



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 21. szám

Interpretatív összefoglaló

„A Brexit különböző olvasatai” című kerekasztal-beszélgetésről

Készítette: Fási Csaba

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Interpretatív összefoglaló „A Brexit különböző olvasatai” című kerekasztal-beszélgetésről

Az összefoglalót készítette: Fási Csaba¹

A Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karának szervezésében megvalósult kerekasztal-beszélgetés során a téma jeles képviselői elemezték Brexit népszavazáshoz vezető lépéseket és eredményét. Különböző aspektusokból keresték a végeredményt meghatározó és kiváltó okokat, a referendum után fennálló helyzet hatásait (pozitív és negatív következményeit), valamint vázolták a nemzetközi, brit, uniós és tagállami diplomácia soron következő lépéseit. A kerekasztal-beszélgetés során a résztvevők kitértek továbbá a hazánkban 2016. október 2-án tartandó referendumra is, megerősítve, hogy a között és az Unióból való kiválást célzó referendumok között semmilyen párhuzam nem vonható.

A népszavazás és az azt megelőző tényezők

Azt, hogy Nagy-Britannia európai uniós tagságáról referendum döntsön, már bő 4-5 évvel ezelőtt felvetette a brit kormányfő, David Cameron. Az erre vonatkozó javaslatát 2013. január 13-án, Londonban elmondott beszédében jelentette be nyilvánosan.² A referendum időpontját 2016. február 20-án hozta nyilvánosságra, hangsúlyozva, hogy a döntés az emberek kezében van, hozzátéve, hogy személy szerint ő hisz benne, hogy Nagy-Britannia biztonságosabb, erősebb, és jobb helyen van az Európai Unióban belül.³

Az előzetes felmérések szerint igen szoros volt a bennmaradást (*Bremain*) és a kilépést támogatók (*Brexit*) aránya, az eredmények mégis sokkolóan hatottak. A 2016. június 23-án megtartott referendum eredménye az alábbiak szerint alakult: A kilépésre 51,9%, 17 410 742 fő, míg a bennmaradásra 48,1%, 16 141 241 választásra jogosult polgár szavazott, a részvételi arány 72,2% volt.⁴

Az eredmény egyértelmű, azonban rengeteg kérdés vetődik fel. A Nemzeti Közszerológati Egyetemen tartott rendezvény célja azt volt, hogy ezek közül néhányra választ találjon. Az első kérdés, mely kapcsán a szakemberek elmondhatták álláspontjukat, így hangzott: Jó megoldás-e, jó-e a Brexit az Európai Unió, Nagy Britannia és Magyarország számára?

¹ Államkutatási és Fejlesztési Intézet munkatársa, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorandusza, fasi.csaba@uni-nke.hu

² David Cameron 2013. január 23-án elmondott beszéde, melyben bejelentette a brit népszavazást: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camerons-EU-speech-in-full.html>

³ David Cameron 2016. február 20-án elmondott beszéde, melyben bejelentette a brit népszavazás időpontját: <http://www.theguardian.com/politics/video/2016/feb/20/david-cameron-announce-eu-referendum-date-video>

⁴ A 2016. június 23-án tartott brit népszavazás hivatalos eredménye: <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

Patyi András⁵ meglátása szerint egy nagyon komplex területet, gazdasági – jogi – politikai viszonyrendszert fed le a népszavazás során feltett kérdés⁶, mégpedig hogy az Egyesült Királyság maradjon vagy lépjen ki az Európai Unióból. Véleménye szerint három tényező mindenképpen kiemelendő.

Egyrészt nem szabad az október 2-án tartandó magyarországi népszavazást és általában Magyarország közjogi berendezkedését, az általunk megszokott és ismert szabályokat a nagy-britanniai viszonyokkal és szabályokkal összehasonlítani. Alkotmányjogi szempontból három alapvető különbség ugyanis minimum van a két ország között: egyrészt az angoloknál nincs kartális alkotmány, az államformájuk monarchia, valamint nem beszélhetünk népszuverenitásról sem. Az Egyesült Királyság a westminsteri modell alapján a parlamenti szupremáciára, vagyis a parlament felsőbbrendűségére épül, ahol a „*Crown in Parliament*” vagy „*Queen-in-Parliament*”, vagyis a királynő és a Parlament együtt gyakorolja a szuverén jogokat⁷, nem a nép teszi ezt meg, mint a kontinentális alkotmányos rendszerekben. Fontos leszögezni, hogy a kilépéspártiak győzelmét hozó referendum mindössze véleménynyilvánító népszavazásnak tekinthető, ugyanis se a népszavazásról szóló törvény, se az Egyesült Királyság alkotmányos berendezkedése nem ismeri a parlamentre kötelező népszavazás intézményét, jogilag az nem köti az Egyesült Királyság törvényhozó testületét.

Másrészt politikai hiba, hogy ez a fontos, gazdasági, társadalmi, politikai, stb. vetülettel és következménnyel járó kérdés egyszerűsítve lett, hamisan tálalva a választók felé. Az uniós tagsággal összefüggő kérdést nem szabad ennyire leegyszerűsítve feltenni, mivel a tagságnak számos előnye és kellemetlen kötelezettsége is van.

Végül hangsúlyozta, hogy egyesek minden alapot nélkülözve kötik össze a Nagy-Britanniában tartott népszavazást az október 2-án tartandó magyarországi országos, ügydöntő népszavazással. A magyar népszavazás nem is szól, nem is szólhat Magyarország kilépéséről az Európai Unióból, hanem meghatározott szuverenitás Országgyűlés kezében tartásáról szól.⁸

Andor László⁹, a kilépés közgazdasági aspektusai felől vizsgálta a kérdést. Megállapította, hogy a XX. században a brit ipari termelékenység lassabban nőtt, mint a német, mely ténynek mélyreható következményei vannak. Nagy-Britannia EU tagsága kapcsán megjegyzendő,

⁵ Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke

⁶ Fényképfelvétel a brit népszavazáson használt szavazólapról: http://www.telegraph.co.uk/content/dam/news/2016/03/16/tweet_3559201b-xlarge_trans++02yd2pnm6U-cD_TA9bsZZBq3ilA_DnbliXkPqiRX-ys.jpg

⁷ „A parlamenti szuverenitás elmélete még mindig érvényes az Egyesült Királyságban, de azt a gyakorlatban több tényező is árnyalja. A *common law* rendszerével szemben a törvényhozó parlament szabályozó hatalma nem korlátlan, de a parlamenti többségnek különös akcentust ad az is, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament két háza együttesen gyakorolja.” (Takács Albert: *A parlament és a törvényhozás*. In.: Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog, Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 99. o.)

⁸ 2016. október 2-án a következő kérdésben kerül sor Magyarországon népszavazásra: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5731.html>

⁹ Tanszékvezető egyetemi docens, a közgazdaság-tudomány kandidátusa, Magyarország korábbi európai uniós biztosa

hogy csatlakozásuk idején is több kérdés újratárgyalását kérhette, amelyek komoly konfliktusokat okoztak, megakasztva a folyamatokat.¹⁰ Könnyítés volt később számukra a valutaunióból és a Schengeni övezetből való (részleges) kimaradás, vagy, hogy egyes jogszabályokat nem kellett alkalmazniuk saját magukra nézve. Azzal, hogy sikerült engedményeket kiharcolniuk maguknak, kényelmes helyzetbe került Nagy-Britannia, ezáltal tudott építeni különböző „komparatív előnyökre”. Ilyen egyrészt a londoni City privilegizált helyzete, mely révén egyszerre európai és globális pénzügyi központ szerepét is betölti London, másrészt az egyetemi szféra, mely szorosan összefonódott a kutatás-fejlesztési és innovációs világgal. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy ezek az előnyök azért tudtak nagymértékben jelentkezni Nagy-Britanniában, mert uniós tagként egy nagyobb piachoz kapcsolódtak, valamint részesültek az Európai Unió kutatás-fejlesztési, oktatási és mobilitási támogatásaiból. Andor László véleménye szerint a Brexit nem jó, ugyanis a fenti „komparatív előnyöket” ezek után nem tudja majd úgy kihasználni az Egyesült Királyság, mint eddig. A kilépés következményei érezhető hatással bírnak majd, így komolyan el kell gondolkoznia, hogy hogyan tudja visszafordítani ezeket a folyamatokat.

Nagy-Britannia – mint katonai vezető szereppel bíró nagyhatalom¹¹ – nemzetközi renoméját szintén meghatározza a kerekasztal-beszélgetés előtt egy nappal megjelent Chilcot¹² - jelentés¹³, mely megállapította, hogy elhibázott döntés volt Nagy-Britannia 2003-as iraki beavatkozása.¹⁴

A korábbi uniós biztos a – brit népszavazási kampány és viták során kiemelt helyen lévő – migrációs kérdéssel összefüggésben emlékeztetett, hogy a gazdaság kulcsrendszereinek működtetésében a külföldről származó munkaerő jelentős szereppel bír. A szigetország teljes munkaerőpiacán belül az EU-migránsok, vagyis más uniós országokból származó polgárok, kb. 6%-ot tesznek ki, az egészségügyben ennek dupláját (12%-ot), a felsőoktatásban majdnem tripláját, míg a Premier League-ben majdnem tízszeresét.¹⁵

Koller Boglárka¹⁶ az európai integrációs folyamatot bemutatva kifejtette, hogy Nagy-Britannia helyzete különlegesnek mondható. Utalt a Charles de Gaulle-féle nagyon komoly és következetes ellenállásra az 1960-as években¹⁷, mely során a tábornok két alkalommal is vétőzta Nagy-Britannia csatlakozását, s így csak harmadik próbálkozásra lett a Közösség

¹⁰ Lásd bővebben: Stephen George: *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford University Press, 1994. 277 o.

¹¹ Csiki Tamás: *Brexit – Biztonság- és védelempolitikai vonatkozások*. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont NÉZŐPONTOK 2016/3. 1-6. o. http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopont-2016-3-brexit-vedelempolitikai-vonatkozások-csiki-t.original.pdf

¹² Sir John Chilcot, egykori magas rangú diplomata.

¹³ Chilcot-jelentés: <http://www.iraquinquiry.org.uk/the-inquiry/sir-john-chilcots-public-statement/>

¹⁴ Andor László ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy el kell gondolkodni David Cameron helyzetéről is, aki a líbiai intervenció egyik kezdeményezője volt.

¹⁵ Statisztikai szempontból a magyar kivándorlást lásd bővebben: Hosszú Edmond – Romhányi Balázs: *Statisztika és valóság: a munkaerő-statisztikai módszertanválasztás hatása a gazdaságpolitikai narratívákra*. Statisztikai Szemle, 2015/10, 959-975. o. http://kfib.hu/uploads/kfib_Statisztika_es_valóság.pdf

¹⁶ Tanszékvezető egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar dékánja

¹⁷ Ez az időszak az „üres székek politikája” néven vált ismertté.

tagja.¹⁸ A 2016. június 23-án lezajlott népszavazás eredményeképp az Unió területe, népessége és gazdasági ereje egyaránt csökkenni fog, ami nem ad okot az örömrre, csak azoknak, mint például Nigel Farage¹⁹, aki a végeredményt még megünnepelte, majd rögtön ezt követően lemondott pártelnöki tisztségéről.²⁰

A kialakult helyzet jogi szempontból kevésbé bizonytalan Koller Boglárka szerint, ugyanis tisztán látható előre, hogy mi fog történni. A bizonytalanságot egyéb helyzetekben, a különböző agendákban értelmezhető: egyrészt a belpolitika területén, mely napról-napra változik, valamint a pénzügyi-befektetői oldalon. Ahogy Koller utalt rá, a piaci hatások egyből érzékelhetőek voltak: például a Vodafone bejelentette, megfontolja, hogy visszatér a kontinensre.²¹ A belpolitika területén is érzékelhetőek a változások. David Cameron lemondása²² után Theresa May lesz a következő miniszterelnök, és talán ő lesz, aki lefolytatja a tárgyalásokat az Európai Unióval, aki kivezeti Nagy Britanniát az EU-ból.²³

Nagy-Britannia mellett érdemes az elemzéseket kiterjeszteni az Európai Unió intézményeire is, ahol akár változásokat is életre hívhat a népszavazás eredménye alapján kialakult helyzet. Felmerült például, hogy az EU egyes csúcsvezetői a szavazás eredménye alapján saját személyükre nézve vonják le a megfelelő következtetéseket, fontolják meg a lemondásukat. Egyúttal a kilépés kapcsán ütközik a „nemzetállamok Európája” és – sarkosan – az „Európai Egyesült Államok” elképzelései. Érdemes megfigyelni ugyanis, hogy az egyes tagállamok milyen álláspontot képviselnek abban a kérdésben, hogy az Európai Unió részéről ki folytassa le a tárgyalásokat. A Bizottság primátusa mellett voltak olyan tagállamok, amelyek amellet foglaltak állást, hogy a kilépés tárgyalásakor az Európai Tanács kapjon elsődleges szerepet. A kilépési folyamat ugyanakkor a várakozások szerint nem lesz azonnali, hosszan elhúzódhat, s csak néhány időpont ismert (például 2016 októbere – a konzervatívok pártkongresszusa Nagy-Britanniában). Amíg azonban az Egyesült Királyság parlamentje nem dönt a kérdésben, addig nem lehet megkezdeni a tárgyalásokat.

Tálas Péter²⁴ véleménye szerint rövid és középtávon feltétlenül rossz a brit népszavazás kimenetele mindhárom félnek (Nagy-Britanniának, az Európai Uniónak és Magyarországnak is), ugyanakkor véleménye szerint marginális a Brexit továbbgyűrűzésének lehetősége. Utalt a

¹⁸ Lásd bővebben: Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása, Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 118. o.

¹⁹ Az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (UKIP) elnöke, aki Boris Johnson, London egykor polgármestere mellett a Brexit-kampány egyik fő élharcosa, arca volt.

²⁰ Nigel Farage 2016. július 4-én elmondott beszéde, melyben bejelentette lemondását: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nigel-farage-resigns-as-ukip-leader-a7118626.html>

²¹ A Vodafone reakciója a brit népszavazás eredményére: <http://money.cnn.com/2016/06/29/news/economy/vodafone-uk-brexite/>

²² David Cameron 2016. június 24-én, a brit népszavazás után elmondott beszéde, melyben bejelentette lemondását: <http://www.bbc.com/news/uk-36617915>

²³ Theresa May David Cameronnal együtt a bennmaradás mellett kampányolt.

²⁴ Egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpont igazgatója

Stratégiai Védelmi Kutatóközpont által készült elemzésre²⁵, melyben azt vizsgálták, hogyan reagáltak az Európai Unió tagállamai az eredményre. Eszerint mind a briteket, mind az EU vezetőit, mind a tagállamokat sokkolta a hír, azóta is zajlik a „napi ötletelés” egyes tagállami vezetők részéről, mely senki számára sem kedvező. Véleménye szerint a legfontosabb tanulság, hogy egy senki által nem várt végeredmény született egy (választási) politika által motivált, előkészítetlen, végiggondolatlan referendumon, melynek a következményeit se tudták, tudják megjósolni. Meglátása szerint a Brexitnek nincs programja, nincs elképzelése²⁶, mivel arra számítottak még a kilépéspártiak is, hogy ugyanilyen szoros eredmény születik, csak a kilépéspártiak maradnak alul.

Különösen izgalmas kérdés, hogy milyen szempontok szerint rendeződik az Európai Unió és Nagy Britannia viszonya. Tálás Péter négy forgatókönyvet vázolt fel a kapcsolatos rendeződésre: a *norvég-modellt*, a *svájci-modell*, a *kanadai-modellt* és a *török modellt*. Ezek közül az elsőt tartotta elképzelhetőnek, amikor is Nagy-Britannia (Norvégiához hasonlóan) a belső piac része marad, mely döntéshez sokak kölcsönös érdeke fűződik. Norvégia, a norvég-modell esetében megjegyzendő, hogy az ország a belső piac része, a fejlesztési forrásokhoz hozzájárul, azonban nem szólhat bele a szabályozásokba. Kardinális kérdés, hogy ez Nagy-Britannia esetében teljes mértékben megvalósul-e, vagy egyfajta *novég+-modell* jön létre, vagyis megmarad némi beleszólási joga a döntéshozatalba.

Véleménye szerint három-négy tényező az, amelyek döntően befolyásolják majd a brit – EU kapcsolatokat, valamint az EU belső szerkezetét. Ezek közé sorolta az erőviszonyokat, vagyis azt, hogy meglátása alapján a kisállamok ezután sem tudják majd befolyásolni az EU jövőjét. Másodikként a nagyhatalmak – különösen a Nagy-Britanniában érdekelt – gazdasági érdekeire, ezen belül az egységes belső piacon való részvételére és a migrációra utalt. A migráció kapcsán megjegyezte, hogy az nem a szíriai vagy a közel-keleti menekülteket jelenti, hanem azt a 6%-nyi nagy-britanniai lakost, akik az EU más tagállamaiból vándoroltak oda, így például a lengyeleket, akiknek a létszáma az Egyesült Királyságban 850.000 főt tesz ki. Végül Németország szerepe is döntő, ugyanis az a kompromisszumkényszer is befolyásolni fogja a megoldást, akár Brexitről, akár az Európai Unióról beszélünk, amely az Unió további fenntartásához fűződik. Ezt támasztja alá, hogy Németország és néhány nagyobb nagyhatalom a fentebb vázolt *norvég+-modell* megvalósítása felé hajlik, vagyis bizonyos kérdésekben megmaradhat a britek beleszólási joga.

Bóka János²⁷ jogi szempontból járta körül, hogy van-e jó megoldás a Brexitre. Látszólag nem merül fel megválaszolatlan jogi kérdés, ugyanis az Európai Unióról szóló szerződés 50.

²⁵ Tálás Péter - Hettyey András - Molnár Anna - Sente-Varga Mónika - Csiki Tamás - Sz. Bíró Zoltán - Péczeli Anna: *Brexit olvasatok*. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2016/12. 1-16. o. http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2016-12-brexit-olvasatok-svkk.original.pdf (a tanulmány a kerekasztal-beszélgetést követően került publikálásra)

²⁶ Ezt igazolja többek között Nigel Farage és Boris Johnson lemondása is, valamint az eredmény megszületése után kiderült „hazugságok” (pl. hogy az uniós költségvetésbe befizetett évi 350 millió fontot a kilépés esetén az egészségügyre fordítják).

²⁷ Egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar oktatási dékánhelyettese

cikke²⁸ az irányadó, és e szerint még nem történt döntés a kilépésről, és a kilépési szándékát Nagy-Britannia még nem jelentette – ezt követően kezdődhetnek csak meg a tárgyalások és a megállapodás megkötése, melyben meghatározzák a kilépés részletes szabályait. Így az EUSZ 50. cikkének alkalmazási feltételei – az előzőek teljesülése elmaradása okán – még nem állnak fenn. Felmerül a kérdés, hogy mi lesz akkor, ha megszületik az alkotmányos berendezkedésnek megfelelő döntés, és tájékoztatják a Tanácsot is erről. Természetesen ebben az esetben EUSZ 50. cikk alapján kell eljárni, mely cikk azonban szimbolikus jelentőségű. Az alkotmányos szerződés kommentárjában olvasható, hogy ez a cikk azért jött létre, hogy ne lehessen egy olyan merev szervezet vádjával illetni az EU-t egy politikai kampányban, melyből nem lehet kilépni. Tehát van kilépési lehetőség, de nincs kidolgozva annak az eljárásrendje.

Nem tudni azonban, mi fog történni a közeljövőben a Brexit következtében, mivel nem volt erre még precedens. Fontos különbség Grönland kilépésével szemben, hogy Grönland, mint autonóm terület távozásával csak az alapszerződések területi hatálya változott, az jogi szempontból szerződésmódosítás volt, ami sem tartalmában, sem eljárásában nem hasonlított ehhez a jelenlegi esethez.

Kapcsolódva Tóth Péter felvetéséhez, jogászként a *Grönland+* modellt/megoldást javasolná alternatív megoldásként a Brexit kapcsán kialakult helyzetre. Jogilag ugyanis elképzelhető, hogy anélkül, hogy Nagy-Britannia kilépne az Unióból, az alapszerződések területi hatályát úgy korlátozzák, hogy az Angliára és Walesre nem terjed ki. Ennek következménye az lenne, hogy azok a központi kormányzati szervek, amelyek eddig Nagy-Britanniát képviselték az integrációban, azt tovább nem tehetnék ezt meg, hanem egy skót- északír-gibraltári képviselettel rendelkező Nagy-Britanniáról beszélnek EU-ban. Ha Skócia és Észak-Írország esetében került volna sor a kilépésre, akkor a fentiek egy életképes alternatívát jelentenének, de Anglia és Wales kilépésével ez a forgatókönyv nem működne.

Patyi András felhívta a figyelmet arra, hogy a lezárult népszavazás eredményét nem lehet elbagatellizálni, ugyanis demokratikus módon, igen magas részvétel mellett lezajlott referendum eredményéről van szó. Törvényes és szabályos népszavazáson győzött a kilépés. Ebből nem lehet olyan következtetést levonni, hogy nincsen döntés, azonban olyan következtetést le lehet vonni, hogy ez egy véleménynyilvánító népszavazás volt. Azt a hibát, hogy az az álláspont nyerjen teret, hogy nincs döntés, azt sem Nagy-Britanniában, sem az EU-ban, sem tagállami szinten nem lehet elkövetni.

Az Egyesült Királyság „szétszakadásának” lehetőségére Patyi András úgy reagált, hogy Nagy-Britannia egységes állam. Skócia, Wales és Észak-Írország nem szövetségi államok, hanem a londoni parlament által egyoldalúan elfogadott, unilaterális aktusként megalkotott önkormányzatiságot biztosító törvény alapján működnek. Patyi András véleménye szerint a Brexit végeredményének az EU és a saját tagállamai között fenntartott viszonyára is hatással kell lennie. Mivel a választójogot sem Nagy-Britanniában, sem itthon nem korlátozzák, a

²⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés: <http://europaialkotmanyjog.eu/?p=404>

nagykorú és eltiltás alatt nem álló személyeknek van szavazati joga, ezért – tekintet nélkül az emberek között meglévő különbségekre – mindenki számára érthetővé, elfogadhatóvá és eldönthetővé kell tenni a kérdéseket. Azonban tény, hogy több millió emberrel nincs idő megértetni, mennyi előnye van a több évtizede meglévő és fejlődő európai integrációnak. Vagy azért, mert az emberek számára nem jelennek meg az előnyök²⁹, vagy nagyon sok előny származik az integrációs folyamatból, csak ezek az előnyök nem lettek kellőképpen elmagyarázva, bemutatva, közérthetővé téve. Meglátása szerint a Brexit utáni időszámításnak Brüsszelben kell elkezdenie.

Tálas Péter egyetértett azzal, hogy az EU intézményeinek is komoly felelőssége van a népszavazás eredményében, de úgy látta, 2008 óta megerősödött az a tendencia, hogy a nemzeti politikusok Brüsszelt, az EU-t okolják, nevezik meg felelősnek, amiben csak tudják, és teszik ezt akkor is, amikor egész nyilvánvaló módon EU-nak nincs kompetenciája – példaként a menekült és migránskérdést hozta fel. Patyi András hozzátette, hogy ez a helyzet fordított helyzetben is fennáll, vagyis az EU olyan helyzetben is elkezdi intézkedni, ahol nincs kompetenciája. Tálas Péter akceptálta, hogy mindenkinek komolyan kell vennie a Brexitet. Egyúttal ellenzi, hogy ezt bármilyen módon visszafordítsák, elbogatellizálják, még ha több millióan³⁰ is akarják azt. Egy további Brexitet megelőzendő, a tagországoknak és az uniós vezetőknek el kell gondolkodnia, hogy mélyíteni akarják-e az integrációt, vagy inkább a „nemzetek Európáját” támogatják.

Koller Boglárka elemzésében kitért arra, hogy hogyan született a Brexit szóösszetétel. Alapvetően ez Görögország esetében, Grexit néven merült fel a pénzügyi válság idején. Ez esetben azonban nem önkéntes, hanem az EU-s intézmények és döntéshozók által szorgalmazott kilépésről lett volna szó. Az állampolgárokkal kapcsolatban elmondta, az elemzések alapján megállapítható, hogy az állampolgárok uniós és tagállami intézményekbe vetett bizalmát kifejező bizalmi indexek még sose voltak ilyen alacsonyak, mint most. Az uniós döntéshozóknak ez fel kell ismerniük, el kell érniük és meg kell érteniük a polgárokat.

Bóka János szerint sem lehet úgy tenni, mintha mi sem történt volna. Fontos ugyanakkor, hogy minden jogi eszközzel arra törekedjenek, hogy a Brexittel kapcsolatos bizonytalanság csökkenjen. Az EU jelezte, hogy a tárgyalások megkezdése érdekében minél hamarabb szülessen meg a döntés, azonban ezt az Unió nem tudja kikényszeríteni. Amennyiben Nagy-Britannia által megtörtént a notifikáció, akkor a tárgyalások nemcsak a kilépésről, hanem az azt követő dolgokról is szólnak majd, valamint azt se zárja ki az 50. cikk, hogy informális tárgyalások már a notifikáció előtt megtörténjenek. A német és francia politikusi

²⁹ Prof. Dr. Patyi András szerint ebben az esetben Brüsszelnek meg kell vizsgálni, hol hibázott akkor, amikor nem érezhető az integráció a „kisemberek” számára.

³⁰ Egy második referendumot célzó petíciót már több mint négymillió ember írta alá május 25-e óta <https://petition.parliament.uk/petitions/131215>

nyilatkozatok azonban kizárják ezeket az előzetes tárgyalásokat, valamint azt is, hogy a kilépés utáni helyzetről is megkezdődjenek a tárgyalások, amíg a kilépésről szóló tárgyalás meg nem történik. Bóka János szerint ez nem feltétlenül helyes, mivel így nem enyhül a Brexittel kapcsolatos bizonytalanság. Hozzáteszi, kijelölték, hogy ki vezeti majd a tárgyalásokat uniós részről. Kompromisszumos megoldásként az Európai Tanács, élén Donald Tusk a stratégiai-politikai kérdésekben, míg a Bizottság a technikai operatív kérdések terén játszik fontos szerepet.

Andor László kiemelte, hogy bár közel a teljes³¹ londoni gazdasági és politikai elit kérte a választókat, hogy a bennmaradásra adják le voksukat, mégis a Brexit győzött. Ugyanakkor hangot adott azon véleményének, miszerint a választók nem az Európai Unió ellen, nem Nagy-Britannia bennmaradása ellen szavaztak, hanem a londoni elit ellen tették le voksukat, el, így tiltakozva, „lázadva ellenük”. A kudarc oka abban keresendő, hogy összetévesztették a társadalmi lélektant a politikai marketinggel.

A társadalmi lélektan komplex, hosszú idő alatt alakul ki, számos összetevője van, mint például a személyes és kollektív tapasztalat, a napi (elektronikus) sajtó. Úgy látta, hogy az Európai Unióval kapcsolatban hosszú időn keresztül számos torzítás, hamis hír jelent meg, és ezek a sztereotípiák mélyen rögződve befolyásolják az emberek gondolkodását, melyet nem lehet egy rövid kampány során helyreállítani. Fontos ugyanakkor, hogy mit élnek meg a hétköznapokban az emberek: itt az érzékelhető, hogy a Nagy-Britannia az Európai Unió legegzenlőtlenebb társadalma, különösen megvizsgálva, hogy a felső 1% kezében milyen mértékben koncentrálódik a vagyon és a jövedelem. Sokan – akik szavazatukkal a Westminster ellen foglaltak állást, a kilépés mellett szavaztak, azért tették meg ezt, mert – nem részesültek az Európai Unió előnyökből. Vannak ugyanakkor régiók, melyek részesültek a regionális politikából. Ilyen Wales esete, ahol hatalmas támogatást nyújtott az Európai Unió a regionális fejlesztés keretében, azonban társadalom-lélektani okokból úgy gondolták, hogy függetlenként jobb lesz számukra.³²

Megszólalásában a volt uniós biztos fontosnak tartotta tisztázni a brüsszeli, uniós intézményrendszer felelősségét is. Elmondása szerint egy hallgatóságos megállapodás köttetett, miszerint Brüsszel nem vesz részt a népszavazási kampányban. Azonban ez tévedésnek bizonyult, ahogy az is, hogy összekeverték az input-legitimitást az output-legitimitással. Meglátása szerint az európai integráció támogatottságát a történelemben az output legitimitás határozta meg, vagyis az alapján döntöttek az emberek, hogy mit nyújt az európai közösségnek az unió, nem az input legitimitás alapján.

³¹ Prof. Dr. Egedy Gergely egyetemi tanár egy interjújában emlékeztetett rá, hogy David Cameron lehetővé tette a kormánytagoknak a lelkiismereti alapon történő állásfoglalást, így Michael Gove igazságügyi miniszter is a kilépést támogatta: <http://www.hirado.hu/2016/06/02/szakerto-apro-dolgokon-mulhat-a-brexite/>

³² Sajtóértelmezés a Brexit szavazás eredményének hátterére: <http://www.independent.co.uk/voices/brexit-wales-eu-referendum-vote-leave-uk-ignored-by-westminster-a7102551.html>

A 2014. május 22–25. között megtartott európai parlamenti választásokon³³ komoly sikereket arattak az úgynevezett euroszeptikus pártok.³⁴ Sokan ebből arra következtettek, hogy baj van input-legitimitással, Brüsszel túl sok feladatot vállal, sok helyen avatkozik be. Ezért például az Európai Bizottság³⁵ munkatervét³⁶ úgy alakították ki, hogy abban kevesebb téma szerepelt, mint kellett volna.³⁷ Emellett a briteknek is próbált kedvezni a Bizottság úgy, hogy napirendre vett olyan témákat³⁸, amitől azt remélte, hogy a britek – akik körében érezhetően csökkent az Európai Unió támogatottsága – újra az Európai Unió oldalára állnak. Andor László véleménye szerint többet kellett volna foglalkozni az outputtal (és átgondolni az ehhez kapcsolódó költségvetési politikát), vagyis azzal, hogy hogyan csökkenthető például a regionális és szociális feszültség Európán és az egyes tagállamokon belül.

Arra a moderátori kérdésre, hogy elindíthat-e a Brexit népszavazási hullámot Európában, várhatóak-e további *exitek*, a résztvevők az alábbi véleményeket fogalmazták meg.

Patyi András határozottan és nyomatékosan kijelentette, hogy bár a legtöbb országban lehet a kilépésről népszavazást tartani³⁹, Magyarországon ilyen népszavazásra nem kerülhet sor. Magyarország Alaptörvénye ugyanis nem teszi lehetővé, hogy az Európai Unióból való kilépésről országos népszavazást rendezzenek, mivel nem lehet országos népszavazást tartani többek között nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.⁴⁰ Magyarország csatlakozási szerződése a kialakult bírói gyakorlat szerint az európai uniós jog oldaláról uniós jognak, Magyarország oldaláról nemzetközi szerződésnek tekinthető, melyet nem lehet korlátozni népszavazás által.

Ezen felül a magyar Alaptörvény további tizenegy helyen rendelkezik az Európai Unióról, valamint az Alaptörvény E cikke kimondja, hogy „*Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében*”.⁴¹ Népszavazás által azonban ennek a cikknek a rendelkezését sem

³³ A 2014. május 22–25. között megtartott európai parlamenti választások hivatalos eredménye: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hu/election-results-2014.html>

³⁴ Lásd bővebben: Kiss J. László: *Európai parlamenti választások 2014 – uniós perspektívák*. Nemzet és Biztonság 2014/3. 3–8. o

³⁵ 2014 novembere óta az Európai Bizottság elnöke Jean-Claude Juncker.

³⁶ Részlet a Bizottság 2015. évi munkaprogramjának (*Új Kezdet*) Bevezetéséből (2. o.): http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_hu.pdf

„E Bizottságnak azzal a feltétellel szavaztak bizalmat, hogy kötelezettséget vállal egy másfajta hozzáállásra: az eddigiektől eltérő dolgokat hajt majd végre, az eddigiektől eltérő módon ... [a polgárok] Ezzel párhuzamosan azt kívánják, hogy az EU kevésbé avatkozzon be az olyan kérdésekbe, amelyeket a tagállamok képesek hatékonyabban megválaszolni nemzeti vagy regionális szinten. Emellett azt szeretnék, ha az EU nyitottabbá válna, és javulna az elszámoltathatósága a tekintetben, hogy mit és hogyan tesz.”

³⁷ 2015-ben az ezzel kapcsolatos elképzeléseiket (miszerint nagy horderejű kérdésekre koncentrálnak) vázolta fel a Bizottság, míg a 2016-os munkatervében már hivatkozik konkrét intézkedésekre is. Lásd bővebben: A Bizottság 2016. évi munkaprogramja (*Lejárt a szokványos megoldások ideje*) 2. o. http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2016_hu.pdf

³⁸ Ilyen például a tőkepiaci unió.

³⁹ Sok országban a népszavazásnak nincs kötelező ereje (például Nagy-Britannia), csak a parlament döntése után.

⁴⁰ Alaptörvény 8. cikk d) pont

⁴¹ Alaptörvény E cikk (1)

lehet megváltoztatni, mivel az Alaptörvény megtiltja, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről országos népszavazás megtartására kerüljön sor.⁴²

A népszavazás eredményének uniós intézmények általi kezelése kapcsán emlékeztetett rá, hogy a kilépés utáni napon hat alapító tagállam⁴³ összeült, hogy értékelje a kialakult helyzetet és konzultáljon a jövőben szükséges lépésekről. Erre a megbeszélésre az érintett britek, továbbá a többi huszonegy tagállam nélkül került sor, mely – Patyi András szerint – azt üzeni a tagállamoknak, hogy ők nem egyenrangúak. Véleménye szerint ennek a gyakorlatnak a folytatása azokat a hangokat fogja erősíteni, akik szeretnék népszavazást az ügyben.

A népszavazás eredményéhez vezető okok közül a társadalmi lélektanra utalva, Patyi András megjegyezte, hogy az 1990-es évek elején kérdésként merült fel, miért olyan alacsony az Európai Közösség támogatottsága. Egyes vélemények akkor ezt a britek öntudatára vezették vissza: ők ugyanis nagyon nehezen tudják elviselni, elfogadni, hogy a világot nem Londonból irányítják, de azt még nehezebb elfogadniuk, hogy Nagy Britanniát ne Londonból, hanem Brüsszelből irányítsák.

Tálas Péter értékelése alapján Nagy Britannia mindig „fél lábbal” volt az Unióban, és arra törekedett, hogy saját magának előnyöket csikarjon ki. A Brexit döntés kellemetlen és rossz, de összességében nem tekinthető sorstragédiának, hanem akár még kedvező következménye is lehet a jövőben az integráció tanulási folyamatának szempontjából.

Számos *exit* terv létezik még az Unióban, azonban összességében az erőviszonyokat mindenkinek szem előtt kell tartani. Véleménye szerint nem biztos, hogy olyan rossz, ha lesz még egy *exit*. Ugyanis minden politikusnak, politikai elitnek el kell gondolkoznia, hogy mivel jár, ha a kilépés mellett kampányol. Nagy-Britanniában érződött, hogy populisták voltak a Brexit mellett szóló érvek, inkább csak a politikai kommunikáció szintjén működtek, társadalmi-gazdasági szinten nem.

Álláspontja szerint döntően a rendkívül szigorú hatalmi viszonyok határozzák meg az Uniót, mégis felháborítónak tartotta, hogy a hat alapító tagállam – a többiek kizárásával – összeült. Vélhetően az motiválta őket, hogy ők az alapítók, a vezetők. A hat alapító tag közül kettő, Németország és Franciaország valóban a legnagyobb súlyúak mind az alapítók, mind az Európai Unió valamennyi tagállama között. A társadalompszichológia témaköréhez hozzátartozik szerinte, hogy a lakosság egy része még mindig Nagy-Britannia nagyhatalmi státuszában hisz. Abban, hogy visszaállíthatják a 19. század végi, két világháború közötti helyzetet, de ez valószínűleg nem fog menni, mert bár Nagy-Britannia fontos hatalom, de nem olyan regionális nagyhatalom, mint Kína, Oroszország vagy éppen Brazília.

⁴² Alaptörvény 8. cikk a) pont

⁴³ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország

Koller Boglárka emlékeztetett, hogy 2013-ban – taktikai húzásból, szavazatmaximalizálás céljából – merült fel a népszavazás ötlete David Cameron részéről, amit egy többéves előkészítő kampány követett, de senki sem tudta, hogy milyen kimenetele lesz a népszavazásnak.

A népszavazás eredményének nyilvánosságra kerülésekor Berlinben csak hat alapító tagállam találkozott, amely egy fontos elgondolkodtató kérdést vet fel: milyen is Európa? Differenciált integráció⁴⁴ jellemzi vagy „a’la carte” Európáról beszélhetünk? A brit modell ez utóbbira hasonlít, mégpedig azért, mert britek integrációs szerepvállalására az a mód jellemző, hogy úgymond „kiválogatják” azokat az uniós vívmányokat, melyek tetszenek nekik az integrációból. Koller azonban hangsúlyozta, hogy veszélyes a vívmányok között válogatni, ugyanis ez fragmentálhatja az Európai Uniót, szilárd elválasztó vonalat teremtve a tagállamok közé. A többsebességes integráció egy támogathatóbb modell, mivel eldönthető a tagállamok számára, milyen mértékű és sebességű integrációra törekszenek. Azonban azt elhibáztattnak nevezte, hogy hat alapító tagállam ült össze a huszonnyolcból. Ők ugyanis úgy érzik, hogy ők a „mag-Európa”, míg a többi tagállami a külső héjon helyezkedik el. Azonban ez a kelet-közép-európai térség számára, akik tizenkét éve az Európai Unió részei, egy rossz üzenet. Nem véletlen azonban, hogy Nagy-Britanniát nem hívták meg a tanácskozásra. Az Európai Unió intézményei és tagállamai szeretnék elkerülni, hogy a britek diktáljanak a tárgyalások során. A jövőbeni együttműködés kapcsán több, egyelőre megválaszolatlan kérdés is felmerült, mint például „Milyen együttműködés legyen a britek és az Európai Unió között?”⁴⁵, „Milyen gazdasági integrációra van szükség?”.

Bóka János szerint várhatóak további népszavazások a tagállamokban, ugyanakkor a kilépés veszélyének fennállása nélküli szavazásokra számít. Az euroszeptikusok – véleménye szerint – belátják, hogy az Európai Unióval szembeni elutasítás egy nagyon jól meglovagolható hullám, de a jövőbeni népszavazási kezdeményezések nem a kilépésre irányulnak majd, hanem egyéb más témákra, éppen a Brexit sikere, az attól való félelem miatt.

Andor László megállapítása szerint tendencijellegű az európai uniós intézményekbe vetett bizalom csökkenése, ugyanakkor kiemelte, hogy ez a bizalmi-index az EU tagok átlagában még mindig magasabb, mint a nemzeti intézményekbe vetett bizalom. Andor László ugyanakkor azt prognosztizálta, hogyha megtörténik a brit kilépés, és a legtöbb tagállam polgárai látni fogják, hogy az Egyesült Királyság számára milyen negatívumokkal jár a döntés. Ekkor elgondolkoznak azon, hogy hol van a mérleg nyelve a tagság előnyei és költségei között.

⁴⁴ Politikatudományban használatos szakkifejezés (a köznyelvben „többsebességes Európa”). Lásd bővebben: Ágh Attila - Kaiser Tamás - Koller Boglárka (szerk.): *Többemeletes vagy többsebességes? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban*. Blue Ribbon Research Centre, Zsigmond Király Főiskola, Budapest 2013. 261 o.

⁴⁵ Multilaterális, mint Norvégiával, vagy bilaterális, mint a svájci modell esetében.

A kérdésekre – kilép-e az Unióból Nagy-Britannia, a kilépésnek milyen külpolitikai vonatkozásai vannak (USA, Oroszország) – válaszolva a résztvevők egyetértettek abban, hogy Nagy-Britannia ki fog lépni az Európai Unióból. **Patyi András** úgy vélte, hogy nem lehet érvényes népszavazást figyelmen kívül hagyni, kisebb lesz, de meg fog erősödni az Európai Unió. **Koller Boglárka** szerint a kilépés nem húzza ki az euroszkepticizmus méregfogát, de jó tanulságként szolgál. Külpolitikai dimenzióban az USA és Európa közti viszonyra is hatással lesz a döntés, ugyanakkor Oroszországnak egy erős és együttműködő Európai Unió a gazdasági érdeke, az orosz politikai kommunikáció szintjén azonban előjött egy gyenge, együttműködésre képtelen és bizonytalan Unió képe. **Bóka János** szerint Nagy-Britannia kilépése nagyban fog hasonlítani a belépésüknél tapasztalható helyzetre.⁴⁶ Egyúttal úgy vélte, hogy Nagy-Britannia kilépésével helyre kerülnének az EU – USA kapcsolatok⁴⁷, új fejezet nyílna az USA történetében, mivel az USA felismerné, hogy hogyan rendezze önállóan – és ne Nagy-Britannián keresztül – az Unióval való kapcsolatát. **Andor László** emlékeztetett, hogy Barack Obama személyesen kampányolt a Brexit ellen, nem akart fragmentációt Európán belül. Fontos tanulság, hogy nemcsak a francia-német viszony tekintetében volt stabilizáló és béketeremtő szerepe az Európai Uniónak, hanem bármely két szomszédos ország (például az Egyesült Királyság és Írország viszonya) tekintetében is az uniós tagság nyomán, annak segítségével épültek a kapcsolatok. Véleménye szerint el kell dönteni, hogy az Európai Unió és az eurózóna egy rendszer-e, mivel kezdetben egy komplexum volt, de előbb a britek, majd a dánok kaptak kibúvót.⁴⁸ Nagy-Britannia és más tagállamok úgy tekinthetik, hogy egy több valutából álló rendszer a valutazóna, de ez nem így van, ezt a kérdést újra kell gondolni. Ahogy álláspontja szerint komolyan kell beszélni arról is, hogy a kétsebesség és a rugalmasság között mi a viszony. Úgy látta, hogy a „kétsebességű Európa” működő modell, mert lehetővé teszi a rugalmasságot. **Tálas Péter** szerint a kilépéssel elkezdődik az integráció mélyítése, már csak az a kérdés, hogy az milyen fokú lesz. Ugyan nem kell szuperállamról beszélni, de kellene a szektorális közelítések. Kérdés, hogy az Európai Unió erősebb lesz-e vagy sem a népszavazás eredményétől, azonban ez e nélkül a szavazás nélkül is kérdés volt. Az „arab tavasz”, a migráció, a szíriai kérdés kapcsán az Európai Unió nem azt mutatta, hogy komoly és erős szereplő. Hozzátette, hogy Oroszországnak sem jó, ha Európa megerősödik, viszont egy erősebb Európa, ami számos területen integráltabb, már kedvező számára

⁴⁶ Dr. Bóka János úgy fogalmazott, hogy míg a belépésnél az egyik lábuk kint volt, addig a kilépésnél az egyik lábuk bent lesz az Európai Unióban.

⁴⁷ Dr. Bóka János szorgalmazta az autonóm USA – EU relációt az USA – Nagy-Britannia – EU kapcsolat helyett.

⁴⁸ „Az Európai Unió és az Európai Gazdasági és Monetáris Unió jogilag szétválaszthatatlan egymástól. Az Európai Unió tagságának feltétele a GMU-tagság; kimaradást (ún. „optout”-ot) csak az Egyesült Királyság és Dánia harcolt ki magának, de ezt csak úgy tudták elérni, hogy a GMU létrehozása előtt jelentették be szándékukat.” (Gálik Zoltán: *Az eurózóna elhagyásának akadályai*. MKI tanulmányok 2011. 3. o.)

Program

„A Brexit különböző olvasatai” c. kerekasztal-beszélgetésről⁴⁹

Részvevők

Prof. Dr. Patyi András – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke

Dr. Andor László – Magyarország korábbi európai uniós biztosa

Dr. Koller Boglárka – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszékének vezetője, a NETK Dékánja

Dr. Tóth Péter – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpont igazgatója

Dr. Bóka János – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Európa Köz- és Magánjogi Tanszékének docense, a NETK Oktatási dékánhelyettese

Moderátor

Dr. Hettyey András – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék adjunktusa

Időpont: 2016. július 7.

Helyszín: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Campus Zrínyi terem

1083 Budapest Ludovika tér 2.

⁴⁹ Jelen tanulmány „A Brexit különböző olvasatai” című kerekasztal-beszélgetés interpretatív összefoglalása. Az előadás 2016. július 7-én került megrendezésre a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.