

EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

2019/09.

2019. ÁPRILIS 29.

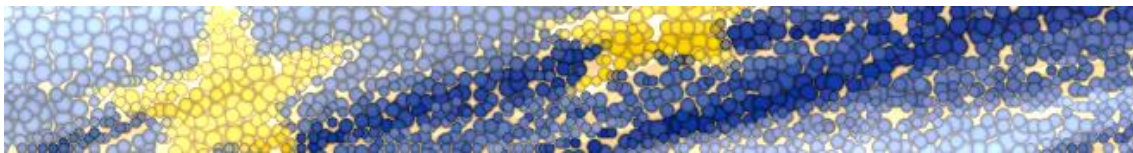
SOMAI MIKLÓS

BREXIT – VÉGKIFEJLET?

Mintegy két év és öt hónappal a Brexit-népszavazás után, 2018. november 14-én a tárgyaló felek (vagyis az Európai Bizottság és a brit kormány) nyilvánosságra hozták az ún. Kilépési Megállapodás tervezetét. Ebben, a főbb kilépési témakörök (pl. állampolgári jogok, pénzügyi rendelkezések, átmeneti időszak) mellett, helyet kapott három (az ír-északír határról, a ciprusi katonai bázisról és Gibraltárról szóló) jegyzőkönyv, valamint további kilenc melléklet is, melyek a szerződés szerves, nemzetközi jogilag érvényes részét képezik. A Kilépési Megállapodás tervezetét, valamint az EU27-ek és az Egyesült Királyság jövőbeli kapcsolatrendszeréről szóló ún. Politikai Nyilatkozatot az Európai Tanács (az uniós állam és kormányfők) 2018. november 25-i rendkívüli csúcstervezte is jóváhagyta. Már csak a ratifikációs folyamat volt hátra, mely azonban elakadt a brit parlament alsóházában.

Azóta újabb öt hónap telt el, és a megoldáshoz semmivel sem jutottunk közelebb. Időközben a brit alsóház háromszor is leszavazta a Brüsszellel kitérgyalt dokumentumokat: 2019. január 15-én a Kilépési Megállapodást és a Politikai Nyilatkozatot 432:202, az újkori brit történelemben soha nem látott arányban; 2019. március 12-én 391:242 arányban, majd 2019. március 29-én külön csak a Kilépési Megállapodást 344:286 arányban. Mivel a brit parlamenti szabályok nem teszik lehetővé, hogy ugyanazon törvényjavaslatot mindennemű változtatás nélkül bocsássák a tisztelt ház elé, ezért a második szavazás előtt újabb dokumentumokat mutattak be a képviselőknek, amelyekben Brüsszel megerősítette, hogy az ún. ír tartalékmegoldást ([backstop](#)) valóban csak átmenetinek tekinti. A harmadik szavazás előtt pedig csak formai változás történt: a politikai Nyilatkozatot kiemelték a csomagból, és a ház csak magáról a Kilépési Megállapodásról dönthetett. Mindezen próbálkozások ellenére azonban a képviselők többségének szemében a kitérgyalt megállapodás továbbra is elfogadhatatlan. Jelen írás arra igyekszik választ találni, hogy brit oldalon mi blokkolja a kilépési folyamatot, miért nincs eredmény, látszik-e kiút, és egyáltalán, milyen opciók vannak.

A huzavonát a brit politikai (és gazdasági) elit Brexit-ellenessége okozza. Míg a népszavazáson résztvevők 52 százaléka a kilépésre szavazott, és a Brexit ügye a szavazókörök 63 (a munkáspárti körzetek 64, a konzervatív körzetek 76) százalékában, illetve a 12 brit nagy (NUTS 1-es) régió közül három (Skócia, Észak-Írország, Nagy London) kivételével mindenhol győzött, addig az alsóházi képviselők háromnegyede a bennmaradás mellett kampányolt illetve voksolt. Theresa May kormányfő és a kormánytagok kétharmada szintén köztudottan a brit EU-tagság fenntartása mellett állt ki a kampányban. De hasonló arányokat találhatunk a minisztériumokban, s az egyéb kormányhivatalokban dolgozóknál is. Egyszóval, a kilépési tárgyalásokat brit részről levezénylő vezetői/főtisztviselői kör összetétele nem tükrözi a népszavazás eredményét. Ráadásul, a nemzetközileg mobil, s a brit-EU viszonylatban jelentős



EU MOZAIKOK

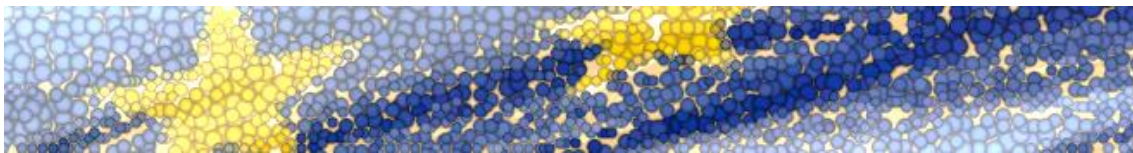
INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

kereskedelmi érdekeltséggel bíró tőke képviselői, ahogyan a világ más országaiban, úgy az Egyesült Királyságban is napi kapcsolatban állnak a politikai vezetéssel.¹

Az elit ellenérdekeltsége alapvetően határozta meg a tárgyalásokra való felkészülés mikéntjét, és az egész folyamat brit részről történő levezénylését. Létrehozták ugyan a hiányzó kormányzati szerveket – a brexit szakmai előkészítésére hivatott brexitügyi minisztériumot (DExEU) és a kereskedelem-politika nemzeti hatáskörbe történő visszakerülése miatt szükségessé váló külkereskedelmi minisztériumot (DIT) –, de az EU-ból történő távozás legfontosabb kérdéseiben a miniszterelnök egy szűk tanácsadó kör, a kabinetben belül felállított European Unit munkatársaira hallgatott (és hallgat mind a mai napig). Ez a körülmény magyarázza azt a jelenséget, hogy miért mondott le több hullámban tucatnyi miniszter, illetve miniszterhelyettes a kormányban betöltött pozíciójáról – köztük két, a Bizottsággal folyó tárgyalásokat brit részről vezető brexitügyi miniszter, egy kül- és egy munkaügyi miniszter. És itt nem csupán arról van szó, hogy Theresa May 2018 nyarától kezdődően markánsan eltávolodott a korábban hangoztatott elveitől és a népszavazás szellemében fogant politikai irányvonalától, hanem arról, hogy rendszeresen átlépett miniszterei feje fölött, és szűk körben, bizalmasai által kigondolt javaslatokkal helyettesítette a szakhivatalokban részletesen kidolgozott és érvekkel alátámasztott tervezeteket. David Davis (első brexitügyi miniszter) öt nappal a 2018 júliusi kormányülés előtt szembesült azzal a ténnyel, hogy a [Chequers-terv](#) lényegi elemei köszönő viszonyban sincsenek a DExEU-ban kidolgozott gazdaságpolitikai javaslatokkal. A második brexitügyi miniszter (Dominic Raab) sem járt jobban, mert a Kilépési Megállapodás szerves részét képező ír backstop sem a DExEU, hanem a European Unit elképzeléseit tükrözte: ennek megfelelően az Ír-tengerre tervezett vámhatár veszélyezteti az Egyesült Királyság integritását, és a backstopból a britek nem tudnának egyoldalúan, az EU27-ek beleegyezése nélkül kilépni. Ráadásul a Politikai Nyilatkozat visszautal a backstopra, és az abban felvázolt egységes vámterület koncepciójából vezeti le a briteknek az EU-val való jövőbeli kereskedelmi kapcsolatait. A nyilatkozat 23. paragrafusa szerint a javasolt rendszerben nem lesz szükség az áruk eredetének vizsgálatára, ami egyértelművé teszi: az Egyesült Királyság gyakorlatilag vámunióban marad az EU27-ekkel, és így elvesz a Brexitből potenciálisan következő azon előnyt, mely alapján a britek önálló vám- és kereskedelempolitikát folytathatnának, és harmadik országokkal piacra jutást könnyítő megállapodásokat köthetnének.

A brit tárgyalási pozíció kialakításában szerepet játszó politikusok és főtisztviselők nem hisznek igazán a Brexitben. Nem lehetőséget látnak benne–, hanem veszélyeket, s ezért

¹ Jó példa volt erre az a találkozó, melyre a pénzügyminiszter (néhány más kormánytaggal, pl. a brexitügyi és az ipari miniszterrel egyetemben) alig pár órával az EU-val kitárgyalt megállapodás első, történelmi mértékű alsóházi leszavazása után került sor, s amelyen mintegy 330 (többségében jelentős tőkeerejű) cég vezetőit próbálták megnyugtatni arról, hogy a szavazás eredménye ellenére sem kell tartaniuk egy esetleges *no-deal* szcenáriótól. A parlamenti képviselők zöme ugyanis nem híve egy, a brit-EU kereskedelmet WTO-alapokra helyező megállapodás nélküli Brexitnek. Márpedig egy ilyen jellegű végkifejlet mind a kilépési tárgyalásoknak, mind pedig a hatályos brit törvényeknek az egyik életszerű következménye lehetne. Forrás: The Government's conference call to reassure big business (The Telegraph, 16. 01. 2019) <https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/01/16/hammond-phone-call-full-transcript-conversation-11-business/>



EU MOZAIKOK

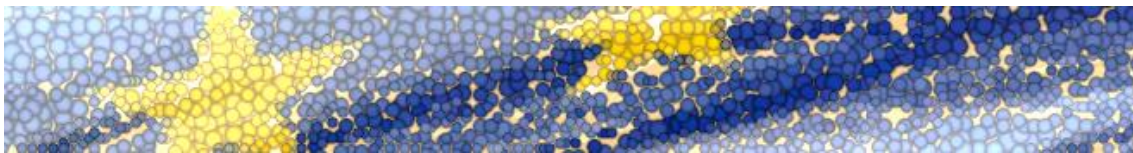
INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

erőfeszítéseiket inkább a kármentésre koncentrálják. Ennek a politikának a szellemében a brit kormány a tárgyalások folyamán olyan engedményekre kényszerült, amelyek nyomán mára belpolitikai válság fenyeget.

Már a Brexittel kapcsolatban a politikában és a médiában kialakult narratíva is megtévesztő: kemény és lágy változatról (*hard* és *soft* Brexitről) beszélnek, holott inkább a tiszta és a zavaros verzió (*clean* és *messy* Brexit) lenne a helyes interpretáció. Ez utóbbi alapján a 2016-os népszavazási kampányban (és a kormányzópárt 2017-es választási programjában) felvázolt kilépési forgatókönyv tekinthető tiszta Brexitnek. Ebben az szerepel, hogy a britek visszaveszik a tagság éve alatt Brüsszelbe delegált jogköröket – a törvények, a határok, a kereskedelem és az adófizetők pénze fölötti ellenőrzést –, ami kizárja, hogy az ország akár az európai vámuniónak, akár az egységes piacnak a része maradjon. Ehhez képest minden más (hibrid) megoldás zavaros Brexitnek tekinthető, ami az országot a teljes jogú tagságnál jóval hátrányosabb helyzetbe hozza.

A jelenlegi helyzetre egyértelműen a zavaros jelző a jellemző. Mivel a kormányfő mindeddig képtelen volt pártjának (illetve a konzervatív képviselők) egy részét meggyőzni az általa kitérgyalt megállapodás érdemeiről, az ellenzéki Munkáspárttal próbál kompromisszumot kötni. Ez utóbbi lényege, hogy az Egyesült Királyság (a *Labour* által preferált módon) vámunióban maradna az EU-val, cserébe a munkáspárti képviselők megszavaznák az ország kilépéséhez szükséges alapidokumentumokat. A vámunió ellen azonban igen jelentős érvek hozhatók fel. Először is a kereskedelempolitika továbbra is brüsszeli jogkör maradna, azzal az óriási különbséggel, hogy a Brexit után a briteknek már nem lenne beleszólásuk annak alakításába, módosításába. Miután az EU27-ek maguktól (az Egyesült Királyság ráhatása nélkül) valószínűleg a korábbinál protekcionista irányt vennének (például ruhaiparuk védelmében), a volt gyarmatok ma már közepes alacsony jövedelműnek számító országaiban (India, Pakisztán, Sri Lanka, Kenya, Nigéria) a brit politikai és gazdasági befolyás óhatatlanul csökkenne. Másodsor, Törökországhoz hasonlóan, az EU27-ek harmadik országokkal kötött egyezményei aszimmetrikusan érvényesülnének: a harmadik országok piacra jutást nyernének az Egyesült Királyságban, ez utóbbi cégei számára azonban nem lennének kötelesek viszonzni a kedvezményeket. Harmadszor, az új kereskedelempolitikai egyezmények kitérgyalásakor (az alkuk és kompromisszumok idején) a Bizottság várhatóan a brit követeléseket áldozná be először, még mielőtt a többi tagország által megfogalmazott igényekből engedne. Negyedszer, a briteknek továbbra is követniük és alkalmazniuk kellene a változó uniós szabályozást, többek között az árucikkekre és élelmiszerekre, a versenypolitikára, az állami támogatáspolitikára és a megkülönböztető adózásra vonatkozóan. S végül, a kereskedelempolitikai védelmi (pl. dömpingellenes) intézkedések alkalmazásáról szintén Brüsszelben döntenének, ami két irányban is káros lehet az Egyesült Királyságnak: ha olyan termékeket érint, melyeket a brit fogyasztók az átlagosnál nagyobb arányban használnak, vagy ha olyan termékeket nem érint, amelyeket a brit cégek az európai átlagnál nagyobb arányban állítanak elő.

A fenti gazdasági érveken túlmenően, ha a Munkáspárttal egyeztetett vámuniós megoldás alapján az EU-val kitérgyalt Kilépési Megállapodást a brit Alsóház negyedszeri próbálkozásra megszavazná, ez nagy eséllyel a konzervatív kormányzás végét is jelentené egyben. Ne



EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

feledjük: a parlamenti többséget jelenleg az északír DUP (Demokrata Unionista Párt) tíz képviselője biztosítja, akik viszont élesen ellenzik a backstopon alapuló megoldást.

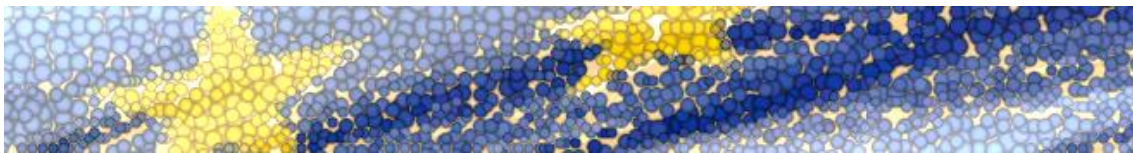
Ha egy vámunió ilyen következményekkel jár, mégis, mi módon lehetne kijutni a jelenlegi zsákutcából, s tárgyalásos úton rendezni a népszavazás óta megbolygatott EU-brit együttműködés ügyét? Az egyik kézenfekvő megoldás az lenne, ha az EU-nak Kanadával kötött megállapodása (CETA) mintájára sikerülne tető alá hozni egy átfogó, a CETA-nál szélesebb körben érvényesülő, szabadkereskedelmi egyezményt. 2017 végén, 2018 elején még maga az Unió is egy ilyen típusú megoldást szorgalmazott: lásd például Barnier (az EU brexitügyi főtárgyalója) lépcsőzetes [ábráját](#), ahol a brit tárgyalási kritériumok alapján az egyetlen lehetséges megoldásként egy szabadkereskedelmi egyezmény mutatkozott, vagy Tusk (az Európai Tanács elnöke) 2018. március 07-i hasonló tartalmú [nyilatkozatát](#). A cél a vámmentesség széles körű fenntartása, a szabályozási divergencia (tervezhető) biztosítása, valamint az Egyesült Királyságnak az egyes uniós programokban való (természetesen anyagi hozzájáruláson alapuló) fakultatív részvétele lenne.

Alternatív megoldásként szóba jön még az ún. norvég opció, vagyis, hogy a britek megújítandó EFTA-tagságuk révén megőriznék EGT-tagságukat, s így belül maradnának az egységes piacon. Eme megoldás hátrányai közé tartozik, hogy a világ 5. legnagyobb gazdasági erejű országa *rule-taker* pozícióba kerül, azaz alkalmaznia kell az egységes piacra vonatkozó uniós regulákat (beleértve a személyek szabad áramlásának az elvét), miközben kialakításukba nem szólhat bele. Ráadásul – a norvégokhoz hasonlóan – mindezért fizetnie is kellene. Ugyanakkor egy, már létező formációhoz csatlakozna (saját bírósággal), amelyben nem lenne egyedül, s amelynek, részvételével, súlyt is adna. Az EFTA-ból idővel kialakulhatna egy, az EU-val a teljes jogú tagságnál lazább kapcsolódási lehetőséget biztosító külső kör.

Végül egy szót arról, hogy a Brexitre mikor kerülhetne sor. A helyzet a következő:

- akár 2019 júniusa előtt is, amennyiben a brit Alsóház végre megszavazza a Kilépési Megállapodást;
- 2019. június elsején, ha a britek elmulasztanák megtartani az európai parlamenti választásokat;
- pár nappal a 2019. június 21-i felülvizsgálat után, ha az EU27-ek azt állapítanák meg, hogy az Egyesült Királyság nem tett elegendő erőfeszítést az EU-val való jövőbeni viszonyának rendezésére;
- 2019. október 31-én, a kilépési tárgyalások befejezésére legutóbb adott haladék lejártával;
- valamikor 2019. október 31. után, ha a brit kormány újabb halasztást kér és kap a többi tagországtól;
- soha, ha a britek – az Európai Bíróság azt lehetővé tévő ítéletére alapján – visszavonják a kilépési szándékukat.

Zavaros Brexit esetében a kilépési folyamat végdátuma is tervezhetetlen.



EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA