

ÚJ KÖNYVEK

Francis B. Jacobs: The EU after Brexit. Institutional and Policy Implications

Palgrave Macmillan, London, 2018, 143 o.

Az Egyesült Királyság uniós tagsága majdnem pontosan a csatlakozását követő 47 évvel később, 2020. január 31-én szűnt meg a kilépésről szóló megállapodással összhangban.¹ A 27 uniós tagállam perspektívájából nézve lényeges, hogy az Egyesült Királyság a továbbiakban nem vesz részt az uniós döntéshozatalban és már hivatalosan is harmadik országnak számít. A 2020 végéig tartó átmeneti időszak alatt azonban a kilépés hatásai a mindennapi gyakorlatban még kevésbé érzékelhetők, így habár formailag az Egyesült Királyság önálló vámterület, továbbra is az uniós vámjog és a belső piaci jog alkalmazandó, valamint az év végéig az Európai Bíróság joghatósága is változatlanul fennáll. Még ha a jelenlegi Covid-19 világjárvány keltette válság miatt – érthető módon – kisebb figyelem irányul is a brit kilépésre, a folyamat továbbra sem állt le, és az átmeneti időszak alatt a legfontosabb feladat, hogy az unió és a brit tárgyaló fél olyan átfogó kereskedelmi megállapodást kössön, amely hosszú távon rendezzi a kontinens és a brit szigetek közötti kapcsolatrendszert. Ennélfogva – folytatva a *Külgazdaság* oldalain korábban megjelent elemzések sorát² – továbbra is érdemes figyelmet fordítani a brexitre. E folyamat jövőbeni hatásait mérlegeli a bent maradó 27 tagállam nézőpontjából *Francis Brendan Jacobs* a most bemutatandó kötetében.³ A szerző vizsgálja, hogy a brexit milyen módon befolyásolja az EU köz-

<https://doi.org/10.47630/KULG.2020.64.3-4.42>

¹ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia Közösségből történő kilépéséről. HL „C” 384 (2019.11.12.)

² Lásd: *Gálik* [2019], *Horváthy* [2019], *Raffai* [2020].

³ A szerző 1979 és 2016 között az Európai Parlament adminisztrációjában dolgozott, jelenleg a University College Dublin szenior kutatója.

eljövőben megfogalmazandó prioritásait, hogyan érinti intézményrendszerét, annak működését, eljárásait.

A kötet egy általános bevezető fejezetet követően azt a fő kérdést vizsgálja, hogy milyen irányba fog elmozdulni az uniós integráció. Erősödő dezintegrációs, vagy éppen ellenkezőleg, növekvő együttműködési hajlandóság jellemzi-e majd a tagállamok együttműködését? (2. *Will the EU Become Stronger or Weaker or Even Disintegrate as a Result of Brexit?*) A fejezet az alapkérdések tisztázásával voltaképpen a kötet későbbi elemzését is megalapozza, így ezt részletesebben is elemezzük. A fejezet elsőként az integrációtörténet azon csomópontjaira utal, amelyek az integrációs szervezet sajátos, *sui generis* intézményi és jogi konstrukcióját alapozták meg és e modellt a szupranacionális együttműködés és a kormányköziség sajátos egyvelegeként írja le. A közösségi szupranacionalitás koncepcióját olyan normatív és eljárási karakterek jellemezik, mint hogy a Közösség a tagállamoktól független szerv útján hozza meg döntéseit, a nem egyhangú döntések is kötelezik az összes tagállamot, vagy a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó jogforrásokat bocsátathat ki a szervezet, stb., ez tette egyedivé a Közösséget.⁴ A kötet gondolatmenete szerint a Közösség illetén karaktere az integráció folyamatos fejlődéséhez járult hozzá hosszú időn keresztül, amelyet szimbolikus elemek is folyamatosan erősítettek. Ezek közül emeli ki a szerző az „egyre szorosabb egység” („*ever closer union*”)⁵ létrehozásának célkitűzését (8. o.), ami azt a hamis látszatot keltette, hogy az európai projekt nagy léptekkel halad előre és jut el egyre mélyebbre és mélyebbre a szupranacionális együttműködés irányában. Valójában a 90-es évektől kezdve – legfőképpen az alkotmányozási folyamatban volt ez jól látható – e lépések már erős kompromisszumokat igénylő látszatomegoldásokat próbáltak eltakarni. E kompromisszumos megoldások példaként a szerző a változó geometriájú Európa koncepcióját és a megerősített együttműködést említi (9. o.), azonban e fogalmakat és a két fogalom közötti viszonyt a kötet nem tárja fel. Anélkül, hogy nagyon mély elemzésbe bocsátkoznánk, arra mindenképpen utalni kell, hogy a szerző által említett fogalmak fő kategóriája a rugalmas integráció (flexibilitás), amelynek átfogó rendszerét elsőként *Stubb* kísérelte meg összefoglalni.⁶ *Stubb* a flexibilitás három

⁴ Lásd ehhez átfogó jelleggel: *Weiler* [1981, 1991].

⁵ Lásd: Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13. preambulum-bekezdését: „AZZAL AZ ELHATÁROZÁSSAL, hogy tovább viszik az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát, ahol a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhöz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.” Az angol szövegváltozatban az „egyre szorosabb egység” „*ever closer union*” formában szerepel.

⁶ *Stubb* a differenciált integrációt („*differentiated integration*”) használja felső kategóriaként, lásd: *Stubb* [1996].

fő típusát különböztette meg. A „többsebességes Európa” (*Multi-Speed Europe*) az integráció mélyülési folyamatát úgy teszi lehetővé, hogy mindeközben tekintetbe lehessen venni egyes tagállamok speciális körülményeit és érdekeit is. Ez minden esetben átmeneti jelleggel, időlegesen biztosítja egyes tagállam(ok)nak, hogy az integráció egy adott újabb fázisából kimaradjanak. Voltaképpen a „többsebességes Európa” koncepciója a tagállamok közötti objektív jellegű különbségeket elfogadja (pl. gazdasági különbségek), azonban nem akadályozza meg az integráció további, kvázi föderalista irányú előrehaladását, csak a kimaradó tagállamok részvételét időben eltolja. Más szóval a fejlődés iránya továbbra is a teljes integráció, és e koncepció alapvető sajátossága, hogy az uniós jog figyelembevételével – ún. derogációs technikával – történik. Az egyes „sebességek” közötti „időeltolódás” teszi lehetővé, hogy a kevésbé fejlett államok felkészüljenek és alkalmazkodni tudjanak a „magasabb sebességi fokozat” elvárásaihoz. A többsebességes integráció gyakorlati példáját szinte minden csatlakozási szerződésben megtaláljuk.

Viszont a kötetben is említett „változó geometriájú Európa” (*Variable geometry of Europe*) koncepcióját *Stubb* külön kategóriaként említi. A változó geometria megközelítése *Stubb* szerint eleve számol azzal, hogy a tagállamok között sok szempontú és mélyebb eltérések is lehetnek, amelyek akár hosszabb ideig is megakadályozhatják az integráció egyenes vonalú, egyenletes fejlődését. A tagállamok között ugyan kialakul egy „közös minimum”, amely az együttműködés jól lehatárolható területeit fogja át és amelyekben minden tagállam azonos módon vesz részt. Viszont annak érdekében, hogy az integráció magját alkotó azon államok, amelyek képesek továbblépni, szorosabb együttműködést vezethetnek be, az együttműködési körön kívül maradó államokkal pedig – akár hosszabb időre is – speciális, részleges kooperáció alapjait hozzák létre. Az integráció nem minden szegmensét megvalósító tagállam perspektívájából nézve a „változó geometriájú Európa” akár egyfajta „másodosztályú tagságként” is értékelhető, ennek megítélése persze függ a részleges együttműködés témakörétől és terjedelmétől is. Mindemellett a kooperáció különböző szintjei nem kizárólag csak a tagállam objektív alapú eltérő sajátosságaiból, pl. fejletlenebb gazdasági háttéréből adódhatnak, hanem a tagállam alacsonyabb integrációs beágyazottsága saját döntéséből is következhet. Vagyis arról is szó lehet, hogy a tagállam képes lenne, azonban nem kíván részt venni bizonyos területeken az együttműködésben. Ami viszont lényeges a kötet eszmefuttatása szempontjából, hogy az ekként felfogott „változó geometria” nem a 90-es években jelenik meg, hanem szinte végigköveti az integráció történetét, így ebbe a kategóriába helyezhető a közös védelmi politika megteremtésének céljával létrehozott Nyugat-európai Unió

is, vagy a 80-as években meginduló schengeni együttműködés. Végül *Stubbnál* a rugalmasság maximális fokát az „à la carte” Európa jelenti, melynek lényege, hogy a kooperáció tárgyát a tagállamok egyedileg, a saját nemzeti érdekeinek megfelelően határozzák meg. Következésképpen egy ehhez hasonló együttműködés keretében minimális azoknak a területeknek a száma, amelyeken az uniós integrációs célok rögzítettek, így az „à la carte” egy lazán szerveződött Európa képét vetíti előre. A modellt sok esetben az euroszeptikus attitűddel párosítják, ez azonban nem feltétlenül szükséges, viszont lényeges, hogy az „à la carte” sem csak a 90-es évektől határozza meg az integráció fejlődését.⁷

Nem eltűlözva a kötetben kiemelt, az említettek alapján azonban nem teljesen adekvát módon alkalmazott „változó geometria” szerepét a szerző okfejtésében, az mindenképpen lényeges „sejtés”, hogy a 90-es években valóban bekövetkezik egy olyan momentum, amely kényszerű kompromisszumok alkalmazását igényelve törést idézett elő az integráció további fejlődésében. Ez a törés valahol a Maastrichti Szerződés időszakában keletkezik, és erősen kötődik az Egyesült Királyság státuszához (lásd pl. a monetáris unió harmadik szakaszából kimaradást lehetővé tevő klauzula), majd a későbbi alapszerződési módosítások során – beleértve a Lisszaboni Szerződést is – az integrációs fejlődés állandó elemévé válik (lásd pl. az alapjogi chartával kapcsolatos brit derogációt).

E törés azonban jórészt a felszín alatt maradt, ugyanis eltakarta a már említett, félrevezető jellegű szimbolizmus. Ennek példaként említi a szerző magát az Alkotmányos Szerződést is (9. o.), amely – tehetjük hozzá – részben valóban azt sugallta, hogy Európa hagyományos értelemben felfogott alkotmányát fekteti le és ezáltal föderális „szuperállammá” alakítja az Európai Uniót. E szimbolikus látszat mögött azonban a valóság azt mutatta, hogy a szupranacionalitás irányába mutató integrációs modellt a tagállamok – beleértve az időközben kilépett Egyesült Királyságot is – nem voltak képesek teljes egészében és egységben elfogadni, sőt a kötet szerint – nem kevésbé a valóságot elhomályosító látszatnak betudható módon – a britek kezdettől fogva félre is értették az EU *sui generis* jelleget. Ezzel az uniós integráció továbbvitele leegyszerűsítve pusztán szuverenitási kérdésként vetődött fel, miközben az Egyesült Királyság nem ismerte fel a sokszintű kormányzásban rejlő lehetőségeket, hanem az egyre szélesebb körben alkalmazott *opt-out* technikával inkább

⁷ Lásd ehhez *Dahrendorf* megközelítését, amely alapján a tagállamok policy jellegű opcióit az „à la carte” választás lehetőségeként értelmezi, számos szakpolitikai példát említve, megkülönböztetve azoktól a területektől, ahol gyakorlati-funkcionális okok miatt a tagállamok mozgásterét szükséges kizárni (pl. vámunió). Lásd: *Dahrendorf* [1979].

kizárta magát abból, hogy befolyásolni tudja az uniós folyamatokat. A félreértés eme csapdáját a brit kormányok – még az európai elkötelezettségű miniszterelnök, *Tony Blair* – sem tudták elkerülni (uo.), nem beszélve a sajtóról, amely folyamatos uniós kritikájával erősen (de)formálta a közvéleményt. Mindezen tényezők együttesen csatornázódtak be a brexit-kampányba és vezettek el a népszavazás közismert eredményéhez (10. o.).

Mindezek tükrében fogalmazódik meg a kérdés, hogy miként befolyásolja az Egyesült Királyság kilépése az unió jövőjét. *Jacobs* a brit kilépés két logikailag levezetett – voltaképpen spekulatív jellegű szélsőpontként is értelmezhető – narratíváját vizsgálja. Az egyik opció kiindulópontja, hogy az említett 90-es évek momentumától kezdődően a britek által egyre intenzívebben az „*ever closer union*” kiteljesedése elé gördített akadályok elhárultával az unió visszatérhet a szupranacionális együttműködés erősítése felé mutató, föderális jellegű fejlődési irányhoz, vagyis az „európai szuperállam” tovább építéséhez. Ennek a szerző kisebb valószínűségét látja, mindenekelőtt azért, mert az integráció irányának kérdésében keletkező törésvonal alapvetően nem a britek és a 27 többi tagállam között húzódik, hanem jóval mélyebben osztja meg a bent maradó 27 tagállamot. Korábban elemzi a szerző, de ebben az érvelésben is jelentősége van annak a nyilatkozatnak, amelyet a felek a Lisszaboni Szerződéshez csatoltak az Európai Unió jelképeiről.⁸ Ezt a nyilatkozatot akkoriban Magyarország is aláírta, de a téma szempontjából lényegesebb és a megosztottságról árulkodik, hogy a dokumentumot összességében csak 16 tagállam fogadta el. A másik opció, a föderális Európával szembeni ellentétes narratíva az EU fokozatos erodálódását és esetlegesen a szétesését vetíti előre, amit a brit kilépés felgyorsíthat. Ennek jelei sokkal jobban érzékelhetők az elmúlt években, amit az elemzés az egyes tagállamokban erősödő euroszkepticizmussal, populizmussal kapcsol össze. A szerző előzetes következtetése azonban az, hogy habár e narratíva sem zárható ki, eredeti formájukban egyik forgatókönyv bekövetkezése sem valószínű, hanem valahol a két szélsőpont között kialakuló következményekkel lehet számolni. A kötet későbbi fejezeteiben *Jacobs* ennek kontúrjait kísérli meg felvázolni.

A kötet *harmadik fejezete* az Európai Unióban bent maradó tagállamokat veszi górcső alá, és tagállami perspektívából vizsgálja a brit kilépés folyamatát

⁸ Lásd a Lisszaboni Szerződés záróokmányához csatolt 52. nyilatkozatot. A nyilatkozat szerint a 16 aláíró tagállam „[...] kijelenti, hogy a kék alapon tizenkét arany csillag alkotta körből álló zászlót, Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömdájának részletét mint himnusz, az »Egyesülve a sokféleségben« jelmondatot, az eurót mint az Európai Unió pénznemét, valamint a május 9-i Európa-napot továbbra is a polgárok Európai Unióhoz való közös kötődése és az Európai Unióval való kapcsolata jelképeinek tekinti”.

(3. *Attitudes Within the 27 Member States on the Future of the EU in the Light of Brexit*). A vizsgálat során a szerző alapvetően a viszonyrendszer két rétegét veszi alapul, nemcsak a tagállamok kormányainak pozíciójából, hanem az adott kérdésekről a közvéleményben megfogalmazódó álláspontokból is von le következtetéseket. A fejezet két gondolati egységre osztható. Az első alfejezetek a tagállamok és az Európai Unió viszonyát általánosságban, valamint kifejezetten a brexit vonatkozásában kísérlik meg felvázolni. Ennek során a szerző a közvélemény-kutatási adatok részletes elemzése alapján térképezi fel, milyen módon vélekednek a tagállamok polgárai – vagyis az uniós polgárok – magának az Európai Uniónak a jövőjéről, ezzel összefüggésben milyen kihívásokat valószínűsítene, és ezen belül is melyek azok a félelmek, amelyek a brexit „továbbgyűrűzéseként” az integráció jövőjét kérdőjelezhetik meg (21–26. o.).

A fejezet második gondolati egysége a tagállamok perspektívájának különös kérdéseit próbálja megválaszolni. Ennek keretében foglalkozik – a brexit-népszavazás apropóján – a képviseleti és a közvetlen demokrácia eszközeinek tagállami praxisával, valamint a populizmus terjedésének lehetséges hatásaival. Utóbbi elemzéshez kapcsolódóan Magyarországot és Lengyelországot az illiberalizmus térhódításának esettanulmányaként elemzi, ennek mondanivalóját összefoglalva a következő főbb megállapítások emelhetők ki. *Jacobs* Magyarország és Lengyelország példáját az Európai Unió jövője szempontjából lényeges kihívásnak tekinti, és olyan esetként kezeli e két ország helyzetét, amely az uniós értékek (médiapluralizmus, igazságszolgáltatás függetlensége stb.) jövőbeni védelme szempontjából is kiemelt jelentőségű (27. o.). A szerző ráirányítja a figyelmet arra az ellenmondásra, amely az integráció támogatottsága kapcsán e kormányok pozíciója, valamint a közvélemény között húzódik. Míg a kormányok nyíltan euroszeptikus álláspontok mellett állnak ki és az európai együttműködés kulcsfontosságú területein opponálják a közös fellépést, a közvélemény még továbbra is nagymértékben kiáll az uniós tagság mellett (26. o.). Másrészt lényeges az a megállapítás, hogy a brexitet eredményező brit népszavazás gyengítheti a bent maradó államok hajlandóságát abban a tekintetben, hogy érdemben és nyíltan kritizálják az uniós értékekkel szembemenő tagállamok kormányait, vagy adott esetben szankciókat alkalmazzanak velük szemben, félve attól, hogy ezzel végül a közvéleményt is negatív irányban befolyásolják és eltávolítják az európai integráció gondolatától.⁹ A szerző ez alapján intézményi következtetéseket is levon,

⁹ Megjegyezhető, hogy e tapasztalatot már jóval a brexitet megelőzően megszerezhették a tagállamok. Az 1999 őszi Ausztriában megtartott parlamenti választásokat követően elhúzódó kormányalakítás, amelynek eredményeként végül 2000-ben az Osztrák Néppárt (ÖVP) és a Szabadságpárt (FPÖ)

amelyeket a kötet megjelenése óta a két tagállammal szemben kezdeményezett jogállamisági eljárások tapasztalatai is megerősítenek. Nevezetesen, az intézmények közül a bíróságok kapcsán lényegesen nagyobb mozgástérrel rendelkezik az Európai Parlament, míg azonban a Tanács lehetőségei jóval korlátozottabbak, mindenekelőtt azért, mert az EUSZ 7. cikk eljárási szabályai lehetővé teszik, hogy az érintett „re-nitens” államok a másikkal szemben a szankciók alkalmazását megakadályozhatják az egyhangúsági követelmény miatt. A szerző példaként említi a Lengyelországgal szemben 2017-ben indított jogállamisági eljárást, amely kapcsán a magyar kormányfő azonnal sietett leszögezni, hogyha arra sor kerülne, Magyarország blokkolni fogja a szankciókról szóló döntést Lengyelországgal szemben (27. o.). A tagállamok fellépésének akadályaként *Jacobs* érintőlegesen politikai okot is említ, amely kapcsán szintén Magyarország példáját emeli ki. Jelesül, hogy az unió fellépése Lengyelországgal szemben kezdetektől fogva szigorúbb volt, mint amilyen reakciókat a hasonló magyar lépések kiváltottak, aminek oka a magyar kormánypárt Európai Néppárton belüli erős beágyazódása.

A kötet következő két szakasza az Egyesült Királyság kilépésének intézményi vetületeivel foglalkozik. A *negyedik fejezet* az általános intézményi összefüggéseket veszi górcső alá (4. *Strategic Options for the EU: Institutional Reactions to Brexit*). A fejezet fő célja annak bemutatása, hogy a brexit folyamatában, valamint azt követően a 27 tagállam milyen módon képes lényeges stratégiai kérdésekben egységes álláspontot kialakítani. Ilyen stratégiai kérdésként kezeli magát a kilépési tárgyalásokat, valamint a brexit után az unió jövőjével kapcsolatos kompromisszum kialakítását. A brexittárgyalások kapcsán a fejezet elemzi az unió pozíciójának politikai kereteit, így bemutatja a pozsonyi és római nyilatkozatot (40. o.),¹⁰ valamint külön kitér az alapszerződés kilépési klauzulájának (EUSZ 50. cikk) gyakorlati kontextusára, vagyis arra, hogy az eljárási keretek között milyen módon születik meg az unió tárgyalási álláspontja. A fejezet eddigi szakaszai voltaképpen a tagállamok térfelén – azaz a Tanács intézménye körül – vizsgáldtak, ezt egészíti ki a két további lényeges intézményi szereplő, az Európai Bizottság és az Európai Parlament szerepének elemzése. Az Európai Bizottság pozíciója összetett, hiszen a bizottság

részvételével alakult koalíció, az unió többi tagállamának egyöntetű kritikáját váltotta ki, amely szerint az FPÖ hatalomra kerülésével a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok komoly veszélybe kerültek. E válsághelyzetet és Ausztria elszigetelődését egy szakértői bizottság jelentését követően sikerült feloldani, azonban az „Ausztria-ügy” az addig jórészt integrációpárti osztrák közvéleményben mély nyomot hagyott, ami hozzájárulhatott az euroszeptikus, illetve EU-ellenes populista nézetek felerősödéséhez. Lásd ehhez: *Schorkopf* [2001].

¹⁰ A pozsonyi nyilatkozat és ütemterv. Európai Tanács, 2016. szeptember 16.; Római nyilatkozat. Európai Tanács, Európai Parlament, Európai Bizottság, 2017. március 25.

kap mandátumot a brexit tárgyalására, ami a tényleges egyeztetések, vagyis a kilépési folyamat napi szintű koordinációjának és menedzselésének feladatát jelenti. Emellett természetesen a bizottságnak az egyéb, alapszerződésből fakadó feladatainak is eleget kell tennie, ami az EU jövőjére vonatkozó stratégiai tervek elkészítését is magában foglalja. A kötet részleteiben elemzi a bizottság Európai Unió jövőjéről elkészített fehér könyvét,¹¹ amely öt lehetséges alternatívát vázol fel, hogy az unió milyen úton haladhat tovább az elkövetkező időszakban. A fejezetet végül az Európai Parlamentet érintő elemzés zárja, amelyben a szerző részletesen elemzi a Parlament brexittel kapcsolatos állásfoglalásait, valamint bemutatja, hogyan viszonyult az uniós testület az Európai Unió jövőjéről folyó vitához. E szakasz folytatásaként az *ötödik fejezet (5. The Potential Institutional Impacts of Brexit)* specifikus eljárási kérdéseket vizsgál, így mindenekelőtt mérlegeli, hogy milyen hatással lesz az Egyesült Királyság kilépése a minősített többségi szavazás megváltozott rendjére a Tanácson és az Európai Tanácson belül (62. o.), majd ezt követően, hogy a brexit milyen módon fog hatni az Európai Parlament képviselőcsoportjaira, e testületen belüli erőviszonyokra (64–70. o.). Összességében tehát a fejezet célja annak feltérképezése, hogy az Egyesült Királyság mint egy nagy uniós tagállam kiválása hogyan hat majd a 27 bent maradó tagállam közötti hatalmi egyensúlyra. Ezzel összefüggésben intézményi reform szükségességét sem zárja ki, azonban a fejezet következtetése, hogy egy átfogó alapszerződési reform esélye jelenleg kicsi, valamint a reform kimenetele is bizonytalan lenne, amellyel kapcsolatban két érvet hoz fel a szerző (75–76. o.). Egyrészt a Lisszaboni Szerződés szigorította az alapszerződés-módosítás szabályait, aminek következtében egy átfogó intézményi reformra csak egy hosszadalmas eljárásban, konvent összehívását követően kerülhetne sor. Másrészt politikai bizonytalanságok is megnehezíthetik egy ilyen reform keresztülvitelét. Van tagállam, ahol mindenképpen népszavazás útján kellene megerősíteni az alapszerződés módosítását (Írországban, illetve körülményektől függően Dániában), és nem zárható ki, hogy jórészt belpolitikai megfontolásokból más tagállamban is fakultatív népszavazásokat tartának, amelyek kimenetele bizonytalan, és a reform könnyen olyan sorsra lenne kárhoztatva, mint amilyen sors korábban az Alkotmányos Szerződésnek jutott.¹²

A kötet *hatodik fejezete*, még ha rövidebb terjedelmi keretek között is, de a brexit egy kevésbé kutatott összefüggésével, a várható kulturális hatásokkal foglalkozik

¹¹ Lásd: Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. Európai Bizottság, COM 2017(2025) végleges.

¹² Habár erre nem utal, a szerző szkepszise e tekintetben teljesen egybevág az Európai Parlament által az uniós ügyekben alkalmazott tagállami népszavazások kapcsán 2017-ben megrendelt kutatás következtetéseivel. Lásd: *Mendez, F. – Mendez, M. [2017]*.

(6. *The Cultural Impacts of Brexit*). A szerző ennek két aspektusát vizsgálja, a nyelvi és a munkakultúrát érő lehetséges hatásokat. A brit kilépés általánosságban is érinteni fogja az angol nyelv helyzetét az Európai Unión belül tekintettel arra, hogy az uniót elhagyó 65 milliós lakossággal együtt az angol anyanyelvű uniós polgárok számaránya drasztikusan lecsökken, így az arányuk az ír lakossággal és a nehezen megbecsülhető számban az unióban életvitelszerűen továbbra is bent maradó brit, angol anyanyelvű polgárokkal együtt sem lesz magasabb az uniós összlakosság 2 százalékánál (79. o.). Emellett a szerző felidézi, hogy habár Írországnak és Máltának is hivatalos nyelve a saját nemzeti nyelvük mellett az angol, fellángoltak viták arról, hogy a brit kilépés után maradhat-e az angol uniós hivatalos nyelvi státuszban, mivelhogy a tagállamok csak egy hivatalos nyelvet jelölhetnek meg, amelyet egyben az unió hivatalos nyelvének is kell tekinteni (80. o.). E státusz nemcsak kulturális, hanem jogi szempontból is kulcsfontosságú, az uniós hivatalos nyelvekhez kötött az intézmények, pl. az Európai Bírósághoz vagy az ombudsmanhoz való fordulás lehetősége, a petíciós jog, a hivatalos nyelveken kell kihirdetni a kötelező uniós jogot, stb. Mindennek a kulturális hatásait ma még megbecsülni is nehéz, kérdéses, hogy a brexitet követően kialakul-e (újra) a francia dominanciája, vagy növekedni fog-e a német nyelv szerepe, netalán a spanyol, olasz vagy lengyel szerepe lesz jelentősebb. A szerző okfejtése végül ahhoz a következtetéshez jut el, hogy az unióban az angol már jellemző dominanciája érdemben nem fog változni, így megmarad hivatalos és munkanyelvnek egyaránt, ami többek között globális szerepének is betudható, vagyis annak, hogy az angol ma egyfajta nemzetközi *lingua francának* számít (82. o.). A fejezet lezárásaként egy rövid alfejezetben azokra a változásokra utal a szerző, amelyek az uniós intézmények munkakultúrájában állhatnak be az Egyesült Királyság kilépését követően. Ezek közül olyan konkrét technikákat említ, amelyek az elmúlt évtizedekben főként brit hatásra kerültek be a mindennapi gyakorlatba, amelyek nemcsak informális, hanem mára sokszor formális eljárási szabályokká is váltak (az Európai Parlament eljárásának számos intézménye, példának okáért a rapportóri rendszer vagy a komitológia ma alkalmazott eljárási technikái, amelyeket erősen formált a brit közjogi hagyomány). Ebben a vonatkozásban *Jacobs* nem bocsátkozik jóslatokba, de feltételezhető, hogy azokban az eljárási intézményekben, amelyek már mélyen beépültek az uniós intézmények munkájának mindennapjaiba, lényeges változást a brexitet követően nem érzékelhetünk (83. o.).

Részben kapcsolódva gondolatilag a kulturális vonatkozásokhoz, de ahhoz képest átfogóbb perspektívában a kötet *hetedik fejezete* kísérletet tesz annak összefoglalására, hogy milyen nyomokat, milyen örökséget hagyott a brit tagság az

unió arculatán (7. *The UK and Europe*), és milyen módon fognak alakulni a jövőbeni intézményi kapcsolatok az EU27-ek és az Egyesült Királyság között. Visszatekintve a brexit népszavazást megelőző vitákra, a fejezet voltaképpen egy ellentmondást kíván feloldani. Ugyanis a kilépést támogatók narratívájában gyakran előforduló érv volt, hogy az Egyesült Királyság érdemben nem képes – elsősorban Franciaországgal és Németországgal szemben – befolyásolni az integráció napirendjét és az annak nyomán születő döntéseket, azonban a szerző elemzése fényében e vélekedések túlzó leegyszerűsítésnek, a tényleges brit befolyás alábecsülésének tűnnek. *Jacobs* számos olyan szakpolitikai területet felvet – a belső piactól a bővítési politikáig –, amelyek kialakítása során az Egyesült Királyság befolyása erőteljes volt. A szerző emellett azokkal az unióban megjelenő sztereotípiákkal is szembemegy, amelyek – szintén leegyszerűsítő módon – az Egyesült Királyságot az unió „kerékkötőjének” próbálták beállítani. Ezzel kapcsolatban a fejezetben egy érdekes adat is szerepel, amely szerint 2004 és 2016 között az Egyesült Királyság a Tanácson belül a döntések 97 százalékát támogatta, és a britek az uniós jog implementációjával összefüggő statisztikákban is jól szerepeltek (86–87. o.). A fejezet ezen túlmenően kitér az Európai Unióhoz kapcsolódó intézményeken belüli brit alkalmazottak sorsára. Nemcsak kifejezetten az uniós szerveknél Brüsszelben és az egyéb intézményi központokban foglalkoztatott hivatalnokokról van szó, hanem várhatóan a brexit lezárása után az Egyesült Királyság saját közigazgatási apparátusában is csökkenni fog az igény az uniós ügyekkel foglalkozó szakemberek iránt. Az előző körben foglalkoztatottak esetében megoldást jelentett, ha a brit „eurokraták” megigényelték valamely tagállam állampolgárságát, viszont a brit kormányzati apparátusában a tagsághoz kapcsolódó munkakörben foglalkoztatott alkalmazottak sorsa kérdéses.

A kötet *utolsó két fejezete* fejti ki az elemzés érdemi következtetéseit. A *nyolcadik szakasz* (8. *EU Policies and Priorities in a Post-Brexit Era*) uniós szakpolitikákon keresztül mutatja be, milyen kérdésekkel szembesül majd a 27 tagállam a brexit után, a kötet *záró fejezete* pedig az általánosabb kihívásokat elemzi (9. *The Challenges Ahead*). Az uniós politikák körében *Jacobs* számos területet vizsgál a költségvetési politikától a bevándorláson át egészen az olyan területekig, mint a kultúra és oktatás. Ezek közül itt röviden csak a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos fejtegetésre utalunk. A britek kilépése az uniós kereskedelempolitika szemszögéből nézve amiatt is nehéz időszakban következik be, mert 2016 óta – elsősorban a *Trump*-kormányzat döntéseinek eredményeképpen – az EU transzatlanti viszonyrendszere mélypontra került, így a TTIP-ről ideiglenesen felfüggesztett tárgyalásokat sem lehetett folytatni (109. o.). Hozzátehetjük, hogy az Egyesült Királyság

ság kilépésével az EU nemcsak a szabadkereskedelem mellett kiálló jelentős tagját veszítette el, hanem azt a tagállamot, amely a transzatlanti viszonyrendszerben is otthonosan mozogva hidat képezett a két kontinens között. Mindemellett a kereskedelempolitikai kérdések a britek szempontjából is elhomályosíthatják a kilépés által remélt előnyöket. A brexitet támogatók egyik fő érve volt ugyanis, hogy az Egyesült Királyság szabadon alakíthatja ki kereskedelmi viszonyrendszerét harmadik országokkal, azonban már a kötet írásakor jól látható volt, hogy ez csak a kilépés után hozhat kézzelfogható eredményeket. A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellegéből fakadóan ugyanis a tagság időszaka alatt harmadik államokkal még a tárgyalások lefolytatására sem kerülhet sor, illetve önmagában a tárgyalások menedzselése is hatalmas terhet fog róni a brit adminisztrációra, ha az EU több mint száz érdemi rendelkezéseket tartalmazó kereskedelmi egyezményeit kétoldalú egyezményekkel kívánja felváltani. Mindemellett a szerző utalt arra is, hogy az EU prioritásként kezeli a harmadik államokkal folytatott tárgyalásainak felgyorsítását, újabb és újabb államokkal köt szabadkereskedelmi megállapodást, így a jövőben nehezen kerülhető majd el a 27 tagú EU és az önállóvá váló Egyesült Királyság kereskedelempolitikai érdekkonfliktusa (110. o.).

Habár önmagában a brexit is rendkívül komplex kihívást jelent az unióban maradó 27 tagállam számára, ezzel párhuzamosan – voltaképpen a brexiből kiágazva – az unióknak több problémával is szembe kell néznie. Hat ilyen kihívást azonosítva *Jacobs* a kötet *utolsó fejezetében* foglalkozik e kérdésekkel. Mindenekelőtt az unió vezetési modelljének újragondolását veti fel a szerző. Nem túlzás azt állítani, hogy ez olyan „örökzöld” témakör, amely az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződéstől kezdve folyamatosan napirenden van. Onnantól kezdve, hogy az alapító hatok eredetileg a közösség vezetési funkcióját kezdetben még három hónapos tanácsi rotációs rendszerben látták megvalósulni egészen a Lisszaboni Szerződésig, amely megteremtette az önálló európai tanácsi elnöki tisztséget. A politikai vezetés azonban jelenleg is több intézményt felölelő, hatásköri átfedésekkel is küzdő rendszerben valósul meg, így a téma továbbra is aktuális. A szerző másodikként említi az unió adminisztrációja előtt álló kihívásokat, amelyek kulturális aspektusait egy korábbi fejezetben is górcső alá vette. További kihívásként jelenik meg a „demokratikus deficit”, vagyis az unió demokratikus elszámoltathatóságának kérdése, aminek magja szintén az integrációtörténeten végigvonuló problémakomplexumban rejlik. Külön kihívásként foglalkozik a szerző az unió kommunikációjával, még pontosabban azzal a kérdéssel, hogy jelen helyzetben – a brit kilépés tapasztalatait is levonva – milyen módon szükséges javítani azokon a módszereken, amelyekkel az integrációs szervezet kom-

munikál az uniós polgárokkal, illetve, hogy mit – azaz milyen üzeneteket – lenne szükséges közvetíteni. Megjegyezhetjük, hogy e kihívás nem választható el az előzőtől, és az integrációtörténet e problémával összefüggésben is szolgál tapasztalatokkal. Elég a 70-es évek első felének „euroszklerotikus” időszakára gondolni, amikor szintén intenzív vita folyt arról, milyen módon lehet közelebb vinni a közösséget a polgárokhoz. Végül két olyan kihívást említ *Jacobs*, amely több tagállam – köztük Magyarország – tagságától sem választható el. Egyrészt az uniónak a brexit kudarcos időszakában még nagyobb erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy értékeit megőrizze, azokat hatékonyan legyen képes kikényszeríteni. A szerző utal a Magyarország és Lengyelország által felvetett kihívásokra ebben a tekintetben, de fontosnak tartja e kérdések adekvát módon történő megválaszolását. Már csak azért is, mert a brexit népszavazási kampányában nem folyt eszmecsere az EU értékeiről és alapvető elveiről, ami főként a fiatalabb polgárok körében jelenthetett volna nagyobb mozgósító erő. Ennek hiánya *Jacobs* szerint nagyban hozzájárulhatott a referendum végeredményéhez (128. o.). Másrészt a kihívások között említi a tagállamok közötti szolidaritás megújítását is, ami nemcsak önmagában a brexit, hanem más olyan probléma (pl. szuverén adósságválság, menekültválság¹³ stb.) kapcsán is lényeges, amelyekkel az EU jelenleg szembesül.

Az elemzés is jól mutatja, hogy habár a kötet még a tárgyalások időszakának első felében jelent meg, a felvetett gondolatok – beleértve az említett hat fontosabb kihívást – továbbra is időszerűnek tekinthetők. Mindemellett, ahogyan a kilépési folyamat haladt előre, több résztéma, pl. a kereskedelempolitika vonatkozásában a szerző álláspontja igazolódni látszott. Ebben a tekintetben a kötet tehát „nyitott” a jövőbeli fejlemények tekintetében és jó analitikai keretként szolgálhat a későbbiekben is az Európai Unió és az Egyesült Királyság viszonyrendszerének tanulmányozása során. Egy recenzióban azonban megkerülhetetlen kérdés, hogy a téma le nem zártsága ellenére is mi tekinthető a kötet legfontosabb üzenetének? Ehhez a bemutatott elemzés is számos adalékkal szolgál, viszont ha egy aspektusra kellene szűkíteni az üzeneteket, akkor – még ha merőben szubjektív módon is – a brexit okainak feltárása érdemelne kiemelés. Habár az Egyesült Királyság kilépéséhez vezető okok különböző szempontok alapján korábbi időszakra is visszavezethetők, az integráció mélyülése szempontjából a kötet elemzése a 90-es évekre teszi annak a

¹³ E gondolatmenet legaktuálisabb gyakorlati összefüggése az Európai Bíróság által a menekültkvóták kapcsán 2020. április 2-án meghozott ítéletben is visszaköszön, ti. a Bíróság érvelésében nagy szerepet játszott a szolidaritás elve, lásd: C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz. egyesített ügyek, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság, ECLI:EU:C:2020:257.

lassú erodációs folyamatnak a kezdetét, amely végső soron az Egyesült Királyság kiválásához vezetett. E folyamat egyik rétege – némileg leegyszerűsítve – a föderális unió, illetve a kormányközi módszeren alapuló Európa koncepciójának fokozatos szétválása és távolodása. E két modellt a Maastrichti Szerződésben, még ha kompromisszumokkal is, de össze lehetett egyeztetni, azonban az Alkotmányos Szerződés kudarca már e folyamat előrehaladásaként is felfogható. Kérdés persze az, hogy e folyamat megállítható-e, és ha igen, akkor milyen lépéseket kell megtenni ennek érdekében. A kötet ugyan ebben a vonatkozásban sem tartalmaz jóslatot, azonban remélhetően a brexit folyamatának lezárulta, valamint a jelenlegi világjárvány lezárása után a tagállamok az unió jövőjéről megkezdett vitát újra megnyitják és adekvát választ fognak adni e kérdésre is.

Horváthy Balázs

Irodalomjegyzék

- Dahrendorf, Ralf* [1979]: Third Europe? Third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Firenze. Letölthető: <http://aei.pitt.edu/11346/>
- Gálik Zoltán* [2019]: A brexit tanulságai a huxit számára. *Külgazdaság*, Vol. 63., No. 5–6., 27–33. o.
- Horváthy Balázs* [2019]: Az Európai Unió és az Egyesült Királyság kereskedelmi jogi kapcsolatrendszere a brexit után. *Külgazdaság*, Vol. 63., No. 5–6., 111–127. o.
- Mendez, Fernando – Mendez, Mario* [2017]: Referendums on EU matters. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Brüsszel. Letölthető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf)
- Raffai Katalin* [2020]: Az Európai Unió és az Egyesült Királyság nemzetközi magánjogi kapcsolatrendszere a brexit után. *Külgazdaság*, Vol. 64., No. 1–2., 1–18. o.
- Schorkopf, Frank* [2001]: Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich. Springer, Berlin.
- Stubb, Alexander C-G.* [1996]: A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34., No. 2., 283–295. o. Letölthető: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- Weiler, Joseph* [1981]: The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, Vol. 1., No. 1. 267–306. o. Letölthető: <https://doi.org/10.1093/yel/1.1.267>
- Weiler, Joseph* [1991]: The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*, Vol. 100., No. 8., 2403–2483. o. Letölthető: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol100/iss8/5>

Horváthy Balázs, tudományos munkatárs (Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – MTA Kiváló Kutatóhely); egyetemi docens (SZE DFÁJK Nemzetközi és Európai Jogi Tan-szék). E-mail: horvathy.balazs@tk.mta.hu