai Unió védelmi együttműködés létrejöttéhez, de ahogyan azt a cikk során több ízben is fejtegettem, a nemzetek feletti, szupranacionális jellegű kooperációt mindvégig

elvetették. A *hard brexit* forgatókönyv esetén ennek a védelmi együttműködésnek a lehetőséget teljesen elvesztené az ország. A következőkben azt fogom vizsgálni, hogy a NATO elegendő-e számukra a védelmi motivációik érvényesítéséhez, illetve hogy mit fog jelenteni ez a kimenetel az uniós védelempolitika szempontjából.

A védelem biztosításához és a béke állapotának fenntartásához elengedhetetlen fontosságúak a nukleáris fegyverek. Ezek elsődleges célja valójában nem a háború kirobbantása, hanem annak megakadályozása. A NATO kapacitásának a brit nukleáris fegyverállomány jelentős részét alkotja.

Az Egyesült Királyság 1952-ben kezdett atomfegyvereket kifejleszteni és tesztelni. Ezzel az Európai Unió belül Franciaország után a második legnagyobb nukleáris hatalomnak tekinthető. A Hidegháború időszakát követően az ország közel felére csökkentette nukleáris erejét, mely ma a brit védelmi minisztérium adatai alapján a világ nukleáris fegyverállományának csupán 1%-át teszi ki.⁴³



A második világháborút követő időszakban az ország folyamatosan csökkentette a védelemre fordított kiadásait a bruttó hazai termék (a továbbiakban: GDP) viszonylatában. Kivételt képez a hidegháború első fegyveres konfliktusaként ismert, 1950-től 1953-ig tartó koreai háború, ami Észak- és Dél-Korea között zajlott, hiszen

ekkor egy jelentősebb növekedés volt megfigyelhető a védelemre fordított kiadásokat tekintve. 2016-ban a GDP 2,4%-át fordították védelmi kiadásokra. A 2018-as évben a jelenlegi költségvetés által előirányzott összeg 45,4 milliárd angol font, tehát megközelítőleg 16 trillió forintnak megfelelő összeg.⁴⁴

A NATO által megszabott célkitűzést tehát – hogy az országok a GDP-jük legalább 2%-át fordítsák védelmi kiadásokra – teljesíti az Egyesült Királyság, és ez a NATO számára is előnyös. A cikk előző részében is láthattuk, hogy a britek a NATO-t preferálták a szoros Uniós integrációval szemben. A jövőben felerősödhet ez a kapcsolat, hiszen a britek úgy dönthetnek védelmi kérdésekben és úgy vehetnek részt a végrehajtásban is, hogy az Uniós tagsággal járó, korábbiakban ismertetett, számukra hátrányos elemeket kizárhatják.

Gyakran hallhattuk azt a megfogalmazást, hogy a britek egyfajta összekötő híd funkcióját töltötték be az Unió és a NATO között. Ez a sajátos kapcsolat minden bizonnyal segítette a hatékony együttműködést a védelem különböző területein. A kiberbiztonsági kérdés kiemelt prioritása a NATO-nak, illetve a technológiák fejlesztése és a védelmi kapacitások növelése is fontos feladatuk. Az EU és a NATO közti összekötő pozíciót a britek az Unióból való kilépésüket követően már biztosan nem fogják betölteni, és ez az együttműködés hatékonyságát és működőképességét visszafoghatja.⁴⁵

Az Uniós együttműködés és a NATO-ban való részvétel közti alapvető különbség a védelem eszközeiben rejlik. Míg az Európai Unió rendelkezik fejlett katonai és polgári képességekkel, addig a NATO csak katonai kapacitására támaszkodhat, tehát nem rendelkezik *soft power* eszközökkel. Ez az elmúlt évek tapasztalata alapján azonban fontos szempont lehet, hiszen a modern korban a kiberbiztonság szerepe rendkívül felértékelődött. A polgári képességeknek többek között itt van jelentős szerepe, ezért az Unió egy ilyen jellegű támadás esetén sokkal hatékonyabban tud fellépni az ellenfelekkel szemben, akik ma már nem feltétlenül nemzetek, hanem egyének is lehetnek.⁴⁶

Ha a britek csak a NATO-n keresztül érvényesítik érdekeiket, az számukra abból a szempontból hátrányt jelenthet, hogy az Egyesült Államok is része a szervezetnek, és nem feltétlenül egyezik meg minden esetben a két nagyhatalom érdeke. Emellett a korábban már említett *soft power* elemekkel, tehát a diplomácia széles eszköztárával csak az Unió rendelkezik. Az viszont többek között pozitívumként

említhető meg a britek számára, hogy az EU-val szemben a NATO-nak nincs szüksége az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának jóváhagyására, ha be kíván avatkozni valamely háborús konfliktusba.⁴⁷

Az Európai Unió számára a britek kilépése egy lehetőséget kínál a védelmi integráció megerősítésére, hiszen az Egyesült Királyság vétója már nem akadályozhatja meg a kooperáció létrejöttét. Hatalmas veszteséget fog viszont jelenteni erőforrás szempontjából a brexit a közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában. Emellett az ENSZ Biztonsági Tanácsában is vélhetően gyengülni fog az Uniós befolyás, hiszen már csak egy tagállam, Franciaország rendelkezik majd állandó tagsággal a szervezet ülésein.

A *soft brexit* scenárió ismertetése során szó esett a rendkívül fejlett és nagy múltra visszatekintő brit hírszerzésről és titkosszolgálatokról. Az elmúlt években megnövekedett terrorizmus okozta fenyegetés kapcsán ezeknek a szervezeteknek a szerepe nagy jelentőséggel bír. Az MI5, illetve az MI6 által megszerzett információk kimaradása egy esetleges uniós hírszerzési és titkosszolgálati együttműködésből a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságát nagymértékben csökkentené.

Az Europol jelentőségét is említettem biztonsági vonatkozásban. Mindkét fél számára jelentős veszteséggel és káros hatásokkal járna, ha egy 'hard brexit' forgatókönyv esetén egyáltalán nem sikerülne megegyezést kötni az Europolban való bennmaradásról. Sok pozitívumot abban az esetben sem tudunk felsorakoztatni, ha a britek – Norvégiához hasonlóan – másodrangú tagként tudnának részt venni a hivatal munkájában. Ezzel ugyanis a britek érdekeinek képviselője gyakorlatilag megszűnne a döntéshozatalban. Vélhetően elvesztenék a jelenlegi teljes hozzáférésüket az Europol adatbázisához és csak kiemelt ügyekben tudnának lehívni adatokat.⁴⁸

A védelmi diplomácia tekintetében valószínűsíthető, hogy a korábban már Norvégia kapcsán bemutatott Európai Védelmi Ügynökségben egy *hard brexit* scenárió esetén az Egyesült Királyság biztosan nem képviseltetheti magát. Az ország így nem vehet majd részt a szervezet működésében, ezáltal az európai védelmi projektek végrehajtásában sem.

A kilépő állam a Közös Fegyverkezési Együttműködési Szervezetnek, ismertebb nevén az OCCAR-nak azonban továbbra is

tagja maradhatna. Az OCCAR-t, melynek célja a közös védelmi haditechnológia és fejlesztések támogatása, a franciák, németek, olaszok és britek közti együttműködési megállapodás hozta létre 1996-ban. Ilyen módon az Unió nagyhatalmai – a britek kilépésétől függetlenül – a jövőben is fenntartják a kapcsolatot az Egyesült Királysággal, ami négyoldalú tárgyalások keretében valósulhat meg. Többek között ez is lehetővé teszi, hogy *ad hoc* jellegű együttműködések keretében a jövőben is megvalósulhassanak közös projektek ezen országokkal együtt.

A britek az amerikaiakkal való különleges kapcsolatuk ellenére úgy gondolták, hogy szükség van egy közös európai identitásra. Továbbra is azon az állásponton vannak, hogy szeretnének tevőlegesen részt venni a kontinens ügyeiben. Alapvetően tehát érdekében állt a briteknek, hogy létrejöjjön egy közös európai védelmi együttműködés. A *hard brexit*-tel ezt elveszítik, és a NATO marad az eszközük arra, hogy részt vegyenek a kontinens ügyeiben.

Egy *hard brexit* forgatókönyv esetén a britek valószínűleg nem jelennek majd meg az uniós döntéshozatalban. Ad hoc koalíciók vagy együttműködések esetén bizonyos mértékig részt vehetnek a védelempolitikában, a hadiiparból sem záródnak ki teljesen, de a döntéshozatalban semmiképpen nem lesz beleszólásuk. Ez számukra nyilván negatív hatással lesz, de az Unió döntéshozatala szempontjából ez akár előnyökkel is járhat, egyszerűbb feladatuk lesz a britek nélkül. Felgyorsulhat a védelempolitikai együttműködés létrejötte, hiszen a britek ezt sok esetben hátráltatták, mivel e téren különösen nem akarták átengedni szuverenitásukat egy nemzetek feletti szintre.

A britek részéről az ország nagyhatalmi státusza szempontjából sem lesz előnyös, ha kiszorulnak egy ilyen fontos együttműködésből, számukra ez tehát presztízskérdés is lehet. Az ún. *splendid isolation* jelenség nem ismeretlen a brit történelem folyamán. Az elszigeteltség és a bezárkózás mindvégig megfigyelhető volt az Unióhoz való viszonyulásuk és a közös kül- és biztonságpolitikához való hozzájárulásaik és szerepük kapcsán.

Valószínűsíthetjük, hogy a britek távozásával az Unió mindent összevetve nagyobb kárt szenved majd biztonsági illetve védelmi vonatkozásban, mint maguk a britek. Az EU elveszíti az egyik

legtapasztaltabb és minden bizonnyal legtöbb mindenre alkalmas biztonsági, rendőri és hírszerzési tagját.

KONKLÚZIÓ

Cikkem kutatási kérdése az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének pozitív és negatív hatásaira irányult, kül- és biztonságpolitikai vonatkozásban. A kérdés megválaszolására először egy rövid történeti áttekintés keretében a közvetlen előzményeket és aktuális történéseket ismertettem. A britek szerepének bemutatásához Karl Deutsch, a biztonsági közösségekről szóló elméletét használtam fel a közösségek kormányközi és nemzetek feletti döntéshozatala alapvető különbségeinek ismertetésére.

A fő fejezetben a britek közös kül- és biztonságpolitikában betöltött szerepének és az uniós védelempolitikához való hozzájárulásának megismerésére egy folyamatkövető elemzést készítettem. Ezt követően két lehetséges scenáriót, az Unióból történő teljes kiválás lehetőségét ('hard brexit') és egy minden területre kiterjedő, átfogó együttműködés létrejöttét ('soft brexit') vázoltam fel.

A britek szerepvállalásáról az Európai Unióban illetve a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésében az az általános tendencia figyelhető meg, hogy a britek mindvégig elutasították a szoros politikai integrációt. Összességében elmondható, hogy a kormányközi együttműködés javára rendszerint elleneztek a szupranacionális, nemzetek feletti kooperációs törekvéseket. Az 1948-as Brüsszeli Egyezmény során még pozitív hozzáállás volt megfigyelhető részükről, hiszen ebben az esetben egy sokkal lazább jellegű együttműködésről beszélhetünk, melyet ők maximálisan támogattak. Az 1950-ben bejelentett Pléven-tervet már elutasították, hiszen egy nemzetek feletti szinten megvalósuló katonai együttműködés volt napirenden, mely végül a franciák miatt elbukott. Az 1954-ben a béke és biztonság fenntartására, illetve a gazdasági stabilitás elősegítésére létrehozott Nyugat-Európai Unió viszont – kormányközi együttműködés lévén – ismét a britek támogatását élvezte. A britek lassanként megértették, hogy elengedhetetlen valamiféle együttműködés a védelempolitika területén, így jött létre a francia és brit fél között 1998-ban megkötött Saint-Malo-i Nyilatkozat, mely kiemelkedő mérföldkőnek tekinthető.

Munkám második részében, a két lehetséges kimenetel pozitív és negatív hatásainak felvázolása során arra az általános megállapításra jutottam, hogy az Unió az egyik legtapasztaltabb és legnagyobb erőt képviselő tagját veszíti el. A britek hagyományosan elleneztek az integráció szorosabbra fűzését az uniós tagállamok között, mely vonakodás a védelem terén is alapvetően megnyilvánult. Az Uniótól való eltávolodásuk feltehetően a NATO-val való együttműködésük, és a franciákkal nagy múltra visszatekintő kooperációjuk megerősítését jelentheti a jövőben. Azonban negatív következményt jelenthet a britek számára, hogy amellet, hogy esetlegesen továbbra is anyagi hozzájárulással kötelesek támogatni a közös védelempolitika célkitűzéseit, politikai akaratukat vagy egyáltalán nem, vagy sokkal nehezebben tudják majd képviselni a kontinensen, ha a döntéshozatalból kimaradnak.

A britek számára országuk távozása az Európai Unióból valószínűleg sokkal hátrányosabb lesz, és jelentősebb veszteségekkel jár majd, mint az Unió számára. Bár az Unió az Egyesült Királysággal a világ egyik legerősebb politikai, katonai és gazdasági hatalmát veszíti el, egy széleskörű együttműködés létrejötte 2019 márciusáig talán mindkét fél számára olyan előnyökkel járhat, amit az ország Uniós tagsága során soha nem tapasztaltak volna meg.

¹ EU referendum results, The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 14.)

² Az Európai Tanács nyilatkozata az Egyesült Királyság bejelentéséről (50. cikk) *Európai Tanács*, 2017.03.29. URL: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/29/euco-50-statement-uk-notification/pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 08.)

³ Az uniós szakminiszterek nyilatkozatot írtak alá az EU védelmi dimenziójának erősítéséről (2017. november 13.) *MTI*. URL: <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/az-unios-szakminiszterek-nyilatkozatot-irtak-ala-az-eu-vedelmi-dimenziojanak-erositeserol> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 27.)

⁴ Deutsch, Karl Wolfgang et al. (1957) Political Community and the North American Area: International Organization in the Light of Historical Experience. 3-8. oldal, Princeton: Princeton University Press. URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183pvds> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 06.)

⁵ Adler, Emanuel – Barnett, Michael. (1998) Security Communities. 49-59. oldal. *Cambridge: Cambridge University Press*

⁶ Interjú Edouard Balladurral, 'Notre politique étrangère' (1994. augusztus 30.) *Le Figaro*, 6. oldal

⁷ Guérin, Morgan. (2018.) Austria, Hungary, Poland, Slovakia, Czech Republic: An Increasingly Central Europe? URL: <http://www.institutmontaigne.org/en/blog/austria-hungary-poland-slovakia-czech-republic-increasingly-central-europe> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

⁸ Simon, Zoltán – Szép Viktor (2017) A Közös Kül- és Biztonságpolitika. In: *Az Európai Unió a világban 6.1. fejezet – A közös kül- és biztonságpolitika*, 117. oldal

⁹ Simon, Zoltán – Szép Viktor (2017) A Közös Kül- és Biztonságpolitika. In: *Az Európai Unió a világban 6.1. fejezet – A közös kül- és biztonságpolitika*, 118-120. oldal

¹⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12008M/TXT&from=HU> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 14.)

¹¹ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. *European Communities*, 1997.

URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

¹² Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője <http://eu.kormany.hu/az-unio-kulugyi-es-biztonsagpolitikai-fokepviseloje> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 14.)

¹³ David, O'Sullivan (2011.01.14) "Setting up the European External Action Service (EEAS)" *Európai Külügyi Szolgálat* URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/speeches/2011_1201_dos_iea_en.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018. március 14.)

¹⁴ Molnár, Anna: Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?) In: *Nemzet és Biztonság* 2015/5. URL: http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_5_02_molnar_anna_-

_az_unio_kulgyi_es_biztonsagpolitikai_kepviseloje.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018. március 28.)

¹⁵ Smolar, Piotr (2013. április 30.) Serbia and Kosovo sign historic agreement. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 28.)

¹⁶ Nagy, Zsolt (2017.) A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In: Az Európai Unió a világban

6.1. fejezet – A Közös Biztonság- és Védelempolitika, 139. oldal

¹⁷ Nagy, Zsolt (2017.) A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In: Az Európai Unió a világban

6.1. fejezet – A Közös Biztonság- és Védelempolitika, 139. oldal

¹⁸ History of WEU. *Western European Union*
URL: <http://www.weu.int/History.htm> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

¹⁹ The Schengen area and cooperation, *EUR-Lex*
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 28.)

²⁰ van Ham, Peter (2016.) Brexit: Strategic Consequences for Europe, *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*
URL:

<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Brexit%20Report%20February%202016.pdf>

(utolsó letöltés ideje: 2018. április 03.)

²¹ Nagy, Zsolt (2017.) A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In: Az Európai Unió a világban

6.1. fejezet – A Közös Biztonság- és Védelempolitika, 141-142. oldal

²² Nagy, Zsolt (2017.) A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In: Az Európai Unió a világban

6.1. fejezet – A Közös Biztonság- és Védelempolitika, 141. oldal

²³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 5. rész, VII. CÍM - Szolidaritási klauzula 222. cikk.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12016E222> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 31.)

²⁴ EU Battlegroups, Select Committee on European Union Fourth Report. *Parliament UK*, 2005.02.19.

URL:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/16/16100.htm>

(utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

²⁵ EU Battlegroups, Select Committee on European Union Fourth Report. *Parliament UK*, 2005.02.19.

URL:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/16/16100.htm>

(utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

²⁶ Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO) *Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye*, 2017.11.13.

URL: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 02.)

²⁷ Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet. *European Union External Action*, 2018.03.05.

URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet)

(utolsó letöltés ideje: 2018. április 02.)

²⁸ 2010 UK general election results. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections->

and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2010-uk-general-election-results (utolsó letöltés ideje: 2018. március 27.)

²⁹ McVeigh, Karen (2017. november 16.) UK under fire as new figures show aid spending by broad range of ministries. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/nov/16/uk-under-fire-as-new-figures-show-aid-spending-by-broad-range-of-ministries> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 27.)

³⁰ Wintour, Patrick (2010. november 2.) Britain and France sign landmark 50-year defence deal. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 21.)

³¹ UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277167/France-UK_Summit-Declaration_on_Security_and_Defence.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018. március 27.)

³² No second EU referendum if Theresa May becomes PM, *BBC*, 2016.07.11. URL: <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-36764525/no-second-eu-referendum-if-theresa-may-becomes-pm> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 09.)

³³ Wright, Nicholas (2017.) Brexit & the re-making of British foreign policy. *UCL European Institute*. URL: <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/ei-publications/working-paper-foreign-policy.pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 3.)

³⁴ European Parliament resolution of 13 December 2017 on the Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy. *European Parliament*, 2017. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0492+0+DOC+PDF+V0//EN> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 3.)

³⁵ Administrative Arrangement with Norway, *European Defence Agency*, 2006. URL: <https://www.asktheeu.org/en/request/5067/response/16058/attach/2/06%2003%2007%20Administrative%20Arrangement%20EDA%20MoD%20NO.pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 9.)

³⁶ Black, James et al (2017.) Defence and security after Brexit, 4.2. fejezet: The UK's future involvement in multinational defence formations, 65. oldal, *RAND Corporation*. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

³⁷ The Commissioners: Julian King, *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/king_en (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

³⁸ Izsá, Jenő (2009) A hírszerzés céljáról és rendszeréről. In *Hadtudomány* 2009/1–2. URL: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/nbi-uni-nke-hu/izsa-jeno-a-hirszerzes-celjarol-es-rendszererol.original.pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 5.)

³⁹ Aldrich, Richard J. (2010) GCHQ: The Uncensored Story of Britain's Most Secret Intelligence Agency. *HarperCollins*, 1-10. oldal

⁴⁰ EU Passenger Name Record (PNR) directive: An Overview. *European Parliament*, 2016. URL: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20150123BKG12902/20150123BKG12902_en.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018. április 6.)

⁴¹ Schengen Information System, *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (utolsó letöltés ideje: 2018. április 8.)

⁴² EUROPOL PROFIL, *Europol*, 2010. URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/hu_europolprofile.pdf

⁴³ UK nuclear deterrence: what you need to know. Policy paper, *Ministry of Defence* URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-nuclear-deterrence-factsheet/uk-nuclear-deterrence-what-you-need-to-know> (utolsó letöltés ideje: 2018. március 14.)

⁴⁴ UK national defence spending since 1947. *UK Public Spending*, URL: https://www.ukpublicspending.co.uk/uk_defence_spending_30.html (utolsó letöltés ideje: 2018. április 10.)

⁴⁵ Bond, Ian (2016) The EU and Nato will both want to make Brexit work. *The Telegraph*, 2016.07.11. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/11/the-eu-and-nato-will-both-want-to-make-brexit-work/> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 11.)

⁴⁶ Koenig, Nicole (2016) EU External Action and Brexit: Relaunch and reconnect, 9. oldal. *Jacques Delors Institut* URL: <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/brexitexternalaction-koenig-jdib-nov16.pdf?pdf=ok> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 11.)

⁴⁷ Tannock, Dr Charles (2017) BREXIT: The Security Dimension, 20-21. oldal URL: <http://www.charlestannock.com/brexit-security-dimension.pdf> (utolsó letöltés ideje: 2018. április 11.)

⁴⁸ Agreement between the Kingdom of Norway and the European Police Office. URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/norway.pdf>

ESSZÉ

BREXIT TÁRGYALÁSOK = VÁLSÁGKEZELÉS?

Bocskor Kitty

ABSZTRAKT

Theresa Maynek közel két és fél év alatt sikerült végül elérni, amit akart: egyesítette az országot, a pártja brexit és brexit vonalát, az ellenzéki pártokat, az észak-íreket, a skótokat, mindenkit. A brit politikai élet teljes spektruma egyetért ugyanis abban, hogy a miniszterelnök brexit megegyezése katasztrofális. A kilépési folyamatot eddig végigkísérték lemondások, ellentmondások, általános elégedetlenség és bizonytalanság. Pedig tulajdonképpen a kilépés még el sem kezdődött, „csak” a hogyanról kéne megállapodniuk a tárgyaló feleknek. A kilépést végrehajtó konzervatívok sem hisznek abban, hogy ez a jó döntés. Számukra a referendum eredménye egy olyan hirtelen jött válság, amelynek kezelése rájuk hárult, annak ellenére, hogy nem értenek egyet a hozott döntéssel. Ez pedig alapjaiban határozza meg a tárgyalási hozzáállást. A cikk a brexit kapcsán kialakult brit belpolitikai helyzetet tekinti át.

Kulcsszavak: brexit, Nagy-Britannia, Theresa May, EU tárgyalások

BEVEZETÉS

Először is fontos megjegyezni, hogy a *tory* kormánynak nem volt célja az Európai Unióból való kilépés. Először 2012-ben került szóba egy népszavazás lehetősége, amikor a konzervatív párt néhány tagja, és főleg az ellenzéki UKIP párt súlyos kritikákat fogalmazott meg az EU-val kapcsolatban.¹ Bár David Cameron elismerte, hogy a kritikák olykor jogosak voltak, és igyekezett jobb pozíciót kialakítani Nagy-Britannia számára az EU-n belül, a kilépést támogatók egyre többen lettek. Cameron a 2015-ös választásokon pedig ígéretet tett arról, ha pártja nyer, 2017 vége előtt szavazást tartanak az Unió tagságáról. A konzervatív párt megnyerte a választásokat, és mivel az referendum ígérete része volt a hivatalos pártprogramnak, elkerülhetetlen volt a megvalósítása.

2014-től kezdve a közvélemény kutatások többsége szerint a lakosság a bennmaradás pártján állt. Cameron a népszavazás előtti hónapokban igyekezett egy, a britek számára előnyös megegyezést nyelbe ütni az Unióval, ami azonban csak részben sikerült. Semmiképpen sem eléggé ahhoz, hogy elhallgattassa az egyre erősebb UKIP-et. A *Leave* kampány egyik sarkköve a migráció volt, elsősorban az EU-s állampolgárok szabad mozgásának köszönhetően megnövekedett EU-n belüli vándorlás. Azonban sem Angela Merkel, sem a volt keleti blokk országai – ahonnan a legtöbben mentek Nagy-Britanniába – nem támogatták Cameront abban, hogy „meghúzza a vészféket.”² Így bár a megegyezés más szempontból kifejezetten előnyösnek is mondható, sajnos nem volt elég ahhoz, hogy a *Leave* kampány lendülete megtörjön. Ennek ellenére valójában gyakorlatilag senki nem számított arra, hogy ténylegesen megszavazzák a kilépést. Talán a *tory* kormányzat elbízta magát a 2014-es skót függetlenségi referendum kapcsán, amely ugyan szoros eredménnyel zárt, de Skócia függetlensége ellen, talán tényleg nem látták valós veszélynek, hogy elvesztik a népszavazást.

Végül az eredmény valóban szoros, lett, csupán a kilépés oldalára dőlve. David Cameron lemondását követően Theresa May jutott a miniszterelnöki posztra. Mayt szívós, megbízható, terhelhető személyként ismerték a pártban, így bizakodva szavazták meg „brexit miniszterelnöknek.”³

BREXIT = VÁRATLAN VÁLSÁG

Mi utal arra, hogy a brexit népszavazás eredménye a *tory* kormányzat számára nem csak váratlan volt, de negatív fordulat is? Mindkettőt könnyen megállapíthatjuk a népszavazást követő történések és nyilatkozatok alapján.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az Európai Unióból való kilépés levezénylése egy olyan párt kezébe került, amelynek többsége a bennmaradást támogatta. Theresa May maga is a *Remain* pártján kampányolt a szavazást megelőzően. A szavazási eredményeket követő reakciókból kiolvasható a sokk és tanácstalanság. A font 30 éves mélypontra zuhant. A Google statisztikája szerint a referendumot követő hétben a legtöbben olyan kérdésekre kerestek rá, hogy mi az Európai Unió, illetve mit jelent, hogy kilépnek az EU-ból. Többen egy második referendumot kezdtek el támogatni, ehhez ez online petícióban majdnem 4 millió aláírás gyűlt össze. Skócia első minisztere bejelentette, hogy törekedni fognak a függetlenségre, hogy Skócia – ahol a bennmaradásra szavaztak – az EU tagja lehessen. Voltak, akik pedig azzal érveltek a bennmaradás mellett, hogy az Egyesült Királyságban egy népszavazás jogilag nem kötelezi a kormányt a döntés végrehajtására.⁴ A megkérdezett szavazók közül a legtöbben nem tudták, hogy mire számíthatnak a jövőben. A *Remain* oldalon állók legtöbbször úgy nyilatkozott, hogy megdöbben és aggódva áll a jövő előtt. Nem tudta mire számíthat a másik oldal sem. Egy elkötelezett UKIP szavazó így vélekedett az eredményről: „Ha törik, ha szakad, mostantól mi irányítjuk a saját hajónkat, és olyan emberek fogják vezetni az országot, akiket közvetlenül mi választottunk meg.”⁵ Törés és szakadás pedig bőven következett. A kormányzat számára fontos lett volna, hogy a pánikot megelőzve, vagy kezelve, azonnal reagáljanak az eseményekre, és megnyugtassák a választópolgárokat, hogy kézben tartják a folyamatot. A bizonytalanságot elkerülendő nyilvánosságra hozni a kilépésről szóló tervet, hogy elkerüljék, hogy az információs úrt a média töltsen meg ijesztőbbnél ijesztőbb lehetőségeket felsorakoztatva. Azonban nem volt terv. A helyzetet tökéletesen ábrázolja, ahogy egy brit miniszter reagált a Cameron által hátrahagyott helyzetre és az ország jövőjére: „*Oh, shit!*”⁶

Ugyan elképzelhetetlen egy ekkora téttel rendelkező kérdés esetén, de a népszavazást követő csend, és David Cameron lemondása

egyértelműen arra utal, hogy a konzervatív párt nem készült fel arra az opcióra, hogy a brit nép megszavazza a kilépést. Cameron lemondásakor elismerte, hogy a referendummal tulajdonképpen pártján belül akarta elhallgattatni az euroszeptikus hangokat. Az új miniszterelnök választásának procedúrája pedig nem várt halasztást eredményezett, ami alatt továbbra is mindenki azon töprenghetett, vajon mi következik.

Theresa May a miniszterelnöki posztért való indulása után első beszédében kitért a brexitre: „A brexit brexitet jelent, és sikert fogunk kovácsolni belőle.”⁷⁷ A mondat eleje – *Brexit means Brexit* – azóta szinte mottóvá vált, arra utalt, hogy May nem próbál kitáncolni a kihívás elől, véghez fogja vinni a nép akaratát. Ez az első megnyilvánulás, amely bármely módon arra, hogy mi is fog történni a referendum eredményével, majdnem három héten a népszavazás után történt meg! Szintén fontos észrevenni, mire utal a mondat második fele, „előnyt fogunk belőle kovácsolni.” Abból, hogy valamit úgy fogalmazunk meg, hogy dolgozni kell azért, hogy előny, haszon, siker legyen belőle, akkor arra eredetileg negatív történésként tekintünk. Alapvetően nem csodálkozhatunk, hogy a *Remain*-párti May személyes értelemben kudarcként élte meg a népszavazás, hiszen az ellenkezőjét szavazták meg, mint amire kampányolt. Azonban az már probléma, hogy miniszterelnök jelöltként, majd később miniszterelnökként is ezt az álláspontot képviseli, hiszen ez azt jelenti, hogy az általa vezetett kormány is ebből kiindulva ül majd a tárgyalóasztalhoz. Ha pedig a kommunikáció alapja az, hogy ez egy olyan dolog, amiből ki kell hozni a legjobbat, sikert kell belőle csinálni, az a választókban nem azt erősíti, hogy a kormányzat egy pozitív jövő dolgozik, hanem azt, hogy már megint van egy probléma, amit már megint meg kell oldani. A kettő között pedig hatalmas a különbség. Ráadásul hiába tekint a népszavazás eredményére a kormány egy olyan eseményre, ami tőlük függetlenül történt meg – hiszen nem ők szavazták meg –, az átlag polgárok nem így néznek a szituációra. Számukra evidens lenne, hogy a kormány egy általa kiírt kérdés esetén minden válaszlehetőségre felkészült.

A MEGEGYEZÉSHEZ VEZETŐ ÚT =
KRÍZISMENEDZSMENT

Nagy-Britannia semmilyen értelemben nem indult jó pozícióból a tárgyalásokon. A huszónhét másik tagállamot képviselő EU delegáció célja érthető módon az volt, hogy az Egyesült Királyság ne kerüljön jobb gazdasági helyzetbe az Unióval, mint tagállamként, nehogy mások fejében is megforduljon a kilépés. Mindkét fél igyekezett előnyösebb pozícióban tetszelegni, nagy támogatottsággal és biztos, stabil tervekkel. A kezdeti bizonytalanság az EU-nak is kedvezett, míg a britek eldöntötték mit is akarnak pontosan, addig az EU-nak is volt ideje részletekbe menően kidolgozni a tárgyalási stratégiáját. Ráadásul, míg Nagy-Britannia saját hazájában is folyamatos csatározásokra kényszerült a tárgyalási folyamat minden pontján, ezzel folyamatosan fenntartva a sajtó figyelmét, az Európai Bizottság belső döntési folyamatait messze nem követték ilyen részletességgel. May két fronton volt kénytelen harcolni a brexit megegyezésért. És továbbra sem segítette, hogy a nyilatkozatokból, és a folyamat lépései folyamatosan utaltak a brit kormány felkészületlenségére és bizonytalanságára arról, pontosan mit is akar elérni. Az egész tárgyalás alatt úgy tűnt, a britek csupán reagálnak a történésekre, nem pedig előidéznek azokat, ezzel számukra előnyös mederbe terelve a tárgyalást.

Theresa May első miniszterelnöki beszéde csak minimálisan utalt a brexitre, holott valószínűleg mindenkit az érdekelt, mik a tervei ezen a téren. Megfogalmazása, miszerint a kilépés során „merész, pozitív szerepet” harcol ki az Egyesült Királyságnak a világban hangzatos, de nem túl tartalmas.⁸ A tervek kidolgozására a kormány külön minisztériumot hozott létre a brexitnek (*Department for Exiting the European Union*) David Davis vezetésével, aki szeptember elején sietett is tájékoztatni⁹ a parlamentet a munkájukról. Beszédéből már megjelentek azok a témák, kérdések, amelyek a tárgyalások sarkalatos pontjait képezték ezek után; az EU-ban élő brit állampolgárok és a Nagy-Britanniában élő EU-s állampolgárok jogai, az ír - észak-ír határ, a munkavállalók szabad mozgása, a vámunió kérdése stb. Davis kétség kívül válaszlehetőséget talált néhány lényegi kérdésre, például arra, hogyan fogják felszámolni vagy módosítani a rengeteg jelenleg érvényben lévő EU-s jogszabályt az országban. Azonban több olyan kérdés merült fel (például a fizikai határ kikerülése Írország és Észak-Írország között)

amely kreatív gondolkodást és innovatív megoldásokat kíván a tárgyalófelektől.

A legnagyobb probléma azonban továbbra is a brit kormány felkészületlensége, és az ebből következő szerencsétlen kommunikáció volt. Mikor 2016 őszen Theresa May kijelentette,¹⁰ hogy csupán a következő év tavaszán kívánja a kilépési szándékról hivatalosan értesíteni az Európai Uniót, ezzel megkezdve az 50. cikkely szerinti tárgyalásokat, azzal érvelt, hogy ez lehetőséget ad számukra, a tárgyalási stratégia kialakítására. Kilenc hónappal a népszavazást követően nyújtotta át ezt a hivatalos levelet, ezzel húzva az időt a stratégia megszületéséhez. A konkrét kérdésekhez fűzött terve általánosak voltak, bizonytalanok, és csak még több kérdést hagytak maguk után. A CBI brit ipari szövetség (*Confederation of British Industry*) folyamatosan sürgette¹¹ a döntést az egységes piachoz való hozzáférésről és a gazdasági szabályozásokról. A Liberális Demokrata vezető Tim Farron pedig aggályosnak ítélte,¹² hogy esetlegesen úgy indítják be az 50. cikkely szerinti kilépési folyamatot, hogy nem tudják merre is haladnak ezzel. 2017 év elején egy fehér könyvben közölte a kormány a tárgyalások során képviselni kívánt álláspontját. A majdnem 80 oldalas kívánságlista részletesen igyekszik bemutatni a főbb témákat, közben óvatosan megfogalmazva, hogy természetesen mindezeket rugalmasan kell kezelni.¹³

Ezzel szemben a külön a brexit ügyében összehívott Európai Uniós csúcs 15 perc alatt egyezett meg a tárgyalás kulcspontjaiban, amiket az Európai Bizottság képviselni kívánt a továbbiakban.¹⁴ Ugyan a 15 perc eredménye egy sokkal rövidebb dokumentum, és könnyebb dolguk volt, hiszen nem nekik kellett előállni a javaslatokkal, mit szeretnének. Nyilvánvalóan komoly egyeztetések előzték meg ezt a 15 percet, azonban a tárgyalóasztal másik oldalán ülőket nem övezte olyan sajtófigyelem, mint a briteket, amit is használtak.

A halogatást ellentmondó nyilatkozatok és cselekvések követték. Ugyan Theresa May 2016 őszen még állította, hogy nem kíván előrehozott választásokat kiírni, ezt fél évvel később mégis megtette. A Konzervatív párt nem rendelkezett túl nagy többséggel a Parlament Alsó Házában, és ekkorra már egyértelműen látszott, hogy bármilyen megállapodáshoz a Parlament jóváhagyását megszerezni nem lesz egyszerű. May tehát nagyobb mozgásteret akart magának szerezni, és

egyúttal igyekezett az EU-val szemben erősebb tárgyalópozícióba kerülni azzal, ha nagyobb támogatottságot mutat fel. A célok megérthetőek, azonban ez az ellentmondás könnyen elkerülhető lett volna. A kormány vagy túl optimista volt a saját támogattságáról, vagy nem gondolkodott eléggé előre, nem mérte fel a lehetőségeket. Ha nem zárta volna ki az előrehozott választásokat 2016-ban, akkor nem okozott volna bizalom vesztést, amikor mégis meghirdette őket. Ráadásul a terv csúfosan félrement, a kezdeti pozitív előrejelzések ellenére a kormány nem hogy növelte volna a parlamenti többségét, hanem majdnem elbukta a választásokat.¹⁵ Jelenleg ugyanis abszolút többség hiányában kormányoz. Nem elég hogy minden szavazáshoz ellenzéki jelölteket is meg kell győznie, a brit parlamentben gyakori, hogy a saját párton belül sem garantált, hogy mindenki megszavaz az indítványt. Fontos kiemelni azonban, hogy a vereség nem csupán a rossz brexit stratégiának és kommunikációnak volt köszönhető, jelentősen hozzájárultak a választások előtti terrortámadások¹⁶ és a Grenfell Tower katasztrófája is.¹⁷ Nem csak Theresa May, hanem David Davis, a kilépésért felelős miniszter is keveredett ellentmondásokba a tárgyalási folyamatok során. Személyét bőven érte kritika a tárgyalások során. Például a tárgyalóasztal másik oldalán sérelmezték, hogy látszólag nem veszi komolyan a tárgyalásokat, mert végig sem üli őket.¹⁸ Ezt követően pedig a brexit hatásvizsgálat kérdése kavart nagy port. 2016 őszén a brexit gazdasági hatásairól szóló parlamenti vita során azt állította, a kormány egy hatásvizsgálatot végez, 51 szektort vizsgálva, amelynek célja, hogy a tárgyalásokat a megfelelő háttértudással tudják indítani. Ebben a vizsgálatban részletesen felméri a brexit hatásait az egyes szektorokra, számba véve minden kilépési lehetőséget. 2017 júniusáig a kérdés többször előkerült, és Davis beszámolt arról, hogy a tanulmány készül, kibővítve több szektorral, minden olyan területet vizsgálnak, amit érint a nemzetközi kereskedelem. 2017 év végén azonban az eddigi állításokkal ellentétesen azt mondta, nem készült hatásvizsgálat a gazdasági hatásokról, csupán egy elemzés az aktuális állapotokról. A hatásvizsgálat hiányát azzal indokolták, hogy a folyamatos változások miatt lehetetlenség lenne megjósolni, mi várható. A bejelentés természetesen hatalmas felháborodást keltett. Kérdéses, hogy vajon a hatásvizsgálat vajon tényleg egyáltalán nem készült, vagy elkezdték, és valamilyen okból nem fejezték be.

Mindenképpen aggasztó, hogy a kormány úgy tárgyal a jövőbeli gazdasági kapcsolatokról, az egységes piachoz való hozzáférésről, a vámunióról, és egyéb kereskedelmi és gazdasági kérdésekről, hogy nem mérte fel pontosan, lehetséges döntéseiknek mi lesz az eredménye, hatása. Nyilvánvalóan hatalmas munka egy ilyen vizsgálat elkészítése, és időigényes, hogy csak a legkisebb nehézséget említsük. Ezért is érthetetlen, hogy egy ilyen tanulmány miért nem készült már a szavazás előtt. Még ha nem is az előbb említett részletességgel, de lett volna miből kiindulni a népszavazás után.¹⁹

A TÁRGYALÁSOK EREDMÉNYE = ?

Jelenleg még nem tudjuk, mi lesz a megszületett megegyezés sorsa. Több megoldás is lehetséges, ha megszavazza a Parlament, akkor a megegyezés értelmében 2019 március 29-én Nagy Britannia kilép az Európai Unióból, elindítva egy átmeneti időszakot, amely során további részletek kerülnek kidolgozásra. Azonban, ha a Parlament nem szavazza meg a megegyezést, több lehetőség nyílik meg. A standard állapot, hogy március 29-én megegyezés nélkül kilépnek, hacsak másban nem állapodnak meg. Ez lehet egy új megállapodás, a jelenlegi módosítása vagy a kilépési dátum halasztása.

Jelenleg nem jósolhatunk sok jót a megegyezésnek. Theresa May felismerve, hogy valószínűleg leszavazná a Parlament, egyszer már elhalasztotta a szavazást, de nem úgy tűnik, hogy több esélye lenne a következő alkalommal. Nemcsak az ellenzék, de saját pártja is támadja a *deal* több pontját. Hála a kaotikus tárgyalási folyamatnak, és a kormány ide-oda ugráló álláspontjának, a létrejött megállapodással gyakorlatilag senki nem elégedett. Valószínűleg maga a miniszterelnök sem, hiszen érvelésében inkább azt hangsúlyozta, hogy eltökélt célja a brexit megvalósítása, minthogy a megállapodás előnyeit hangoztatva próbálja azt eladni a képviselőknek.²⁰

A tárgyalási folyamatot sok minden befolyásolta, és kétségtelen, hogy nem tudjuk biztosra, hogy jobb lett volna, ha bizonyos dolgokban máshogy dönt a kormány. A Konzervatív párt magára vállalta az egész folyamat levezénylését, és saját belső ügyének tekintette a hogyan kidolgozását. Lehet, hogy nagyobb haza támogatása lett volna

a tárgyalóbizottság minden lépésének, ha nem csupán a *tory* pártból áll, hanem a népszavazást követően a kilépés öszspárti üggyé válik. Persze ez nem garantált. Valószínű, hogy a tudatosabb pozitív kommunikáció a kilépésről, a jövőképről és tervekről nagyobb nyugalmat keltett volna a sajtóban és a választópolgárookban. De nem biztos. Állíthatjuk, hogy bizonyosan a válság-szemlélet okozta a tragikus brexit megegyezést? Természetesen nem. De annyit mondhatunk, hogy semmiképpen nem segített

-
- ¹ Phil Haigh „Why did David Cameron call a referendum on Brexit?” *MetroNews UK*, 2018.12.11.
<https://metro.co.uk/2018/12/11/david-cameron-call-referendum-brexit-8231803/>
 Letöltés ideje: 2019.03.06.
- ² George Parker „How David Cameron lost his battle for Britain” *Financial Times*, 2018.12.18.
<https://www.ft.com/content/3482b434-c37d-11e6-81c2-f57d90f6741a> Letöltés ideje: 2019.03.06.
- ³ Gavin Stamp „Who is Theresa May: A profile of UK's new prime minister” *BBC*, 2016.07.25. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36660372> Letöltés ideje: 2019.03.07.
- ⁴ „How did Britain react in the immediate aftermath of the Brexit vote?” *Hitwise*, 2016.06.28.
<https://www.hitwise.com/en/2016/06/28/how-did-britain-react-in-the-immediate-aftermath-of-the-brexit-vote/> Letöltés ideje: 2019.03.07.
- ⁵ Caroline Davies „Tears and cheers: Brexit reactions around the UK” *The Guardian*, 2016.06.24. <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/brexit-reactions-tears-cheers-eu-referendum-uk>. Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ⁶ *Ibid* 2.
- ⁷ Ashley Cowburn „Theresa May says 'Brexit means Brexit' and there will be no attempt to remain inside EU,” *Independent*, 2016.07.11.
<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-means-brexit-conservative-leadership-no-attempt-remain-inside-eu-leave-europe-a7130596.html> Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ⁸ „Statement from the new Prime Minister Theresa May” *Gov.UK*, 2016.07.13
<https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may> Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ⁹ „Exiting the European Union: Ministerial statement 5 September 2016” *Gov.UK*, 2016.09.05. <https://www.gov.uk/government/speeches/exiting-the-european-union-ministerial-statement-5-september-2016> Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ¹⁰ „Theresa May's Conservative conference speech: Key quotes” *BBC*, 2016.10.02.
<https://www.bbc.com/news/uk-politics-37535527> Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ¹¹ „Brexit: Theresa May to trigger Article 50 by end of March” *BBC*, 2016.10.02.
<https://www.bbc.com/news/uk-politics-37532364> Letöltés ideje: 2019.03.09.
- ¹² *Ibid*.
- ¹³ „The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union” *HM Government*, 02.2017.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf 9.o. Letöltés ideje: 2019.03.10.
- ¹⁴ Daniel Boffey, Jenniref Rankin, EU leaders agree on tough stance at special Brexit summit” *The Guardian*, 2017.04.29.
<https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/29/eu-leaders-set-to-take-tough-stance-in-special-brexit-summit> Letöltés ideje: 2019.03.10.
- ¹⁵ „2017 UK general election results” *The Electoral Commission*, <https://www.electoralcommission.org.uk/our-work/our-research/electoral-data/2017-uk-general-election-results> Letöltés ideje: 2019.03.12.
- ¹⁶ Hlen Warrel „Terror attacks shaped UK election but failed to lift May, experts say” *Financial Times*, 2017.06.08. <https://www.ft.com/content/204f8124-4c33-11e7-919a-1e14ce4af89b> Letöltés: 2019.03.12.
- ¹⁷ Pippa Crerar „Could Grenfell cost the Tories control of Kensington and Chelsea?” *The Guardian*, 2017.05.01.

<https://www.theguardian.com/politics/2018/may/01/could-grenfell-cost-theories-control-of-kensington-and-chelsea> Letöltés ideje: 2019.03.12.

¹⁸ Kevin Schofield „Jean-Claude Juncker questioned the 'stability' of David Davis during Brexit talks” *Politics Home*, 2017.09.07. <https://www.politicshome.com/news/uk/foreign-affairs/brexit/news/88775/jean-claude-juncker-questioned-stability-david-davis> Letöltés ideje: 2019.03.12.

¹⁹ „Impact assessments of Brexit on the UK 'don't exist'” *BBC*, 2017.12.06. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-42249854> Letöltés ideje: 2019.03.12.

²⁰ Andrew Sparrow, Matthew Weaver, Kate Lyons. Kevin Rawlinson „Brexit deal: Theresa May determined to 'see this through' amid growing criticism” *The Guardian*, 2018.11.16. <https://www.theguardian.com/politics/live/2018/nov/15/brexit-deal-theresa-may-takes-agreement-to-parliament-politics-live?page=with%3Ablock-5bedaf3e4b0bb700a72da7b> Letöltés ideje: 2019.03.13.

ESSZÉ

A BREXIT TÁRGYALÁSOK ÉS A KILÉPÉSHEZ VEZETŐ ÚT

Benkovics Petra

ABSZTRAKT

A uniós alapszerződésben lefektetett eljárás értelmében az Európai Tanács értesítése után egy adott tagállamnak – jelen esetben Nagy-Britanniának – két év áll a rendelkezésére, hogy kilépjen az EU-ból és az új viszonyt kialakítsa az integráció többi tagállamával. A szerződésben lefektetett eljárás értelmében az Európai Tanács értesítése után egy adott tagállamnak – jelen esetben Nagy-Britanniának – két év áll a rendelkezésére, hogy kilépjen az EU-ból és az új viszonyt kialakítsa az integráció többi tagállamával. Az Egyesült Királyságnak nem sok ideje maradt hátra, hiszen hivatalosan 2019. március 29-én megszűnik az uniós tagsága. Azonban még közel sem értek véget a tárgyalások, a jövőbeli kapcsolatok rendezése még jelenleg is kérdéses, a cikk ezt a folyamatot tekinti át.

Kulcsszavak: brexit, David Davis, Theresa May, Michel Barnier

.

BEVEZETÉS

2016. június 23-án népszavazást tartottak Nagy-Britanniában az ország jövőbeli Európai Unió tagságáról. A referendum során a választásra jogosult brit állampolgárok csekély többsége – 51,9%-a – a brexit, vagyis Nagy-Britannia Európai Unióból történő kilépése mellett tette le voksát, míg a szavazók jelentős kisebbsége – 48,1%-a a bent maradás mellett szavazott.¹ Ennek értelmében a szigetország európai integrációs tagsága hivatalosan 2019. március 29-én meg fog szűnni.²

A referendum eredmény következtében a brit kormány 2017. március 29-én hivatalosan is bejelentette kilépési szándékát az Európai Tanácsnak és elindította a Lisszaboni Szerződés 50. cikke szerinti eljárást.³ Ezzel kezdetét vette a szigetország és az Európai Unió között a brit tagság megszűnéséről szóló tárgyalási folyamat. Az Európai Unió hatvan éves fennállása során az európai integráció elhagyására – bármely tagállam részéről – még nem került sor, így példa nélküli a brit kilépési szándék. Ugyanakkor a precedens ellenére bármely tagállamnak jogában áll elhagynia az integrációt. Erre jogalapot – a fent már említett – Lisszaboni Szerződés 50. cikke nyújt, amely kimondja, hogy „saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból”.⁴

A szerződésben lefektetett eljárás értelmében az Európai Tanács értesítése után egy adott tagállamnak – jelen esetben Nagy-Britanniának – két év áll a rendelkezésére, hogy kilépjen az EU-ból és az új viszonyt kialakítsa az integráció többi tagállamával. A két év elteltével – hacsak valamelyik fél a tárgyalások meghosszabbítását nem kéri, akkor – minden jog és kötelezettség megszűnik.⁵ A kilépésről szóló tárgyalásokon az Európai Uniót Michel Barnier – az Európai Bizottság brexitügyi főtárgyalója –, Nagy-Britanniát először David Davis, majd lemondását követően Dominic Raab – az EU-tagság megszűnésének folyamatát irányító brit minisztérium vezetője – képviseli.⁶

Az Egyesült Királyságnak nem sok ideje maradt hátra, hiszen hivatalosan 2019. március 29-én megszűnik az uniós tagsága. Azonban még közel sem értek véget a tárgyalások, a jövőbeli kapcsolatok rendezése még jelenleg is kérdéses.

TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

Az Egyesült Királyság uniós tagsága eleve nem indult könnyedén, hiszen a brit felvételi kérelmet kétszer – 1963-ban és 1967-ben – is megvétózta Charles de Gaulle Franciaországa. Végül Nagy-Britannia 1973-ban lett teljes jogú tagja az európai integrációnak.⁷ A tagság ellenére az Egyesült Királyság mindig is a többi tagállamhoz képest az integráció iránt kevésbé elkötelezett és kevésbé konstruktív uniós tagnak bizonyult. Ezt alátámasztja a britekre gyakran használt vonakodó partner vagy vonakodó európai kifejezések. A brit szuverenitás védelme pedig mindig is prioritást élvezett a szigetország számára, még az integrációs közösség tagjaként is. Alapvetően a tagság során a britek inkább az EU bővítése mellett álltak ki, ellensúlyozva a mélyítésre vonatkozó kísérleteket és elképzeléseket – ez alapvetően nem volt érdeke az Egyesült Királyságnak. Emellett az ún. *opt-out* lehetőségek alkalmazásával is a mélyebb politikai integrációhoz való csatlakozást érte el az ország.⁸ Ezekből következően jól látható, hogy az uniós tagállamok közül miért éppen Nagy-Britanniában került sor egy, a kilépésről szóló népszavazás jóváhagyására.

A KILÉPÉSI FOLYAMAT FŐBB LÉPÉSEI

Az alábbiakban szeretném ismertetni a brexithez vezető legfontosabb lépéseket, illetve a kilépési tárgyalás aktuális eseményeit, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak az európai integráció jövője szempontjából. Ahhoz, hogy megértsük, miért került sor a brexitről szóló referendum győzelmére vissza kell mennünk egészen 2010-ig, a Konzervatív Párt választási győzelméig és David Cameron miniszterelnökké történő kinevezéséig. A miniszterelnök győzelme után saját pártja – a Konzervatív Párt – euroskeptikus szárnyának és az Unionista Pártnak tett ígérete miatt volt kénytelen meghirdetni a kilépésről szóló referendumat. Az új kormány és Cameron Európa-politikájának középpontjában ekkor az Európai Unió megreformálása állt. Azonban azt fontos kihangsúlyozni, hogy David Cameron „*Remain*-párti” volt, vagyis a jövőben is az Európai

Unió tagjaként képzelte el az Egyesült Királyságot. Az integráció megreformálására vonatkozó elképzeléseit először a 2013-as bloombergi beszédében fejtette ki. A kormányfő ebben kiemelte a reformra szoruló uniós területeket, ezek között szerepelt például az euroövezet válsága, az EU versenyképességének romlása, illetve a választók és az EU között kialakult szakadék.⁹ David Cameron hangsúlyozta, hogy a reformok az EU érdekeit szolgálnák és véleménye szerint a brit tagság a jövőben csak egy megújult Európai Unióban képzelhető el.

Az uniós reformok szükségessége mellett a brexit referendum jóváhagyásában és győzelmében nagyon fontos szerepet játszott a szigetországban kialakult és felerősödött euroszkepticizmus. Az EU-ellenesség széleskörben elterjedt a *tory*párt politikusai között és a brit lakossága körében is sok támogatója lett az EU-ból történő kiválás lehetőségének. Ennek okai elsősorban olyan tényezőkben keresendők, mint a szigetországba irányuló nagymértékű bevándorlás az EU-ból és Kelet-Európából. A migráció-ellenesség évek alatt erősödött fel Nagy-Britanniában, a 2008-as gazdasági válság és annak következményei különleges hangsúlyt adtak ennek a kérdésnek. A válsággal összefüggésben a szigetországban tapasztalható növekvő gazdasági és társadalmi létbizonytalanság, az életszínvonal esése, a bérek csökkenése, a lakhatási válság mind szerepet játszottak a bevándorlás-ellenes hangok felerősödésében.¹⁰ A britek körében kialakult migráció-ellenesség oka, hogy a brit állampolgárok véleménye szerint a bevándorlók a brit jóléti és szociális rendszer adta lehetőségeket akarják csak kihasználni.¹¹ Az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (UKIP), mint az euroszkepticizmus legfőbb képviselőjének a megjelenése és a társadalom széles körében népszerűvé válása is az EU-ellenesség elterjedéséhez járult hozzá. A Konzervatív Párt euroszkeptikus szárnya mellett a UKIP kampányolt a legerőteljesebben az EU-ból történő kilépés mellett.

A 2015 májusában tartott választásokon a Konzervatív Párt újabb győzelmet aratott, David Cameront pedig ismételten miniszterelnökké kérte fel II. Erzsébet királynő. Az újabb választási győzelmet követően már nem volt visszaút, a pár évvel korábban megígért népszavazást a jövőbeli uniós tagságról nem lehetett tovább halogatni. David Cameron a referendum jóváhagyását és időpontját

2016. február 20-án¹² jelentette be. Ezt követően egy igen rövid – összesen négyhónapos – kampányidőszak vette kezdetét, amelyben a brexit támogatói az ún. *Leave* és az EU-ban maradás képviselői az ún. *Remain* tábor képviselői álltak egymással szemben. Végül a népszavazás 2016. június 23-án került megrendezésre. A választásra jogosult brit állampolgárok 51,9%-a a kilépésre szavazott, míg 48,1% az EU-ban maradás mellett tette le voksát. A meglepő és alapvetően nem várt eredmény következtében David Cameron miniszterelnök a referendum másnapján bejelentette lemondását,¹³ – 2016. július 13-án hivatalosan is elhagyta hivatalát, – utódjaként a korábbi belügyminisztert, Theresa Mayt nevezték ki.

Ezt követően új fejezet kezdődött a brit belpolitikában. A May által vezetett kormány a brit választópolgárok döntését tiszteletben tartva hozzálátott a kilépési tárgyalásokhoz az Európai Unióval, azzal a céllal, hogy a két éves tárgyalási időszak leteltével, 2019. március 29-én kivezesse a szigetországot az európai integrációból. A brit kilépéssel kapcsolatban több kérdés is felmerül. Egyrészt, hogy milyen keretek között fog kilépni az Egyesült Királyság az EU-ból? Másrészt, sikerül-e hivatalos megállapodást kötni, vagy annak hiányában valósul majd meg a brexit: *deal or no-deal*? Harmadrészt, a brexittel kapcsolatban sokat vitatott kérdés, hogy kemény vagy puha módon kerül-e megvalósításra?

A brexitet illetően tehát felmerül a kérdés, hogy puha vagy kemény módon fog e megvalósulni. De mi a különbség a két kifejezés között, milyen következménnyel járhatnak? A kemény brexit megállapodás arra utal, hogy az Egyesült Királyság kilépését követően teljesen feladná az egységes piachoz és a vámunióhoz való hozzáférését. A megállapodás prioritásként kezeli, hogy az Egyesült Királyság visszaszerezze a határai feletti ellenőrzést és új kereskedelmi megállapodásokat kössön. Ennek következtében a Kereskedelmi Világszervezet szabályai vonatkoznának Nagy-Britanniára az EU-val folytatott jövőbeli kereskedelmet tekintve.¹⁴

A puha brexit lényege, hogy a kilépés ellenére a meglévő kapcsolatokat olyan szorosra hagynák meg Brüsszellel, amennyire csak lehet. Ettől függetlenül Nagy-Britannia nem marad tagja az EU-nak, de továbbra is hozzáférése lehetne az egységes piachoz és a vámunióhoz. Vagyis az áruk és szolgáltatások kereskedelme a többi EU tagállammal vámmentesen folytatódna. Ugyanakkor már nem

vennének részt, a közös piacot és gazdaságpolitikát meghatározó folyamatokban, vagyis nem maradnának jogosítványaik ezen a téren. Ugyanakkor a szigetország az Európai Gazdasági Térség tagjaként, Norvégiához, Liechtensteinhez és Izlandhoz hasonló jogokat élvezhetne. Ezért cserébe azonban minden évben egy előre meghatározott összeget kellene befizetnie az EU költségvetésébe és tiszteletben kell tartania az EU négy alapszabadságának – a munkaerő, a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlásának – megvalósulását.¹⁵

A puha brexit kapcsán fontos megemlíteni, hogy milyen lehetőségei vannak a briteknek az EU-val folytatandó jövőbeli kapcsolatokat illetően. Itt azokat a modelleket kell megemlíteni, amelyet az EU Norvégiával, Svájccal vagy Kanadával kialakított kapcsolatainak a jellemzésére hoztak létre. Elsősorban az ún. „norvég-modellt” érdemes kiemelni, hiszen az Európai Unió a tárgyalások kezdetétől ezt a modellt ajánlotta az Egyesült Királyság számára a kilépést követően. A jövőbeli kapcsolatok új alapokra helyezése szempontjából ezt tartják a legjobbnak a szigetország számára az uniós tagság hiányában. Ha a norvég-modell valósulna meg, akkor Nagy-Britannia – Norvégiához, Liechtensteinhez és Izlandhoz hasonlóan – az Európai Gazdasági Térség és az EFTA tagja lenne, amely teljes hozzáférést jelentene számára az EU egységes piacához és csak minimális korlátozások vonatkoznának az EU-val folytatandó kereskedelmére. Ezért cserébe Norvégiának – és ez lenne érvényes az Egyesült Királyságra is, ha ezt a modellt követi – meghatározott összeget kell befizetnie az EU költségvetésébe, valamint számos uniós jogszabályt és regulációt követnie kell. Emellett kedvező lehet ez a modell a britek számára a halászati és mezőgazdasági politikát illetően. Ugyanis a britek nem akarnak tagjai lenni a Közös Halászati és Mezőgazdasági Politikának, Norvégia a – norvég-modell értelmében szintén nem tagja ezeknek az integrációs szakpolitikáknak, – saját szabályozással él ezeket a területeket illetően. A britek ugyanígy saját maguk dönthetnének ezen szektorok szabályaival kapcsolatban. Emellett Norvégia szabadon köthet szabadkereskedelmi tárgyalásokat a világ bármely országával. Ez egyértelműen kedvező tulajdonsága lehet a skandináv modellnek a britek számára. Illetve a modell sajátossága az is, hogy Nagy-Britanniára nem vonatkoznak az Európai Bíróság szabályozásai. A

modellnek számos olyan eleme van, amely a brexit támogatóinak is megfelelhetnek, azonban a kemény brexit legelkötelezettebb hívei elutasítják ezt a modellt. Ennek oka az elkövetkezendőkben kifejtett tényezőkben keresendő. Norvégia azáltal, hogy hozzáférése van, az EU egységes piacához elfogadja az európai integráció négy alapszabadságát, vagyis az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlását. Ez egyértelműen nem tetszik a brit kormány számára, hiszen a kilépéssel az egyik fő céljuk az, hogy újra a saját kezükbe vegyék a határaik feletti ellenőrzést, maguk dönthessenek arról, hogy ki léphet be Nagy-Britanniába és korlátozzák a szigetországba irányuló bevándorlást. Emellett, mivel a britek nem lennének tagjai a politikai közösségnek, nem lehetne beleszólásuk az uniós jogszabályok alakításába, formálásába sem, ezáltal Londonnak nem lehetne ellenőrzése az őt is érintő gazdasági szabályozások felett. Ez egyértelműen elfogadhatatlan a kemény brexit képviselőinek. Ezáltal nehéz feladat előtt állnak a modell támogatói, hogy elfogadtassák ezt a javaslatot a kemény brexit híveivel. Emellett az EFTA bírósága előtt továbbra is elszámoltatható lenne a szigetország, tehát nem lenne teljesen szabad az EU-tól.¹⁶

Ehhez kötődően fontos kiemelni az ír határ kérdését is. Ugyanis a „norvég-modell” értelmében Norvégia nem tagja a vámunióknak. Ez Észak-Írország és Írország szempontjából azért lenne problémás, mert vámhatár, vagyis fizikai határ létesülne a két ország között, amelyet mindenképpen célja elkerülni a brit vezetésnek, emellett az Egyesült Királyságnak – mivel a modell értelmében nem lenne tagja a vámunióknak – vámegegyezményt kellene kötnie az EU-val. Ezek a kérdések pedig egyértelműen nem kedveznek annak, hogy a „norvég-modell” vagy egy ahhoz hasonló kapcsolat alakuljon ki a britek és az EU között.¹⁷

Theresa May a brit kormány kilépésre vonatkozó elképzeléseit a 2018. július 6-án *Chequers*-ben tartott maratoni kabinetülésen terjesztette elő. Az azóta csak *Chequers*-ként emlegetett, a kilépés megvalósulásának tartalmára vonatkozó kormányzati javaslat fő célkitűzései a következők: a kilépést úgy vigyék véghez, hogy minél kevesebb hátrány érje a brit gazdaságot, ezt May a tárgyalások kezdete óta többször is kihangsúlyozta. Továbbá olyan szabadkereskedelmi övezet kialakítása az EU és az Egyesült Királyság között, amely magába foglalná az áruk – az ipari és

mezőgazdasági termékek – kereskedelmét, de a szolgáltatásokat nem. Ennek működéséhez közös szabálykönyvet hoznának létre.¹⁸ Egyértelmű cél elkerülni, hogy kemény, vagyis fizikai határellenőrzés álljon vissza az észak-ír határon. Az ír kérdés azért került a középpontba, mert a *Chequers* értelmében a szigetország és Észak-Írország is kilép az egységes piacból és a vámunióból. Az EU azonban egy olyan javaslattal állt elő, hogy a brexit ellenére Észak-Írország – ideiglenesen – maradjon a vámunió része, vagyis kvázi határellenőrzés nélkül lehetne az árukereskedelmet bonyolítani Írország és Észak-Írország között.¹⁹ A brit miniszterelnök azonban egyértelműen elutasította a javaslatot, hiszen ez az Egyesült Királyság területi integritásának megbomlását jelentené.²⁰ A *Chequers* értelmében 2019. március 29-én az Egyesült Királyság kilép az EU-ból. Felfüggesztik a szabad mozgás elvét, a határellenőrzés pedig ismét visszakerül brit kézbe. Megszűntetik az EU költségvetésébe történő befizetéseket. Kilépnek a közös mezőgazdasági politikából és a közös halászati politikából. Megszűntetik az Európai Bíróság fennhatóságát Nagy-Britanniában.²¹

A kilépésről szóló tárgyalások azonban nagyon lassan haladnak a hivatalos megállapodás elérése felé. Ebben komoly szerepe van annak, hogy egyrészt az EU és az Egyesült Királyság nem tud kompromisszumra jutni a megállapodás tartalmát illetően, másrészt a brit parlament jóváhagyására is szükség van a kilépéssel kapcsolatos kérdéseket illetően. Theresa May nehéz helyzetben van, hiszen úgy próbál meg az EU-val folytatott tárgyalások során kedvező pozíciót kialakítani a szigetország számára, hogy közben a pártja, a parlament és a kabinet nagy részének a támogatását is megtartsa, ehelyett azonban folyamatos támadások érik brexit-politikáját otthon is.

A brexit-tárgyalások egyik legfontosabb állomását a 2018 októberi salzburgi EU-csúcs jelentette. 2018. szeptember 19-20-án tartották az EU állam-és kormányfőinek informális találkozóját Salzburgban, amely rámutatott arra, hogy nincs jele a közeledésnek a két fél között, a tárgyalások megrekedtek, holtpontra jutottak.²² Theresa May a salzburgi EU-csúcs első napján kijelentette, nem lesz második népszavazás – eddig is következetesen tartotta magát ehhez az állásponthoz –, a brexitet végre fogják hajtani, és ha nem sikerül

megegyezni a kilépés feltételeit illetően, akkor az Egyesült Királyság hajlandó megállapodás nélkül is elhagyni az EU-t. Theresa May tehát egyértelműen kitart a *Chequers* mellett, ennek európai elfogadtatása a fő cél, ugyanakkor még a brit parlamenten is keresztül kell vinnie, ami szintén nem lesz egyszerű feladat, hiszen otthon is többségben vannak a javaslat elutasítói.²³ Salzburgban azonban világossá vált, hogy az Európai Unió elfogadhatatlannak tartja a megállapodásról szóló javaslatot. A tárgyalások során az EU végig kiállt az egységes piac integritásának megőrzése és védelme mellett. A brit javaslat elfogadásával egyértelműen megbomlana ez az egység, ha az EU hagyná, hogy a britek az egységes piac részei maradjanak kizárólag az áruk kereskedelmét tekintve, de a szolgáltatásokra már nem vonatkozna ugyanez. Az EU négy alapszabadsága ezáltal vitathatatlanul sérülne. Az EU képviselők döntő többsége egyöntetűen elutasította a *Chequers* megállapodást. Donald Tusk az Európai Tanács elnöke elmondta, a *Chequers*nek vannak pozitív elemei, de mint az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli gazdasági kooperációra irányuló javaslat nem működőképes.²⁴

A kilépési tárgyalások következő fontos eseménye a 2018 novemberi rendkívüli EU-csúcs volt, amelynek alkalmával az EU 27 – bent maradó – tagállamának vezetői aláírták a kilépési megállapodást, – ez az ún. *Withdrawal Agreement*, – amely a brit kilépés feltételeit és megvalósulásának menetét tartalmazza, illetve az Európai Unió és az Egyesült Királyság jövőbeli kapcsolatairól szóló politikai nyilatkozatot – *Political Declaration*.²⁵ Az Európai Tanács által közzétett 50. cikk következtetései a megállapodás tartalmára vonatkozóan a következők: „az Európai Tanács jóváhagyja a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia Közösségből való kilépéséről rendelkező megállapodást. Ennek alapján az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy – annak érdekében, hogy a kilépés rendezett körülmények között történjen – tegyék meg az ahhoz szükséges lépéseket, hogy a megállapodás 2019. március 30-án hatályba léphessen, illetve az Európai Tanács jóváhagyja az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról szóló politikai nyilatkozatot”. Emellett a megállapodásban az Európai Tanács azt is kijelentette, hogy az Unió

– a politikai nyilatkozattal összhangban – a jövőben a lehető legszorosabb partnerséget kívánja fenntartani az Egyesült Királysággal.²⁶

Azonban a helyzetet megnehezíti a brit parlament ellenállása. Alapvetően az egész kilépési folyamatot végig kísérte eddig a brit parlament heves ellenállása számos kérdést illetően. Arra lehetett számítani, hogy a 27 uniós tagállam vezetője egyet fog érteni a megállapodás tartalmával és aláírja azt, hiszen az EU a kezdetektől közös álláspontot képviselt a brit kilépést illetően.²⁷

Több mint másfél éves tárgyalássorozatot követően végül sikerült megállapodnia az EU-nak és az Egyesült Királyságnak a szigetország kilépésének feltételeit illetően. De mit is tartalmaz az 585 oldal hosszúságú kilépési megállapodás és a 26 oldalas politikai nyilatkozat? Utóbbi nem kötelező érvényű, de politikai értelemben mindkét felet köti bizonyos feltételekhez a jövőbeli tárgyalásokra vonatkozóan. A kilépési megállapodás tartalmát tekintve három fő elemről állapodtak meg benne a felek, ez az állampolgári jogok, a kilépés következtében a britek által fizetendő pénzüsszegegről – 39 milliárd font – és az ír határon felálló fizikai határ elkerüléséről a brexitet követően. Az állampolgársági jogokat illetően ez a megállapodás garantálja az Egyesült Királyságban élő több mint 3 millió uniós állampolgár jogait, illetve az EU-ban élő több mint 1 millió brit állampolgár jogait ahhoz, hogy továbbra is az adott országban élhessen az ott végzett addigi tevékenységüket folytathassák. Theresa Maynek célja volt elérni, hogy a megállapodás ezen garanciája csak a 2019. március 29-e előtt az Egyesült Királyságba érkezőkre vonatkozzon, azonban ezt az EU nem fogadta el. A megállapodás garanciája mindenkire érvényes, aki az átmeneti időszak lezárulása előtt – ezt egészen 2022-ig terjesztették ki – a szigetországba érkezik, hogy letelepedjen, munkát vállaljon vagy tanuljon.²⁸

A kilépés egy olyan kötelezettséget is ró Nagy-Britanniára, amely szerint ún. „válási költséget” – *divorce bill* – kell fizetnie. Ez azonban a tárgyalások kényes pontjának minősült és lehetett attól tartani, hogy emiatt a britek alapból elutasítják a megállapodás-javaslatot, hiszen David Davis, korábbi brexitügyi miniszter, a tárgyalások kezdetekor hangsúlyozta, hogy a szerződésekben nincs arra utalás, hogy a briteknek fizetniük kellene a kilépésért. Azonban az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker kifejtette, hogy

Nagy-Britanniának eleget kell tennie a még tagállamként tett kiadási kötelezettségvállalásának. 2017 novemberében pedig a feleknek sikerült megegyezniük az összegről, amelyet 39 milliárd fontban állapítottak meg, ez ugyanis fedezné a britek uniós költségvetési hozzájárulását egészen 2020-ig.²⁹ Ezáltal ez az elem is bekerült a megállapodásba.

Az ír határ kérdése a legjelentősebb pontjává vált a brexit-tárgyalásoknak és a megállapodásnak, annak súlya miatt. Elsődleges cél a fizikai határ kialakulásának elkerülése Észak-Írország és Írország között. Az EU első javaslata az volt, hogy Észak-Írország kezdetben, átmenetileg maradjon az egységes piac és a vámunió tagja, ez azonban heves ellenállást váltott ki brit körökben, a miniszterelnök a szigetország területi integritásának a megbomlását látta ennek megvalósulása esetén. Ennek következtében az EU a következő javaslattal állt elő: a teljes Egyesült Királyság tagja maradna az EU vámuniójának, és Észak-Írországnak az egységes piac szabályait kell követnie. A brexit támogatói egyértelműen elutasították ezt a javaslatot, attól tartva, hogy ezzel a szigetország továbbra is kötve lenne az EU szabályaihoz.³⁰

A politikai nyilatkozat, melynek jogi kötőereje nincs, de az unió és a szigetország közötti jövőbeli kapcsolatokat szabályozza, a brexit után akár szabadkereskedelmi szerződésnek is hatályba léphet. Ezt az is alátámassza, hogy a rövid nyilatkozatnak a két alappillére a kereskedelem és a biztonság. A nyilatkozat kínál lehetséges opciókat a jövőre nézve, ám konkrét tervet a két fél kapcsolatainak alakulása szempontjából nem helyezett kilátásba. Theresa May miniszterelnök számára az elsődleges politikai prioritás a kereskedelmet tekintve az volt, hogy biztosítsa a kötelezettségvállalást az áruk súrlódásmentes kereskedelmét illetően a közös szabálykönyv létrehozásával. Ez volt a *Chequers* megállapodásjavaslat egyik központi eleme is. Ennek értelmében az EU és az Egyesült Királyság különálló piacok lennének a brexit után, azonban a politikai nyilatkozat ezt a célkitűzést eltörölte. A britek hozzáférése az EU piacához alapvetően attól függ, hogy az Egyesült Királyság betartja-e az EU sztenderdeket a verseny, az adózás, a környezetvédelem, a szociális és munkavállalói jogok védelme terén.³¹ A 2018 novemberi kilépési megállapodás és politikai nyilatkozat tehát mindkét fél számára a lehető legkompromisszumosabb és legjobb megoldást próbálta kínálni. Amit

az is jól mutat, hogy az EU 27 tagállamának állam-és kormányfői egyöntetűen elfogadták azt, a brit kormány is támogatásáról fejezte ki Theresa May miniszterelnöknek. A brit parlament azonban nem ment bele a megállapodás jóváhagyásába. A brit parlamentben 2019. január 15-én tartottak szavazást a megállapodásról, amely csúfos vereséget szenvedett, ugyanis a brit parlamenti képviselők 432-202-es arányban elutasították a megállapodást.

Felmerül a kérdés, hogy ennek következtében mi a következő lépés? Mivel szorít a határidő, a 2019. március 29-ei kilépésig már kevesebb, mint két hónapja maradt Nagy-Britanniának, a megállapodás nélküli kilépést ugyanakkor mindenképpen el akarja kerülni a szigetország és az EU is, ezért most a brit miniszterelnök célja elérni az EU-nál, hogy menjenek bele néhány változtatásba a brexit megállapodást illetően. A brit parlamenti képviselők javaslatait próbálná beépíteni a megállapodásba, elsősorban az ír határral kapcsolatban. Azonban a legnagyobb problémát az jelenti, hogy az EU kimondta 2018. november 25-én a kilépési megállapodás és a politikai nyilatkozat elfogadásakor, hogy nem lesz másik megállapodás, a briteknek ezt kell elfogadniuk. A brit parlamenti képviselőknek 2019. március 12-én lesz újabb lehetőségük, hogy szavazzanak a megállapodásról. Ha a képviselők újra elutasítják a javaslatot, akkor ezt követően arról kell majd szavazniuk, hogy megállapodás nélkül akarják-e, hogy kilépjen az Egyesült Királyság az EU-ból. Ez tekinthető a legrosszabb forgatókönyvnek, tehát nagy a valószínűsége annak, hogy erre is nemmel szavaznának.³²

KONKLÚZIÓ

Most már csak az a kérdés, hogy mindenképpen kilép-e az Európai Unióból Nagy-Britannia 2019. március 29-én. A lefektetett jogszabályok értelmében hivatalosan ezen a napon kell elhagynia az európai integrációt a szigetországnak. Azonban teljes bizonyosság jelenleg nem lehet megmondani, hogy valójában milyen forgatókönyv fog megvalósulni a közeljövőben. Elképzelhető, hogy a március 29-ei határidőt kitolják, ugyanis a parlamenti képviselőknek is lehetőségük lesz erről dönteni egy szavazás keretében, ha se May javaslatát nem fogadják el, se a megállapodás nélküli kilépést. Azonban egyelőre azt sem lehet pontosan tudni, hogy mi fog történni, ha a kilépés

dátumának az elhalasztása mellett teszik le a voksukat a brit parlamenti képviselők.³³

A brit EU-tagság 40 éves történelme, a kevésbé konstruktív és elkötelezett, feszültségekkel terhelt kapcsolat alapvetően alátámasztja azt, hogy miért jutott el a szigetország a brexit megszavazásáig. A brit belpolitikát és az unió napirendjét már majdnem két éve uraló brexit lassan a végéhez közeledik. A kérdés tehát továbbra is ugyanaz, az Egyesült Királyság három lehetőség közül választhat: első, hogy megállapodással lépjenek ki az EU-ból, a második, hogy megállapodás nélkül hagyják el az európai integrációt, vagy a harmadik lehetőség, amelynek értelmében nem kerül sor a brexitre, vagyis a britek kilépésére az EU-ból.³⁴ Az Európai Bíróság is időközben kijelentette, hogy Nagy-Britannia akár el is törölheti a brexitet, a többi 27 uniós tagállam hozzájárulása nélkül is. Ez utóbbit, vagyis a kilépés visszamondását is úgy tűnik, hogy szeretné elkerülni a miniszterelnök, amiben komoly szerepet játszik, hogy a kilépésre vonatkozó elhatározás a brit állampolgárok 2016. június 23-ai referendumon meghozott döntése alapján született meg, és ezt a döntést tiszteletben kívánja tartani a brit vezetés.³⁵ A 2018 novemberében elfogadott kilépési megállapodásról és politikai nyilatkozatról a brit parlament mellett az Európai Parlamentben is szavazni fognak. A ratifikációs folyamat pedig ezt követően indulhat csak meg. Az, hogy a kilépés puha vagy kemény módon fog-e megtörténni pedig elsősorban a brit parlamenten múlik.

-
- ¹ https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results
- ² <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
- ³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M050>
- ⁴ Egedy Gergely - Gálík Zoltán (2017): Nagy-Britannia és az európai integráció. A csatlakozástól a brexitig
- ⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M050>
- ⁶ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44761056>
- ⁷ Pál Mónika (2016): Brexit és (de)integráció. Az Egyesült Királyság és az Európai Unió 127. o. In. Sokszínű politikatudomány. L'Harmattan Kiadó.
- ⁸ http://old.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=538
- ⁹ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
- ¹⁰ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
- ¹¹ Egedy Gergely-Gálík Zoltán (2017): Nagy-Britannia és az európai integráció. A csatlakozástól a Brexigitig 171. o.
- ¹² <https://www.theguardian.com/world/live/2016/feb/20/eu-deal-america-brussels-plan-cabinet-gove-brexit-live>
- ¹³ <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/david-meron-resigns-after-uk-votes-to-leave-european-union>
- ¹⁴ <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is-the-difference-uk-eu-single-market-freedom-movement-theresa-may-a7342591.html>
- ¹⁵ <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is-the-difference-uk-eu-single-market-freedom-movement-theresa-may-a7342591.html>
- ¹⁶ <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/brexit-explained-what-is-the-norway-model-and-is-it-an-option-for-the-uk-1.3712387>
- ¹⁷ <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/brexit-explained-what-is-the-norway-model-and-is-it-an-option-for-the-uk-1.3712387>
- ¹⁸ <https://www.express.co.uk/news/politics/1018951/Chequers-Brexit-deal-explained-what-is-the-Chequers-Brexit-deal>
- ¹⁹ <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/sep/19/brexit-and-the-irish-border-question-explained>
- ²⁰ <https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2018/sep/20/salzburg-eu-summit-brexit-theresa-may-polite-doing-her-job-eu-chiefs-non-committal-verdict-on-mays-brexit-appeal-at-salzburg-politics-live?page=with:block-5ba3b6a8e4b0b62144347b4f#block-5ba3b6a8e4b0b62144347b4f>
- ²¹ <https://www.express.co.uk/news/politics/1018951/Chequers-Brexit-deal-explained-what-is-the-Chequers-Brexit-deal>
- ²² <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/Salzburg-Summit.html>
- ²³ <https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2018/sep/20/salzburg-eu-summit-brexit-theresa-may-polite-doing-her-job-eu-chiefs-non-committal-verdict-on-mays-brexit-appeal-at-salzburg-politics-live>
- ²⁴ <https://www.reuters.com/article/us-eu-summit-highlights/eu-leaders-comments-on-brexit-at-informal-summit-in-austria-idUSKCN1M00VT>
- ²⁵ <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>
- ²⁶ [https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/11/25/european-council-art-50-conclusions-25-november-2018/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+\(Art.+50\)+conclusions%2c+25+November+2018](https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/11/25/european-council-art-50-conclusions-25-november-2018/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+(Art.+50)+conclusions%2c+25+November+2018)
- ²⁷ <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>
- ²⁸ <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/25/may-brexit-deal-explained-eu-withdrawal-agreement-trade-backstop-citizens-rights>

²⁹ <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/25/may-brexit-deal-explained-eu-withdrawal-agreement-trade-backstop-citizens-rights>

³⁰ <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/25/may-brexit-deal-explained-eu-withdrawal-agreement-trade-backstop-citizens-rights>

³¹ <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/25/may-brexit-deal-explained-eu-withdrawal-agreement-trade-backstop-citizens-rights>

³² <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>

³³ <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>

³⁴ <https://www.bbc.com/news/uk-46318565>

³⁵ <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-46481643>

CORVINUS KÜLÜGYI ÉS KULTURÁLIS EGYESÜLET

biztpol.corvinusembassy.com