Brit koalíciós Európa-politika konzervatív módra: távolságtartás új alapokon

Gálik Zoltán

A brit Európa-politika a konzervatív–liberális demokrata koalíció 2010. májusi hatalomra kerülése után látszólag visszatért ugyanoda, ahol 1997-ben John Major választási vereségét megelőzően volt: az Egyesült Királyság az európai integráció elmélyülését akadályozó, az integrációs folyamatokat távolságtartással figyelemmel kísérő tagállam lett. A három munkáspárti választási győzelmet hozó elmúlt tizennégy évben alaposan átalakult az Egyesült Királyság alkotmányos, politikai és gazdasági rendszere, a világgazdasági válság pedig alapjaiban rengette meg a kiépített gazdasági modellt. Az Európa-politika látszólag a régi szólamokra épít, alapjai azonban jelentősen eltérnek az utolsó konzervatív kormányzat időszakától. A tanulmány alaptézise, hogy az európai politikai integráció felgyorsult folyamata és a brit alkotmányos rendszer újraértelmezése párhuzamosan halad, ez pedig alkalmat ad a brit politikai elitnek, hogy rugalmasan reagáljon a politikai integráció által létrehozott feltételekre. A „nem" a „vétó" a „távolmaradás" ma sokkal puhább konfrontációt idéz elő az Egyesült Királyság és az Európai Unió között mint az elmúlt évtizedekben.

Az Egyesült Királyság és az európai integráció viszonyát a politikai és gazdasági integráció nagy kérdéseivel foglalkozó időszakban csak úgy érthetjük meg, ha figyelembe vesszük azokat a tényezőket, amelyek napjainkban teljesen új keretbe helyezik a brit Európa-politikát.

1. Európa az Egyesült Királyság számára ma már nem választási lehetőség, hanem a gazdaságpolitika alapfeltétele. A Gordon Brown pénzügyminisztersége alatt kiemelkedően teljesítő brit gazdaság európai beágyazottsága tovább nőtt, ma már rendkívül erős. Az integráció gazdasági elmélyülésével annak ellenére rendkívül szoros a kapcsolat, hogy az Egyesült Királyság nem tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak. Az unióban történő gazdasági események tekintetében az Egyesült Királyság nem folytathat követő külpolitikát, hanem aktívan részt kell vennie az események alakításában. Az „opt out", a kimaradás egyre inkább negatívan befolyásolja az Egyesült Királyság hatalmi eszközrendszerét. Másrészt a világgazdasági válság tisztán rámutatott arra, hogy a kölcsönös egymásra utaltság jelentősen elmélyült a tagállamok között az elmúlt

évtizedekben, és a szerződéses keretek lazítása nem jelentetheti a „fényes gazdasági elszigeteltséget". A brit gazdaság a világgazdasági válság hatásainak elszenvedése ellenére ma Európa és a világ egyik legerősebb gazdasága.

2. A Blair-kormány által kezdeményezett alkotmányos reformok alapjaiban változtatják meg a brit szuverenitás modelljét, ezzel az Európa-politika jogi keretei új értelmezést nyernek. A sajátos brit föderális modell két irányból állt kihívás előtt: „alulról" a devolúciós folyamat kiteljesedése, azaz Skócia, Wales és Észak-Írország önrendelkezésének kiszélesedése veszélyeztette, „felülről" pedig az Európai Unió politika integrációs folyamat jelentett és jelent kihívást. Az alkotmányos szerződést majd a lisszaboni szerződést kísérő politikai viták, majd a lisszaboni szerződésbe bekerülő fenntartások pontosan érzékeltették azokat a határokat, amelyeket az Egyesült Királyság nem lép át. Az új alkotmányos rendszer azonban olyan alapkérdéseket tesz fel, amelyek alapjaiban értékelik újra az unió és az Egyesült Királyság kapcsolatát. Az írott alkotmány kérdése, a hatalmi ágak szétválasztása, az emberi jogok kodifikálása a brit alkotmányos vitákat az európai integrációs folyamatok vonatkozásában érintette.

3. A konzervatív–liberális demokrata koalíció az Európa-politikát tekintve fonák helyzetet teremtett. A politikai rendszer három nagy pártja közül a leginkább Európa-ellenes és a leginkább Európa-barát párt erős koalíciós megállapodása sziklaszilárdan rögzítette az Európa-politika sarokpontjait. A kényszerházasság természetesen tompítja a Konzervatív Párt euroszkeptikus szárnyának felhangjait, de egyszersmind rugalmatlanná teszi az Egyesült Királyság Európa-politikáját.

A látszólag a kilencvenes évek elejének Európa politikájához visszatérő Cameron-kormány Európa-politikájának értelmezése csak a fenti tényezők alapos értékelése után tehető meg. A befejező részben megvizsgáljuk a brit Európa-politika jelenlegi két legnagyobb kérdését: a gazdasági integráció elmélyítéséhez való viszony meghatározását, valamint az új, 2014 és 2020 közötti költségvetési időszakhoz kapcsolódó álláspont kialakítását.

Európa: ma már nem csak az egyik ölelkező kör

Churchill az 1940-es évek második felében a brit külpolitika prioritásait a három ölelkező kör elméletével magyarázta. Az első helyen a Nemzetközösség, a második helyen az Amerikai Egyesült Államokkal kialakított különleges kapcsolat, végül pedig – alaposan lemaradva az első kettő mögött – az európai kontinens állt. Az értékelés cseppet sem volt túlzó. A 19. században a hegemóniája csúcsán lévő birodalom külpolitikáját elsősorban világpolitikai szerepvállalásán keresztül érvényesítette, Európa másodlagos fontosságú volt számára. A brit hatalmi érdekek meghatározó szerepe az európai hatalmi egyensúlyi rendszerben és a kereskedelmi liberalizációban kölcsönösen erősítették

egymást. Nagy-Britannia vezető szerepet töltött be a világkereskedelem liberalizálásában, de a hegemónia hanyatlásának időszakában, az 1930-as években bezárkózott a birodalmi keretek közé, Európa továbbra is mellékszereplője volt annak a komplementer gazdasági rendszernek, amely a mezőgazdasági termékek birodalmi importjára és a késztermékek perifériára helyezésére épült. A nagyhatalmiságának reálgazdasági alapjaitól már a századfordulón, de pénzügyi-monetáris nagyhatalamiságától a második világháborút követően búcsúzó ország külgazdasági kapcsolatai a háború lezárását követő két évtizedben még erősen nyitottak voltak a volt gyarmati területekre.[1] A különleges kapcsolat gazdasági dimenziója elsősorban a hitelezés és a beruházások területén volt jelentős – és persze vitathatatlanul a katonai együttműködés területén. Európa Macmillan miniszterelnöksége alatt, az 1960-as évek elején kezdett valóba érdekes lenni az Egyesült Királyság számára. Ekkortájt végleg átrendeződtek a világgazdaságban a brit érdekszférák, és a gazdaságnak új, erős partnerre volt szüksége. A középhatalmi pozíciót csak úgy tarthatta fenn az Egyesült Királyság, hogy a világgazdasági pozícióinak jelentős részét európai viszonyra váltja. Ami azonban a Nemzetközösség rendszerén belül működött, azaz a komplementaritás és monetáris hegemónia, az az új rendszerben három okból sem. Egyrészt az európai államok viszonyában nem működött a komplementaritás rendszere, a gazdaságot modernizálni kellett, mielőtt versenyképessé vált volna. Ezt Margaret Thatcher tette meg a nyolcvanas években, majd John Major és Tony Blair tökéletesítette. Másrészt a monetáris rendszert az Amerikai Egyesült Államok működtette. Harmadrészt az Egyesült Királyság csak követő politikát folytathatott az európai integrációban, hiszen az integrációhoz utólag csatlakozott, az acquis adottság volt számára. Thatcher és Major az kívül maradás (opt-out) feltételeinek megteremtésével[2] sokszor gyengítette a brit pozíciókat, hiszen bizonyos szorosabb európai integrációs folyamatok esetében csak kívülről szemlélheti továbbra is a többiek által létrehozott szabályokat, és egy esetleges későbbi csatlakozásánál ismét csak adottságként találkozhat azokkal.

Tony Blair miniszterelnöksége alatt teljesedtek ki a thatcheri gazdaságpolitika vívmányai. A világháború után lassan lomha középhatalommá süllyedő, majd a hetvenes években súlyos strukturális gazdasági problémákkal küszködő ország modern, dinamikusan fejlődő pályára állt. Az európai vetélytársakkal szemben megfordult az ötvenes években elszenvedett lemaradás. Akkor a német és francia gazdaság jelentősen túlszárnyalta a brit gazdasági növekedési mutatókat. 1990-től azonban az Egyesült Királyság tette ugyanezt: 1991 és 2009 között a GDP 48 százalékkal növekedett, lehagyva a 35 százalékkal teljesítő Franciaországot és az egyesítés gondjait a vállán hordozó, 22 százalékkal növekvő Németországot.[3]

Gordon Brown a Blair-kormányok pénzügyminiszteréként sikeresen folytatta a Konzervatív Párt modernizációs programját. A „harmadik út" gazdaságpolitikája nem szakított a thatcheri örökséggel, hanem továbbvitte azt. A Blair–Brown-párosnak

sikerült stabilizálnia a gazdasági fejlődést, miközben a makrogazdasági mutatók vegyes eredményeket jeleztek. Az ország folyó fizetési mérlege utoljára az 1980 és 1983 közötti időszakban mutatott pozitívumot. A Thatcher harmadik korszakának végén a GDP 4,9 százalékra rugó 25,5 milliárd fontos rekordhiányt Majornak sikerült egymilliárd fontra szűkítenie. A Blair-kormány a hiányt 2006-ra 44 százalékra engedte nőni, bár ez a kimagasló szám a gazdaság növekedése miatt csak a GDP 3,4 százaléka volt.[4] A folyó fizetési mérleg hiánya a 2007–2008-as időszakot leszámítva szinkronban volt a kereskedelmi mérleg hiányával, így az európai nyitottság miatt összefonódást jelzett az európai folyamatokkal.

A brit gazdaság globális és európai megerősödését jelzi az Egyesült Királyság befektetési pozícióinak folyamatos, bár eltérő dinamikájú növekedése 1990 óta. Az Egyesült Királyság külföldi beruházásai, illetve a külföldiek Egyesült Királyságban végrehajtott beruházásai 2008-ban az ezermilliárd fontot közelítették. Az elsődleges európai célterület Németország (9,8 százalék), majd Franciaország és Hollandia (kilenc-kilenc százalék). Messze megelőzi őket az Amerikai Egyesült Államok (34 százalék), Ázsia viszont 8,4 százalékkal lemarad. A portfólióberuházások domináns jellege a beruházásokon belül egyre csökkent, és a modern, korszerű iparágakban, a telekommunikáció, a gyógyszergyártás területén emelkedett meg.

Az Egyesült Királyság kereskedelmi nyitottsága egyértelműen Európa, azon belül is elsősorban (85 százalékban) az Európai Unió országai felé fordul. A kereskedelmi mérleg 2009-ben keletkezett hiányában az EU-tagállamok megközelítőleg 50 százalékban részesedtek (az Amerikai Egyesült Államok 25 százalék, az ázsiai országok 15 százalék). A kereskedelmi mérleg egyenlege az ezredforduló után az EU-tagállamok felé meglehetősen hullámzó, de többnyire negatív: a körülbelül 1,1 milliárd fontos pozitívum után 2005-ben érte el 44,6 milliárd fontos mélypontját, bár a gazdasági válság alatt sikerült 14,4 milliárd fontra korrigálni. A legfontosabb európai brit gazdasági partnerek, amelyekkel szemben pozitív kereskedelmi mérlege van az Egyesült Királyságnak Hollandia, Luxemburg, Írország és Svédország, negatív a mérleg Németország, Franciaország, Belgium és a Cseh Köztársaság irányába. Fontos megemlíteni, hogy az Amerikai Egyesült Államokkal szemben ugyanebben az időszakban a kereskedelmi mérleg folyamatosan pozitív volt. A City, azaz a pénzügyi alrendszer helyzete azonban kiegyensúlyozottabb európai orientáltságot mutat. A portfólióberuházások jelentős hányada az Amerikai Egyesült Államok, Németország és Írország között oszlik meg.

A világgazdasági válság alapjaiban rengette az Egyesült Királyságot. A GDP öt százalékkal csökkent 2009-ben, a külső államadósság a GDP 60 százalékára, majd 80 százalékára szökött fel. De ahogy az ír gazdasági válság nem hasonlítható a görög problémákhoz, úgy a brit gazdasági válság sem hasonlítható egyszerűen néhány makrogazdasági mutatón keresztül a többiekéhez. A brit reálgazdaság alapjai jól működnek, a City a globális pénzügyi rendszer megkerülhetetlen és jelentős szereplője. Az adósság

visszafizetése kitermelhető. Noha a bevándorlási és letelepedési szabályok szigorításával megnehezítették a bevándorlást, az ország demográfiailag jó helyzetben van, elsősorban a hetvenes és a nyolcvanas évek bevándorlási hullámainak hatására a kontinens többi államához képest kedvező korfával rendelkezik. A munkaerő mobilitása az országon belül viszonylag magas, a felsőoktatási és a szakképzettség szintje európai átlagon felüli.

A világgazdasági válság derékba törte az Egyesült Királyság gazdasági fejlődését, a túléléshez használt technika pedig hosszú időre kényszerpályára állította a gazdaságpolitikát. A brit pénzügyi és bankszektor elsődleges szenvedője volt az Amerikai Egyesült Államokból átszivárgó bizalmi válságnak. 2008 szeptemberében a válság súlyosan veszélyeztette a brit bankrendszer alapvető működését. A Brown-kormány határozottan és az utólagos értékelések szerint hatékonyan lépett fel a gazdaság megmentéséért. A legnagyobb bankokat, a Royal Bank of Scotlandet, valamint a Lloyds Banking Groupot 76 milliárd font értékben segítették ki (tulajdonképpen részlegesen államosítva azokat), további csaknem 200 milliárd fontot a pénzügyi szektor likviditási problémáinak kezelésére fordítottak, 250 milliárd font garanciát vállaltak a bankok likviditásának biztosítására, és mintegy 280 milliárd font ment el a bankok eszközállományának biztosítására. A Nemzeti Auditálási Hivatal (National Audit Office) összesítése szerint az egyéb költségekkel együtt összesen 850 milliárd font (!) értékű csomag készült a gazdaság megmentésére.

A beavatkozás miatt a költségvetési deficit ugrásszerűen megnőtt, és 2009-ben 159,2 milliárd fonttal a GDP 11,5 százalékra emelkedett. Az eurózóna válságba került országaival összehasonlítva a brit költségvetési hiány a legjobban kezelhető. Egyrészt nem strukturális válság következménye (mint Görögországban), hanem alapvetően az egyszeri banki mentőcsomaghoz kapcsolódik (való igaz azonban, hogy a brit költségvetés enélkül sem tudta volna tartani az alacsony, öt százalék alatti célt). Másrészt az államadósság 68 százalékát teszi ki, ami sokkal alacsonyabb Görögország vagy akár Írország mutatóinál (115 százalék, illetve 120 százalék). 2010-ben az adósság visszafizetésére mintegy 43 milliárd fontot költöttek, a GDP három százalékát.

A választási kampányban minden politikai párt világossá tette, hogy a rekordméretű költségvetési deficit kezelésére súlyos megszorító intézkedéseket kell hozni. A koalíció hatalomra kerülése után 2010 júniusában jelentette be George Osborn pénzügyminiszter az első csomagot, amely a kezdeti lépés a 2015-re tervezett költségvetési egyensúly helyreállításhoz. A csomag tartalmazza a forgalmi adó 17,5 százalékról 20 százalékra emelését, a közszolgálatban dolgozók fizetésének befagyasztását, a gyermekek után járó segélyek szintjének befagyasztását és a bankadó bevezetését. A 2010. október 22-én bejelentett megszorító csomag újabb szigorú gazdaságpolitikai döntéseket tartalmazott. A kormány négy év alatt mintegy 81 milliárd fontos közkiadás-csökkentést szeretne elérni, a kormányzati szervek költségvetését átlagosan 19 százalékkal csökkentették, a jóléti kiadásokat további hétmilliárd fonttal és a többi között a nyugdíjkorhatár

66 évre emelése 2026 helyett már 2020-ban megkezdődik. A külügyminisztérium mintegy 24 százalék költségcsökkentéssel nézett szembe. Az igen aktív brit nemzetközi szerepvállalás tisztán látszik abból a tényből, hogy a súlyos megszorítások közepette a Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium költségvetése a négyéves időszakban 11,5 milliárd fonttal növekszik, így a teljes nemzeti jövedelem mintegy 0,7 százalék költheti az Egyesült Királyság nemzetközi fejlesztésekre. A biztonságpolitikai szerepvállalás képességét érdemben befolyásolja a Védelmi Minisztérium nyolcszázalékos költségvetés-csökkentése és mintegy 42 ezer fő elbocsátása.

A fokozott európai gazdasági együttműködés egyik jele hogy az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország koordináltan hajtotta végre a banki nyereségekre vonatkozó lefölözési akcióját. Az Egyesült Királyságban az adó mértéke a banki nyereségekre vetítve 2011-ben 0,04 százalék, 2012–2014-ben 0,07 százalék lesz, összesen mintegy 8,35 milliárd font bevételt hozva a költségvetésnek.

A koalíció már 2010 szeptemberére nagyot veszített népszerűségéből, és a közvélemény-kutatások a Munkáspárt fölényét mutatták. A gazdaságpolitikai területeken David Cameron nem tudja és nem is akarja növelni a távolságot az ország és az integráció között, hiszen a külkereskedelmi beágyazottság és a pénzügyi rendszerek összefonódása nagyon kis játékteret enged csak meg.

Írott alkotmányos monarchia? A változó brit szuverenitáskoncepció

Az írott alkotmány hiánya, a hatalmi ágak szétválasztásának hiánya, az uralkodó és a parlament különleges szerepe a törvényhozás folyamatában mind olyan tényezők, amelyek miatt a többi tagállam az Egyesült Királyságot mindig furcsának, idegennek, a kontinentális modelltől eltérőnek tartotta.

Az Egyesült Királyság alkotmányos rendszere az elmúlt évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül. A látványos nagy lépések helyett megtett sok kisebb változtatásból egy új politikai rendszer körvonalai rajzolódnak ki. Az írott alkotmány kérdése – bár komoly viták folynak róla – nem központi eleme a folyamatnak. Mindképpen figyelemreméltó azonban az a tény, hogy az európai politikai integráció felgyorsult folyamata és a brit politikai rendszer reformja párhuzamosan halad. Ez alkalmat ad a brit politikai elitnek, hogy rugalmasan reagáljon a politikai integráció által létrehozott feltételekre. Ebben a tekintetben kiemelkedően fontos az alkotmányos szerződés/lisszaboni szerződés és az Egyesült Királyság kapcsolata, valamint az Alapjogi charta és az emberi jogok kérdése. A következő fejezetben ezeket a tényezőket vizsgáljuk meg.

A devolúciós folyamat, amelynek során Skócia, Wales és Észak-Írország egyre komolyabb önrendelkezési jogokat kapnak, valamint a Blair-kormány által a kilencvenes

évek vége óta végrehajtott alkotmányos reformok alapjaiban értelmezik át a brit szuverenitáskoncepciót. Azok az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos érvek, amelyek alapján Nagy-Britanniát az európai integráció „fekete bárányaként" emlegették ma már többnyire nem állják meg a helyüket. Vernon Bogdanor, a kitűnő brit alkotmányjogász 15 törvényt említ meg az *Új brit alkotmány* című munkájában,[5] amelyek a Blair-kormányok alatt születtek, és a változás alapjául szolgálnak. A devolúciót biztosító öt törvény: *Referendums, under the Referendum (Scotland and Wales) Act 1997, The Scotland Act 1998, The Government Wales Act 1998, The Northen Ireland Act 1998, The establishment, under the Northen Ireland Act 1998*. A transzformáció további „sarokkövei": a jegybank függetlenségének biztosítása 1997-ben, a londoni polgármester választását és a képviselő-testület választásakor használatos arányos választási rendszert bevezető *Greater London Authority Act* létrehozása 1998-ban, Skócia, Wales és Észak-Írország arányos választási rendszerre való áttérésének biztosítása 1998-ban, és ugyancsak az arányos választási rendszerre való áttérést az európai parlamenti választásokon 1998-ban. 2000-ben a helyi önkormányzatok működésének reformja kezdődött el a *Local Goverment Act* létrehozásával. Az egyik legfontosabb változást az *Emberi jogi törvény (Human Rights Act)* 1998-as megszavazása hozta, aminek messze ható következményei lesznek az Európai Unió Alapjogi chartájának vonatkozásában. A parlament felsőházának reformja 1999-ben kezdődött a *House of Lords Act* létrehozásával, amely nagyrészt megszüntette a születési előjogon járó helyeket. A kormányzati munka átláthatóságát biztosítja a *Freedom of Information Act* 2000-ben. A választási rendszer további gyökeres átalakításának irányába halad a 2000-ben elfogadott *A politikai pártokról, a választásokról és a népszavazásról szóló törvény (Political Parties, Elections and Referendums Act),* amely a politikai pártok nyilvántartását, költségvetéseik átláthatóságát írta elő, valamint választási bizottságot hozott létre a választások lebonyolítására és felügyeletére. Végül az egyik legjelentősebb változtatás lordkancellár évszázados jogkörének csorbítása: 2005-ig, az Alkotmányosreform-törvény beiktatásáig a lordkancellár (aki egyébként a kabinet tagja és az felsőház elnöke is egyben) volt a bírói testület élen. A törvény ezt a jogot a lord főbíróra helyezi át, valamint létrehozta a legfelsőbb bíróság intézményét, amely a lordok házától függetlenül működik.

Az alkotmányos rendszer reformjának messze nincs még vége. A többségi választási rendszerről az arányos választási rendszer irányába való áttérés ötlete időről időre felmerült a közéletben, de az igazi politikai támogatást – a rendszer előnyeit egyébként élvező – nagy pártoktól nem kapott. A 2010-es választások hozták meg az áttörést ezen a területen. A liberális demokrata párt a koalíciós szerződés megkötésének egyik alapfeltételeként jelölte meg a választási rendszer reformjáról szóló népszavazás kiírását. A referendumot 2011. május 5-én tartják. A választás tétje, hogy a többnyire stabil kormányzást biztosító többségi választási rendszert felváltsa-e a többnyire koalíciós kényszert létrehozó új választási rendszer. Fontos leszögezni, hogy bármelyik választási rendszert is választja az Egyesült Királyság, az nem lesz ismeretlen a választók előtt,

hiszen helyi vagy regionális szinten ezeket már használják (egyes átruházható szavazat – single transferable vote, additional member system, regionális listára adható arányos szavazati rendszer és a kiegészítő szavazati rendszer. További bonyodalmakat jelenthetnek a devolúció aszimmetrikus jellegéből következő folyamatok. Skócia és Wales túlreprezentált a Westminsterben (ráadásul külön parlamentje, illetve nemzetgyűlése van), míg Angliának nincs saját parlamentje.

Az európai integráció már a csatlakozás során rányomta bélyegét az Egyesült Királyság alkotmányos rendszerére. A parlament – először a történelemben – saját szuverenitását korlátozta az Európai Közösségek törvény (European Communites Act) létrehozásával. A közösségi jog felsőbbrendűségét tovább erősítette az úgynevezett *Factortame-ügyben* hozott bírói ítélet 1990-ben,[6] amely nyilvánvalóvá tette, hogy a közösségi jog a korona szuverenitásával szemben is elsőbbséget élvezhet. A Konzervatív Párt euroszkeptikus politikájának hátterében mindig is elsősorban a brit alkotmányos keretek szétfeszítésétől való félelem állt, és ez tükröződött az alkotmányos szerződésről és a lisszaboni szerződésről való vitákban is. Nem igaz az a tézis, miszerint a szuverenitás korlátozása csak a politikai integráció útjára lépett Európai Unió keletkezésének idejéből származik, hiszen a szuverenitás valódi korlátozása már két évtizeddel korábban bekövetkezett. A David Cameron által vezetett Konzervatív Párt a szuverenitás további átadását keményen elutasítja, és ezzel a liberális demokraták is egyet értenek.

De pontosan mit jelent a szuverenitásátadás kiterjesztése, amitől a képviselők tartanak? Egyrészt az Európai Unió közös politikái és a nemzetek feletti együttműködés kiterjesztése. Ezek ellen az Egyesült Királyság viszonylag egyszerűen tudott a múltban harcolni: kívül maradásokat (opt-out) fűzött a szerződésekhez, így korlátozva a közösségi jog érvényesülését. A lisszaboni szerződés esetében ismét találkozhatunk a kívül maradás technikájával, de, mint látni fogjuk, ezek jelentősége a korábbiaknál jóval alacsonyabb hatásfokú. A másik folyamat az európai és a brit jogrendszer kölcsönhatásán keresztül bomlasztja a szuverenitást, alapvető kérdése a közösségi jog felsőbbrendűségének érvényesítési technikája a brit jogrendszeren belül. Harmadrészt a szuverenitáskorlátozás kérdésénél a végrehajtó hatalom szerepét is vizsgálnunk kell. A sajátos brit parlamenti szuverenitás kialakulása a 17. századra nyúlik vissza, a parlament azonban az azóta eltelt három évszázad alatt sem tudta az ellenőrzését kiterjeszteni a végrehajtó hatalom külpolitikai cselekedeteire. A nemzetközi szerződésekben való részvétel (így például az Európai Gazdasági Közösséghez való legelső, 1961-es csatlakozási kísérlet is) a végrehajtó hatalom egyoldalú aktusaként kezdeményezhető, végezhető és zárulhat le. Teljesen nem lehet kizárni a parlamentet a folyamatból, hiszen minden olyan nemzetközi szerződést, amelyik kötelezettségeket ró az Egyesült Királyságra, törvény formájában kell megerősítenie a Westminsternek. Ennek ellenére a végrehajtó hatalom és maga a miniszterelnök széles körű felhatalmazással rendelkezik a nemzetközi szerződések kezdeményezésével kapcsolatban, nem kötik a parlamenttel kapcsolatos

egyeztetések. Kérdéses tehát, hogy mennyiben kívánja a parlamenti szuverenitás növelésének („visszaállításának") okán feláldozni saját hatalmi kompetenciáit.

A lisszaboni szerződést a brit parlament 2008. június 18-án hagyta jóvá. A Konzervatív Párt a lisszaboni szerződés ratifikációs folyamat során súlyos kritikákat fogalmazott meg a szerződéssel kapcsolatban, és azt a brit parlamenti szuverenitás korlátozásának legnagyobb veszélyei közé sorolta. David Cameron az ellenzék vezetőjeként többször hangsúlyozta, hogy a konzervatívok hatalomra kerülése esetén népszavazást írnak ki a szerződéshez való csatlakozásról. A lisszaboni szerződés ratifikációs folyamata azonban 2009. november elején lezárult a cseh alkotmánybíróság döntésével. November 4-én Cameron Európa-politikai hitvallásnak értékelhető beszédet mondott, amelyben meghatározta a Konzervatív Párt Európa-politikájának keretét. A népszavazás kiírásának kérdése a lisszaboni szerződés esetében lekerült a napirendről, hiszen egy hatályban lévő szerződés elleni állásfoglalás esetében csak az Európai Unióból való kilépés lehetett volna az egyetlen út (ebben a kérdésben pedig a párt messze nem egységes), míg a szerződés melletti szavazati többség a konzervatívokra mért volna súlyos csapást. A leszavazás veszélye pedig fennállt, hiszen az Eurobarometer 2010. novemberi adatai szerint a britek 39 százalék százaléka negatívan ítélte meg az uniót, 38 százalék semlegesen, és mindössze 19 százalék pozitívan.[7]

Az együttműködés új keretei: az Európai Unió törvény és a kívül maradások rendszere

Cameron elképzelései három ponton okoznának jelentős változást az integráció és az Egyesült Királyság viszonyában:

1. Új törvényt alkotnak, amely kimondja, hogy az Egyesült Királyságban a végső hatalom letéteményese a brit parlament.
2. Az 1972-es brit csatlakozás belső jogi szabályozását tartalmazó Európai Közösség törvény (European Communites Act) kiegészítésével bevezetnék a kötelező népszavazás intézményét bármilyen jövőbeli, a szuverenitás átadását szükségessé tevő integrációs szerződés esetében. Az EU egyszerűsített szerződésmódosítását lehető tevő (passarelle) módszer használata esetén pedig a kormány kizárólag a parlament jóváhagyása után írhatná alá a szükséges dokumentumot.
3. További kívül maradásokat (opt-out) szeretnének kiharcolni a bel- és igazságügyi együttműködés és a közös szociális politika egyes területein.

1. Az Európai Unió törvény (European Union Bill)[8] 2010 novemberében került a brit parlament elé. Mielőtt jelentőségét értékelnénk, néhány alapvető jogi folyamatot át kell tekintenünk. A brit parlament 1973, azaz az Egyesült Királyság csatlakozása óta

minden egyes, az Európai Közösség szerződését érintő módosítást az 1972-ben elfogadott Európai Közösségek törvény kiegészítésével ültet át a brit jogrendszerbe. Az Európai Parlament hatalmi kompetenciájának növeléséhez pedig az Európai parlamenti választási törvény (European Parliamentary Elections Act, 1978) kiegészítése szükséges. A lisszaboni szerződés elfogadásakor született Európai Unió kiegészítése törvény (European Union Amandement Act, 2008) rendes úton zajló szerződésmódosítás esetére törvény létrehozását írja elő, míg egyszerűsített eljárás esetére a kormány szándékát támogató alsó-, illetve felsőházi megerősítő határozatot.

A törvény egyik alapvető célja, hogy kimondja, a hatalom végső letéteményese a Westminster. Cameron érvelésében a 2009 júniusában hozott német alkotmánybírósági döntést helyezi középpontba. A német alkotmánybíróság kimondta, hogy az Európai Unió kormányzatának vagy nemzetállami, vagy föderális szint felől értelmezhető demokratikus legitimitással kell rendelkeznie. Mivel azonban az Európai Unióban nincs meg a föderális szintű legitimáció, ezért az unió hatalma nem terjeszkedhet túl a német alkotmány nyújtotta kereteken. Ráadásul az alkotmánybíróság először sorolta fel azokat a területeket, amelyek a szuverenitásátadása csak korlátozott formában mehet végbe (jogrend, védelem, kultúra, oktatás, szociális politika). Az alkotmánybíróság egyenesen felhívja a szövetségi parlament figyelmét arra, hogy az Európai Unió által nyújtott keretek között a lehető legaktívabban vegyen részt az európai törvényhozásban. Egyes értelmezések szerint az alkotmánybíróság az Európai Bíróság 1964-es jogértelmezésével megy szembe, amelyben a közösségi jogot a nemzetállami jog fölé helyezte a római szerződés által érintett területeken. Többen kritikával illették az alkotmánybíróság egyoldalú, „korszerűtlen" szuverenitásértelmezését, amely az európai integráció sui generis létrejöttét és működését nem veszi figyelembe. Mindenesetre David Cameron az Európai Unió törvény elkészítése során erre az ítéletre hivatkozott, amikor a parlament szerepvállalásának átértelmezését kereste. A kritikusok azonban megjegyzik, hogy a párhuzam sántít, hiszen míg a német modell az írott alkotmányra épül, addig az Egyesült Királyságban egységes írott alkotmány nem létezik.

A szuverenitásmodell változásának értékelésénél kiemelt helyen kell vizsgálnunk az emberi jogok alkotmányos keretének újfajta értelmezését. A dolgozat egyik alaptézise, hogy az Európai Unió politikai integrációja és az Egyesült Királyság politikai rendszere az ezredforduló környékén párhuzamosan lép az intenzív átalakulás fázisába. Márpedig az emberi jogok kérdése mindkét folyamatban központi kérdés: az integráció szintjéről az Alapjogi charta, az Egyesült Királyság részéről pedig az Emberi jogi törvény 1998-as létrehozásával kezdődtek meg, és az elmúlt évtizedben számtalan összeütközés keletkezett ezen a területen a politikai integráció alapkérdéseivel kapcsolatban.

Az Egyesült Királyság az Európai Tanács 2007. júniusi ülésén bejelentette kívül maradási szándékát (opt-out) az Európai Unió Alapjogi chartájából. Mivel az Alapjogi charta az unió joganyagának alapvető és szerves része lett, felvetődik a kérdés, hogy miért

nem vesz részt benne az Egyesült Királyság, és vajon elképzelhető-e a jövőben a csatlakozása. Ahhoz, hogy megértsük a folyamatot, vissza kell mennünk a brit alkotmányos rendszer kezdetéig. Az 1689-ben elfogadott Bill of Rights nem az egyének jogait védte,[9] hanem a parlament jogát a királlyal szemben, és a parlament korlátlan szuverenitása a későbbiekben sem változott meg. Ellentétben más modern nemzetállamok gyakorlatával, az Egyesült Királyságban az egyének joga a többséggel és az állammal szemben egyrészt a bírói ítéleteken keresztül, másrészt a parlament által létrehozott törvényeken keresztül áttételesen érvényesül. Ugyanakkor az Egyesült Királyság megalkotója és részese az európai regionális emberijog-védelmi rendszernek, sőt 1951-ben az elsők között ratifikálta. Az Emberi jogok európai egyezménye, az Emberi Jogok Európai Bírósága nem az Európai Unió, hanem az Európa Tanács intézményrendszeréhez tartozik, és mint olyan, kormányközi jellegénél fogva közvetlenül nem kötelezi a tagállamokat, így nem kötelezi a brit bíróságokat az ítéletek meghozatalában (annál is inkább, mivel az Egyesült Királyság a mai napig nem ültette át az egyezményt a belső jogrendjébe). Ahogy Bogdanor rámutat,[10] mivel például Németország beillesztette a jogrendjébe a törvényt, ezért egy német állampolgár a német bíróságnál kereshette vélt jogsérelme esetén igazát, míg egy brit állampolgár közvetlenül Strasbourghoz fordulhatott csak. Mivel azonban a strasbourgi bíróság értelmezése szerint az állampolgár csak a nemzeti jogi lehetőségek kihasználása után fordulhat a bírósághoz, ezért az esetek általában megakadtak, vagy csak nagyon lassan haladtak előre.

Az 1998-ban létrehozott Emberi jogi törvény pontosan ezt a helyzetet oldotta meg, és illesztette be a csaknem fél évszázada aláírt szerződés érvényesítésének lehetőségét a nemzeti jogrendszerbe. Bár látszólag nem történt meg a parlament szuverenitásának korlátozása, a törvény szerint a bíróságoknak mindig elsősorban az Emberi jogok európai egyezményében rögzített jogoknak kell elsőbbséget adniuk: így tulajdonképpen mégiscsak korlátozza a szuverenitást (bár explicit módon a mindenkori parlament szembemehet ezzel a rendszerrel). A bírósági döntések érvényesítése továbbra is a brit parlament jogi aktusaihoz kapcsolódik. A korábban említett Factortam-ügyhöz hasonlóan az Emberi jogi törvény is a parlament szuverenitásának korlátozását jelentette. A Lordok Háza, amely az igazságszolgáltatás legfelsőbb döntéshozó szerve (és egyben a törvényhozás felsőháza), korlátozta saját hatalmát. A törvény egy több évszázados folyamatot szakított meg azzal, hogy a parlament saját magát közvetlenül bevonta az emberi jogok szabályozásába, és a bírák kezébe új fegyvert adott, amely megkerülheti a közvetlen parlamenti felügyeletet. Ne feledjük el, hogy a hatalmi ágak az Egyesült Királyság alkotmányos rendszerében eddig nem váltak szét. A lord főbíró tisztségének bevezetésével és a fenti folyamat eredményeképpen azonban többen a törvényhozó és igazságszolgáltatási hatalmi ágak távolodását és a bírói ág függetlenségét látják megalapozódni. A folyamatnak még nincs vége: Gordon Brown kormányzása alatt a politikai elitben konszenzus alakult ki egy valódi Bill of Rights létrehozásáról,

aminek csak akkor lenne értelme, ha többletjogokat biztosítania az Emberi jogok európai egyezményében foglaltaknál. David Cameron 2011. február 16-i parlamenti felszólalásában ígéretet tett az alapvető jogokat szabályozó „Bill of Rights" kidolgozására. Jelenleg is összeütközés van az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Egyesült Királyság között a szabadságvesztésüket töltő fogvatartottak szavazati lehetőségének biztosításról. A ügyben született bírósági ítélete kimondta, hogy az Egyesült Királyság nem foszthat meg minden rabot szavazati jogától. Ha a Egyesült Királyság nem hajtaná végre az ítéletet (a parlament nem kötelező döntésében 2011. február 10-én 234:22 arányban leszavazta a végrehajtást), az könnyen az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai egyezményétől való visszavonulásához vezethet. Ezzel az Egyesült Királyság Fehéroroszországgal kerülne egy oldalra, Jean-Paul Costa bíró pedig az 1967-es évek Görögországának magatartásához hasonlította a kérdésben a brit álláspontot.

Az Európai Unió Alapjogi chartája az Emberi jogok európai egyezményén alapul, de ahhoz képest – az Egyesült Királyság számára kényes helyeken – többletjogokról tesz említést, főleg a szociális és munkajog területén, mint például a sztrájkhoz vagy az egészségügyi ellátáshoz való jog. Az Emberi jogi törvény fent említett gondolatmenetét követve egyértelművé válik a brit tartózkodás oka: a kormány nem szeretné, ha az Európai Unió Bírósága képes lenne beavatkozni a belső jogrendbe, és megzavarná liberális munkaerőpiacát. A kívül maradás (opt-out) használata ezen a területen messze nem egyértelmű, hiszen az Alapjogi charta az Emberi jogok európai egyezményén alapul, az pedig a fenti okfejtés alapján az Emberi jogi törvény rendelkezése miatt a belső jogrendszer része. Azaz ezekre a területekre nem érvényesíthető az opt-out, hiszen az Egyesült Királyság más kötelezettségein keresztül úgyis biztosítja azokat. Másrészt az EU nem kötelezi a tagállamokat olyan törvények meghozatalára, amelyek nemzetállami keretek között már nem léteztek korábban. Harmadrészt a kívül maradás inkonzisztenciát okozhat a rendszer működésében: Charles Grant tanulmányában egy fonák helyzet kialakulására mutat rá:[11] ha a jövőben egy EU-direktíva az Európai Bíróság szerint megsértené az Alapjogi chartát, akkor az a chartát elismerő tagállamokra nem, de az Egyesült Királyságra a kívül maradás miatt vonatkozna.

2. Az országos népszavazás intézménye idegen a brit politikai rendszertől. Mindössze egyszer rendeztek népszavazást, 1975-ben, érdekes módon pont európai integrációs ügyben: a kérdés az volt, hogy az Egyesült Királyság maradjon-e az Európai Közösség tagja. A válasz 68 százalékos többséggel határozott igen volt. Ennek a népszavazási kezdeményezésnek sokan az alkotmányosságát is megkérdőjelezték, de az azóta eltelt időszakban egyre kevesebben tekintették illegitimnek a módszert. A következő országos népszavazás lehetőségét Tony Blair vetette fel 1997-ben az Európai Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő esetleges későbbi csatlakozás esetében, de erre a mai napig nem került sor, csakúgy, mint az Alkotmányos szerződésről ígért népszavazásra.

Az új Európai Unió törvény a népszavazást meglehetősen aszimmetrikus módon tenné a politikai rendszer szerves részévé: kizárólag az unió vonatkozásában írná elő kötelezőnek. Ráadásul a népszavazások gyakoriságát nem lehet kiszámítani, és olyan különleges helyzet is előállhat, hogy az uniós szerződés módosítása miatt egy éven belül akár többször kell népszavazást kiírni. Az Európai Unió törvénytől függetlenül csak néhány esetben kötelező országos népszavazást kiírni: Észak-Írország esetleges elszakadásáról, egy lehetséges angol nemzetgyűlés létrehozásáról, valamint a walesi parlament elsődleges jogalkotó képességgel való felruházásról.

A Európai Unió törvény értelmében népszavazást abban az esetben kellene kiírni, ha az Európai Unió szerződését a tagállamok módosítják, és a módosítás az alábbi esetek közül bármelyiket érintené:

- az Európai Unió új kompetenciákra tenne szert, illetve a már meglévő kompetenciája kibővítésre kerül, és a kibővített kompetenciákkal kapcsolatban az Egyesült Királyságnak kötelezettségei keletkeznek, illetve ha az Európai Unió céljai kibővítésre kerülnek;
- a döntéshozatali rendszer módosulásával az Egyesült Királyságnak fel kell adnia a vétó lehetőségét, azaz az egyhangú döntéshozatal helyett a többségi döntéshozatalra térnek át (58 ilyen lehetőség van a jelenlegi szerződésekben, de 23 esetben még ekkor sem lenne szükséges);[12]
- a következő nevesített területeken változás történik: közös védelempolitika kialakítása történne meg, létrejönne az Európai Ügyészség, illetve az európai ügyész tisztsége, az Egyesült Királyság csatlakozna az eurózónához, illetve a schengeni határőrizeti rendszerhez.

Parlamenti törvénykezés szükséges a továbbiakban is minden olyan esetben, amikor a népszavazás nem feltétel, valamint ha az Európai Unió költségvetésének sajátforrásrendszerében változtatás történne, egy Európai Szabadalmi Bíróság létrehozása esetén, az Európai Unió választási rendszerének megváltoztatásakor, az európai állampolgári jogok kiterjesztése esetén, az Európai Bizottság biztosai számának megváltoztatásához, a tőkemozgások liberalizálásának korlátozásához, valamint a túlzott költségvetési hiány eljárásának megváltoztatásához. Érdekesség, hogy az Európai Unió törvény nem követeli meg a népszavazás kiírását az Európai Unió elhagyásáról.

Fontos kérdés lesz annak eldöntése, hogy milyen horderejű változtatások esetén szükséges a népszavazás kiírása. Ahogy Steve Peers rámutat,[13] a „bármilyen", a „jelentős" és az „alapvető" változások mind szóba jöhetnek, de az Egyesült Királyság történelme soha nem kedvelte a közvetlen demokrácia eme eszközét, tehát kicsi az esélye annak, hogy minden esetben ehhez az eszközhöz nyúlnának a britek. A mintaként szolgáló ír népszavazás esetében az ír alkotmánybíróság csak a jelentős esetekre értelmezte kötelezőnek a népszavazás kiírását. Nagy kérdés, hogy milyen hatással lesz a brit választókra, ha esetleg egy évben több kérdésben is állást kell foglalniuk. A Konzervatív

Párt mindenesetre erősen megosztott a törvény kérdésében. Sokan a liberális demokratákkal kötött koalíciót okolják a törvény „puhasága" miatt, és még több kompetenciát helyeznének vissza a Westminsterbe.

A törvény kimondja, hogy az Európai Unió joga csak azért érvényesülhet az Egyesült Királyságban, mert azt a brit parlament így akarja. Azaz a szuverenitás végső letéteményese a brit parlament. A Factortame-ítélet azonban rámutatott arra, hogy írott alkotmány hiányában korántsem egyértelmű a helyzet, és a végső döntés az Európai Unió Bíróságánál maradhat. Súlyos veszélyt jelentene egyes esetekhez kapcsolódóan az európai közösségi jog „széttörése" apróbb darabokra, hiszen a brit precedensjog és az EU jogrendszere kétirányú keveredésére még nem volt példa.

Cameron garanciákat próbált elérni a Munkáspártnál és a Liberális Demokrata Pártnál arra vonatkozóan, hogy hatalomra kerülésük esetén nem semmisítik meg a népszavazás szükségességét előíró módosításokat, de a Munkáspárttól nem kapott erre ígéretet. Mivel az Egyesült Királyság alkotmányos rendszerében egy parlament nem kötheti meg egy jövőbeli parlament kezét semmiféle törvénnyel (hiszen nincsenek „alaptörvények"), ezért egy következő kormány szabadon megváltoztathatja a konzervatív–liberális demokrata koalíció által létrehozott szabályozásokat.

3. Az Egyesült Királyság a maastrichti szerződések aláírása óta fenntartja magának a kívül maradás (opt-out) lehetőségét a számára kényes folyamatokból. Nem vesz részt az Európai Monetáris Unióban, nem írta alá a Szociális chartát (bár ezt a Blair-kormány 1997-ben megtette), nem csatlakozik az unió menedékjoggal, vízumrendszerrel és bevándorlással kapcsolatos közös szabályozásaihoz, a lisszaboni szerződés pedig teljes kívül maradást biztosít számára a bel- és igazságügyi együttműködésből. A bűnüldözés és büntetőjog területén az Alkotmányos szerződésben még nem volt szó kimaradásról az Egyesült Királyság számára, a lisszaboni szerződésbe viszont ez már bekerült. Az Európai Unió Alapjogi chartájával kapcsolatos kimaradásról pedig már az előző pontban ejtettünk szót.

A kimaradások közül a legfontosabb és legtöbb kérdést magába foglaló terület a belés igazságügyi együttműködésé.[14] A bevándorlási és menedékjogot, a polgári jogokat és a büntetőjogot is magába foglaló terület egyre határozottabban indult el a lisszaboni szerződéssel a közös politikák irányába. Az Egyesült Királyság Írországgal együtt már az amszterdami szerződés aláírásakor kimaradást harcolt ki magának a bevándorlási és menedékjog valamint a polgári jogok tekintetében.[15] Ez egyszersmind azt jelenti, hogy az Egyesült Királyság feladta a vétó lehetőségét a kívül maradásra voksolva. A lisszaboni szerződés aláírásakor az Egyesült Királyság ugyanezzel a technikával élt a büntetőjogra vonatkozóan, de fenntartotta magának a lehetőséget, hogy egyes konkrét esetekben mégis az együttműködés részese legyen (opt-in). A kimaradás intézményét sokan gyengébb fegyvernek tartják, mint a vétó lehetőségét, hiszen vétó esetében

egy egész folyamatot meg lehet akadályozni, míg kimaradás esetén csak az adott ország marad ki a folyamatból, a többiek előrehaladnak. Az Egyesült Királyság számára azonban erősen leszűkültek a vétó adta lehetőségek, amikor elfogadta az Európai Unió rugalmassági szabályát, amely lehetőséget ad a tagállamoknak, hogy egy-egy politikaterületen akár kisebb csoportban is előrehaladjanak egy kiválasztott úton.

A konkrét együttműködési területeket vizsgálva minden valószínűség szerint az Egyesült Királyság kihasználja a kívül maradás lehetőségét a jövőben egy lehetséges európai főügyészi hivatal felállításával kapcsolatban. A büntetőjogi együttműködésekből más területeken is határozottan távol marad. Az európai letartóztatási parancs bevezetésével a Európai Unió Bírósága már így is kompetenciákra tett szert a bűnüldözésben, és az Egyesült Királyság álláspontja szerint félő, hogy ítéletein keresztül a büntetőjog európai intézményesülése irányába fog hatni, ami a brit szuverenitásmodell újabb elemét állítaná kihívás elé.

A lisszaboni szerződés a szerződés aláírásától számított öt év átmeneti időszakot ír elő az Európai Unió Bíróságának az európai büntetőjogi megállapodások érvényre juttatására. Teljes fennhatósága így csak 2014-től lesz, amikor az Egyesült Királyság dönthet arról, hogy részt vesz-e az együttműködésben. A kimaradások érvényesítésével két helyen is kimarad az Egyesült Királyság olyan területekről, amelyekhez szívesen csatlakozott volna, de az unió megtagadta az együttműködést. Az egyik terület a határőrizeti rendszer bevándorlási adatait is tartalmazó SIS információs rendszerhez való korlátozott csatlakozás, a másik az Európai Határőrizeti Ügynökséggel való együttműködés.

A Cameron-kormány Európa-politikájának egy másik lehetséges iránya a szociális és munkaügyi együttműködésekre vonatkozó szabályozásokból történő visszalépés lehet, különösen a munkaidőre vonatkozó direktíva vonatkozásában.[16] Nem valószínű azonban, hogy a Major-kormány által képviselt teljes kívül maradásra törekedne, amelynek kikényszerítésére a tagállamokkal szemben egyébként is kis esélye lenne. Sokkal valószínűbb, hogy a hazai politikai tőke kovácsolását szem előtt tartva kompromisszumos megállapodásra jut a tagállamokkal ebben a kérdésben. A közös szociális politika elmélyítése kapcsán az Egyesült Királyság határozott álláspontot képvisel: nem a klasszikus szociális politika kiterjesztését látja követendőnek (azt egyértelműen a tagállamok kezében hagyná), hanem a munkaerő rugalmasságra építve az új munkahelyek létrehozásának, az átképzési programok kiterjesztésének szánna nagyobb szerepet.

Miután a koalíciós kormány eldönti, hogy mely területeken kíván kívül maradásra vagy különmegállapodás kötésére törekedni, akkor a következő alapvető probléma a hogyan kérdése lesz. A kívül maradások érvényesítésének eljárása kapcsán Cameron belefutott a tagállamok elutasításába, amikor az alapszerződés módosítását vetette fel. Az évek munkájával létrehozott szerződést ugyanis szinte senkinek sincs kedve újból alávetni azoknak az eljárásoknak, amelyek hosszú ideig hátráltatták a hatályba lépését.

Az egyetlen lehetőség, hogy az unió és egy-egy új tagjelölt ország csatlakozási szerződésének jegyzőkönyveihez csatolják a változtatási igényeket. Az unió ezt ígérte meg Csehországnak és Írországnak a lisszaboni szerződés ratifikációs folyamatában. Mivel a horvát csatlakozási szerződés aláírása már 2011-ben megtörténhet, a következő bővítésre pedig hosszabb időszak után kerül majd sor, ezért meglehetősen feszített menetrendet kell Cameronnak diktálnia.

A felsorolt három területen túl további fékek beépítése is elképzelhető lehet. Charles Grant[17] két lehetőséget is felvázol: az egyik a parlamenten belül jelentős kompetenciákkal rendelkező bizottság felállításának lehetősége, amelyik dán mintára az Európai Tanács munkájában részt vevő miniszterek felett gyakorolna szigorú felügyeletet. A másik ötlet egy költség-haszon elemzést folytató bizottság felállítása, amely folyamatosan értékelné a közösségi politikák által okozott hatásokat.

Az Európai Unió és a brit szuverenitás viszonyának változtatásával kapcsolatban a fentiek figyelembevételével tehát a legkevesebb, amit mondhatunk, hogy „nem eszik olyan forrón a kását". A Liberális Demokrata Párt jelenléte a koalícióban kétségtelenül tompítja a konzervatív Európa-politika élét, de sokkal fontosabb ennél, hogy nem egyszerű és koránt sem egyértelmű a brit szuverenitás újraértelmezése és törvényi szabályozása. Ennek egyik oka, hogy az Egyesült Királyság maga is jelentős alkotmányos változásokon megy keresztül napjainkban, és az új szabályozásokat egyszerre kell beilleszteni a nemzeti és az európai jogi keretbe. A másik oka, hogy a hatalmi kompetenciák visszahelyezése a brit politikai rendszer hatalmi központjai (elsősorban a végrehajtó hatalom és a parlament) között is átrendeződést okozhat, és a kormány nem szeretne vesztesen kijönni ebből. Harmadrészt a népszavazás intézményének kötelezővé tételével ismételten a kormányzat hatalmi kompetenciái csökkenek. Az évszázadok alatt az esetek túlnyomó többségében szilárd parlamenti többséghez és stabil kormányzathoz szokott országban tovább növelné a kormányzati bizonytalanságot (nem beszélve arról a helyzetről, ha a 2011. májusi népszavazáson új választási rendszer elfogadása mellett tennék le a választók a voksukat, és megnőne a mindenkori koalíciós kormányzás valószínűsége).

A furcsa pár: a koalíció Európa-politikája

A Konzervatív Párt 13 év kihagyás után tért vissza a hatalomba 2010 májusában. A remélt választási győzelemi arány azonban nem valósult meg, és 1929-et követően (leszámítva a második világháború alatt működő egységkormányt) először volt kénytelen koalícióra lépni egy másik párttal, ezúttal a liberális demokratákkal. A Major-kormány megosztottsága az európai kérdésekben, a látványos kudarc az Európai Monetáris Rendszerben való részvétel kapcsán hosszú időre elfordította a választókat a párttól. A Blair–Brown-páros pedig hatékonyan folytatta (egyes értékelések szerint „ellopta") a Konzervatív

Párt gazdaságprogramját. A konzervatívok látványos vereségeket szenvedtek 1997-ben, 2001-ben és 2005-ben a választásokon, Blair pedig az iraki válsággal kapcsolatos népszerűségvesztés ellenére kényelmesen „elfogyasztotta" a tory vezetőket: William Hague-et (1997–2001), Ian Duncan Smith-t (2001–2003) és Michael Howardot (2003–2005).

A brit külpolitika számára az Európa-politika három szerepvállalási lehetőség biztosít: a vonakodó partner, a pragmatikus irányvonal és az éllovas[18]. Az Alkotmányos szerződés, majd a lisszaboni szerződés ratifikálása körül zajlott események egyértelműen kijelölték az utat a korábbi miniszterelnök, Gordon Brown számára. Európa-politikája a pragmatizmus jegyében fogalmazódott meg, ami illett is Európa-barát „imidzséhez". A gazdasági integráció már létező jogi keretei között az integrációs folyamatok működésének biztosítása és ezáltal az EU versenyképességének növelése elsődleges céljai között szerepelt. A kereskedelemliberalizáció elmélyítése a külpolitika egyik állandó prioritása: miközben az Egyesült Királyság az Amerikai Egyesült Államokkal a különleges kapcsolat gazdasági előnyeinek fenntartására törekszik, az utóbbi évtizeden egyre jobban bevonta Kínát és Indiát a világgazdaság vérkeringésébe. Brown Európa-politikája súlytalanná vált a világgazdasági válság beköszöntével, és maga a miniszterelnök is a hazai válságkezelésre fordította minden energiáját. A brit külpolitikai diskurzust egyre inkább a külügyminiszter, David Miliband által vezetett témák uralták: a globális felmelegedés elleni harc és a gyenge államok problémája.

A Brown és a Cameron által képviselt Európa-politika egyik leginkább hasonló pontja az unió szabályozó jellegének csökkentésére irányul. A Munkáspárt, a Konzervatív Párt, és a liberális demokraták is egyetértenek abban, hogy további liberalizáció szükséges az integráció különböző területein, különösen a pénzügyi szektorban. Való igaz, hogy ez a hozzáállás meglehetősen nagy pofont kapott a világgazdasági válság kitörése után, de a pártok továbbra is megegyeznek abban, hogy az integráció regulatív jellegét több területen csökkenteni kell.

David Cameron politikai filozófiájában új formában próbálta definiálni az ezredforduló után a konzervativizmust, és saját definíciója szerint a „progresszív", „modern", „együttérző" jelzőkkel illette, valójában egy középutas konzervatív politikát testesít meg. Politikája merít az „egy nemzet konzervativizmus" (one nation conservativism) által képviselt balszárnyból (korábban többek között Harold Macmillant, Edward Heath-t tartották e nézetek képviselőjének), a szabadpiaci konzervatívok (Free Market Conservatives – William Hague) és a hagyományos konzervatívok (Traditionalist Conservatives – Michael Heseltine, Keneth Clark) eszméiből. Míg a Konzervatív Pártban Major idejében élesen szét lehetett választani az Európa-párti és az Európa-ellenes csoportot, addig a Cameron idejében az euroszkeptikusok határozottan uralták a pártot, és a Európa-pártiak (mint Kenneth Clark, Chris Patten) határozottan háttérbe szorultak.

A koalíció létrehozására sokan még a választások eredményét megismerve sem mertek volna nagyobb tétet tenni a londoni fogadóirodákban, hiszen a konzervatív–liberális

demokrata közeledést látszólag több alapvető tényező akadályozta: a Konzervatív Párt markáns, távolságtartó politikát fogalmazott meg az Európai Unióval szemben, míg a liberális demokraták több kérdésben az integráció mellett álltak. A konzervatívok az önálló védelempolitika alapkövének számító katonai nukleáris program továbbvitele mellett álltak, míg a liberálisok ellenezték azt. A konzervatívok bevándorlásellenes, míg a liberális demokraták bevándorláspárti elveket vallottak.

Az európai integráció vonatkozásában a konzervatív választási ígéretek közül számos szöges ellentétben állt a liberális demokraták alapelveivel. A Konzervatív Párt ellenezte a lisszaboni szerződés megkötését, de hatalomra kerülése esetén nem tesz semmit a visszalépés érdekében. Kilátásba helyezték a Brit szuverenitás törvény (végső nevén az Európai Unió törvény) elfogadását, ami biztosítja, hogy a végső hatalom letéteményese minden esetben a brit parlament lenne. Az unió szerződésének módosítása esetén a szuverenitás átruházásának kérdését minden esetben népszavazáshoz kötnék, egy-egy nemzeti vétó megszűnésének jóváhagyását pedig a parlamenti képviselők egyetértése esetén képviselhetné csak a kormány. Határozottan ellenzik az euróhoz való csatlakozást. És ne feledkezzünk meg arról, hogy 2006-ban már David Cameron vezetése alatt kiléptek az Európai Parlament Néppártjából és a csehországi Polgári Demokratikus Párttal közösen megalakították a magát „föderalizmusellenes konzervatívnak" beállító Európai Konzervatívok és Reformisták pártját.

A Konzervatív Párt messzemenően ellenzi a tagállami fiskális politikák harmonizálását. Elképzelhetetlennek tartja az adóharmonizáció elmélyítését, az adópolitikát a kormány politikai legitimitása egyik alapjának tartja. Ezzel szemben a liberális demokraták támogatják az integrációs együttműködéseket, megfontolnák az igazságügyi együttműködésekben való részvételt (az opt-out ellenére) és támogatnának egy jövőbeli Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozást. A koalíciós szerződés szigorúan rögzítette az Európa-politikával kapcsolatos együttműködés sarokpontjait.

A jelenleg a külügyminiszteri tisztséget betöltő egykori konzervatív vezető, William Hague euroszkepticizmusa látványosan megmutatkozott a maastrichti, az amszterdami, a nizzai és a lisszaboni szerződésről szóló viták során. Ellensúlyt képez vele szemben az Európa-ügyi miniszternek kinevezett „eurorealista" David Lidington, akit minden valószínűség szerint éppen az Európa-párti liberális demokrata pártvezető, Nick Clegg javaslatára nevezett ki David Cameron. Lidington 1989 és 1990 között az Európa-pártinak tartott Douglas Hurd külügyminisztersége alatt tanácsadóként működött, és a Cameron-kormányban az igencsak euroszkeptikus Mark Francois árnyékminiszter helyére lépett. Franciaország és Németország kifejezetten Európa-párti politikát vár az új kormánytól, és mind Sarkozy, mind Merkel nyilvánvalóvá tette, hogy a két ország mellé harmadiknak, vezető szerepbe várják briteket. Cameron és Hague retorikájában az együttműködést, de legalább is a konfrontációmentességet hangsúlyozta.

Az Európa-törvény körül kialakult vita elmélyítette az ellentéteket a Konzervatív Párton belül az Európa-párti és az Európa-ellenes csoportok között. Az euroszkeptikusok túlzottan „puhának" tartják a törvényt, és több módosító javaslatot fűznének hozzá, amelyek még jobban kizárólagossá tennék a brit parlament szuverenitását. Két területen máris aggasztó fejlemények történtek az euroszkeptikusok értékelése szerint: az Európai Külügyi Szolgálat 2010 novemberében megkezdte működését, egy európai szintű pénzügyi ellenőrzési rendszer (amelynek ellenőrzési tevékenysége a Cityt is érintené) kialakításáról pedig folyamatos tárgyalások zajlanak a tagállamok között.

A Konzervatív Párt és Liberális Párt a választási kampányban közösen támadta az állam túlzott szerepvállalását a gazdaságban. Való igaz, hogy 46 százalék értékével a korábbi 36 százalékos szinthez viszonyítva jelentős bővülés következett be, a világgazdasági válság hatásainak kezelésére azonban aligha lettek volna más eszközeik a konzervatívoknak vagy a liberálisoknak.

A költségvetési egyensúly helyreállítása miatt rendkívüli ambiciózus gazdasági megszorító program már 2010 őszétől feszültségeket gerjesztett a társadalomban, és a koalíciós kormány megítélése negatív lett. A Munkáspárt őszi kongresszusán az új vezető, Ed Miliband megválasztásának napján a közvélemény-kutatások 2007 októbere óta először újra a Munkáspárt fölényét mutatták a választók körében (Munkáspárt 40 százalék, Konzervatív Párt 39 százalék). A liberális demokraták népszerűsége sokat esett, ráadásul a párton belül is egyre nő a koalíciós egyezség miatt kényszerpályára került liberális politika kritikusainak hangja. A koalíció szempontjából a tendencia aggasztó, hiszen a megszorítások közvetlen hatása még nem is érződik, a szakszervezetek még nem is szerveztek igazi megmozdulásokat.

A feszültségeket tovább fokozhatja a 2011 májusára a választási megreformálása kiírt népszavazás végeredménye. A liberális demokraták szemszögéből a koalíciós megállapodás egyik sarokpontja volt ennek a referendumnak a megrendezése, amit a konzervatívok elfogadtak. Mindenestre a konzervatívok a jelenlegi választási rendszer megtartása mellett érvelnek. Ha nem kap kellő támogatást az alternatív választási rendszer, úgy a liberális demokraták egyik legnagyobb célja nem valósulna meg, és kérdéses, hogy a pártban nem kerülnek-e a felszínre ezek után a koalíció létjogosultságát megkérdőjelező kritikák.

A koalíciós kormány Európa-politikájának négy nagy kérdéskörben kell színt vallania:

- a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatalakozás, azaz az euró bevezetésének kérdése;
- a közös kül-, biztonság- és védelempolitika fejlődéséhez való viszony meghatározása;
- a gazdasági kormányzás kérdése;
- az Európai Unió költségvetésének kérdése a 2014 és 2020 közötti időszakban.

Gazdasági és Monetáris Unió: határozott „nem"

A konzervatív–liberális demokrata koalíciós szerződés kristálytiszta állásfoglalást fogalmazott meg az eurózónához való közeledésről: a kormány 2015-ig kizárja a csatlakozás lehetőségét, még megfontolás tárgyává sem teszi az euró bevezetését. Halkan jegyezzük meg, hogy a nagy költségvetési deficit, amelynek csökkentése éppen 2015-re érne célt, egyébként is kizárja a csatlakozás lehetőségét.

Az eurózónához közeledés a kilencvenes évek óta központi kérdése a brit Európapolitikának. Tony Blair 1997-es hatalomra kerülésekor népszavazás megtartását helyezte kilátásba a kérdésben. A munkáspárti kabinetben az első választási ciklusban többségben voltak a európárti politikusok. Az egyik kivétel Gordon Brown volt, aki ebben az időben a pénzügyminiszteri tisztséget viselte. Visszaemlékezése szerint a kabinetből való távozását is felvetette arra az esetre, ha az eurócsatlakozás megfelelő előkészítés és értékelések nélkül, politikai döntés hatására történne meg. Az eredetileg már 1997-ben megfogalmazott öt kritérium alapján 2003 júniusában értékelték a brit gazdaság és az euró viszonyát. Az öt kritérium mindegyikének teljesülnie kell ahhoz, hogy egyáltalán kikérjék a választók véleményét a csatlakozás lehetőségéről. A kritériumok magukba foglalták az európai és a brit gazdasági ciklusok együtt mozgásának igényét, a monetáris politika rugalmasságának feltételét, a beruházásokra, valamint a pénzügyi szektorra tett pozitív hatás igényét, valamint a gazdasági növekedést és munkahelyteremtést. A 2003 júniusában elvégzett értékelés negatív eredményt hozott, és a következő öt évben sem változtak meg alapvetően a feltételek. Brown miniszterelnökségének kezdetén elzárkózott egy új felmérés elvégzésétől, és a gazdasági válság miatt a kérdés lekerült az asztalról.

A csatlakozás társadalmi támogatottsága rendkívül alacsony, a 2010-es választások előtt 21 százalékos volt. Dilemmát okoz, hogy a Nemzetközösség több tagországában, például a brit Indiai-óceán-területen, Gibraltárban, a Falkland-szigeteken egy az egyben a fonthoz kötik valutájuk árfolyamát, és a pénzügyi/politikai kapcsolatainak lazulásától tartanak egy esetleges eurócsatlakozás után.

Közös biztonság- és védelempolitika: vezető szerepben

A közös kül- és biztonságpolitika intézményesülése főként az Egyesült Királyság ellenállása miatt nem volt lehetséges 1993 és 1999 között. Ennek elsődleges oka, hogy a Major- és a Blair-kormány is az atlanti kapcsolatok sérülését, a NATO szerepének csökkenését látta egy megerősödő önálló európai biztonságpolitika kialakulásában.

Az ellenállásra épülő politikai irányvonal 1998 decemberében száznyolcvan fokos fordulatot vett: a saint-malói brit–francia felhívással kezdődött meg az unió közös

biztonság- és védelmi politikájának kiépítése. A Blair-kormány úgy értékelte, hogy nem maradhat ki egy olyan integrációs területből, amely téren az egyik legerősebb állam Európában. Az Egyesült Királysága a világ negyedik legnagyobb védelmi iparával rendelkezik, s 2008-ban csak az Egyesült Államok és Kína előzte meg jelentősen, Franciaország pedig kis mértékben a védelmi kiadások összegében. Védelmi ipara az Egyesült Államok után a második legnagyobb a világon. Itt található a BAE Systems, a világ negyedik legnagyobb védelmi ipari vállalata és az ugyancsak meghatározó Rolls Royce. A biztonság- és védelempolitikai integráció élére állva az Egyesült Királyság hatékonyan befolyásolhatja annak működését, elsősorban az transzatlanti viszony pozitív fenntartásának irányába. A közös biztonság- és védelempolitika elmúlt egy évtizede messzemenően igazolta a brit elvárásokat. A kemény biztonság feltételei továbbra is a transzatlanti együttműködésen keresztül érvényesíthetők, a közös védelempolitika nem került be az Európai Unió jogi szabályozásába. Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság a 2003-tól meginduló európai katonai és civil válságkezelési missziókban aktív részt vesz, gátolja az Európai közös biztonság- és védelmi politika autonómiájának kiteljesedését. Egyes kritikák elégedetten állapították meg, hogy a biztonságpolitikai integráció túlzottan lassan, sokszor eredmények nélkül zajlik, gondoljunk csak az 1999-ben megfogalmazott *Helsinki Headline Goal*ra, amely 2003-ra 50-60 ezer fős gyors reagálású haderőt tervezett bevezetni, vagy a harccsoport koncepcióra, amelyben már 2004-ben megállapodtak, de minden eleme a 2010-es határidő ellenére a mai napig sem működőképes.

A konzervatívok által leginkább kritizált intézmény az Európai Védelmi Ügynökség, amelyet az Európai Unió 2003-ban hozott létre azzal a céllal, hogy elősegítse a nemzeti védelmi iparok együttműködését. A csaknem száz főt foglalkoztató, nagyságrendileg évi 20 millió euróval gazdálkodó intézményben az Egyesült Királyság viseli Németország után a legtöbb költséget, évi hárommillió euróval. Ellenzéki pártként a konzervatívok még a szervezetből való kilépést sem tartották kizártnak, hatalomra kerülésük után azonban két év „mérlegelési" időt szavaztak meg. A kritikák jogosságát alátámasztják az elmúlt évtized több európai ország részvételével zajlott közös projektjeinek sikertelenségei, illetve súlyos nehézségei, így például az A400M katonai teherszállító repülőgép tervezésének és kivitelezésének története.[19] Nem csoda, ha a brit kormány érezhetően sokkal jobban támogatja jelenleg a kétoldalú együttműködéseket annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság számos többoldalú európai védelmi ipari együttműködésben vett részt elsősorban a Nyugat-európai Unió keretében és kormányközi alapon.[20]

A hidegháború lezárulásától Cameron hatalomra kerüléséig négy nagy átalakításon ment keresztül a brit biztonság- és védelmi politika. 1990-ben és 1994-ben[21] két lépcsőben jelentősen csökkentették a haderő létszámát, az 1998-as Stratégiai védelmi jelentés pedig egyértelműen elvetette a közvetlen fenyegetésre épülő védelmi stratégiát, helyette az expedíciós képességek kiterjesztését helyezte a középpontba. 2001.

szeptember 11. után a terrorizmus elleni harc és az aszimmetrikus hadviselés egyes elemeivel egészítették ki a stratégiát. A Blair-kormányok ragaszkodtak az Egyesült Királyság önálló intervenciós és expedíciós katonai képességeinek szinten tartásához, ezt tükrözte a 2003-ban kiadott Védelmi fehér könyv (Defence White Paper). A biztonság- és védelempolitika legfontosabb feladata az Egyesült Királyság és érdekszféráinak védelme, a nemzetközi béke és biztonság megőrzése, valamint megfelelő nagyságú katonai erő fenntartása a világ „jobbá tételéért". Az alapvető cél a kis és közepes méretű, maximálisan három, párhuzamosan zajló békekikényszerítő és békefenntartó misszió sikeres végrehajtása, miközben a fegyveres erőnek szükség esetén egy nagyméretű katonai intervenciót is végre kell tudni hajtani. Az Európai Unió misszióiban (amelyek harmonizálnak az első célkitűzéssel) pedig az Egyesült Királyságnak képesnek kell lennie a vezető szerep betöltésére. Ez utóbbit elsősorban az EUFOR-ban betöltött hatékony szerepvállalásán keresztül hajtotta végre. A harccsoport koncepció alapján elsőként állított fel 2005-ben önálló csoportot, majd 2008-ban szintén önállóan, 2010-ben Hollandiával közösen, 2013-ban pedig majd Svédországgal együtt. Mindazonáltal az Egyesült Királyság szempontjából az Európai közös biztonság- és védelmi politika továbbra is csak kiegészítője a NATO-ra épülő biztonsági magnak. A konzervatívok ellenzéki pozícióból folyamatosan kritizálták[22] a munkáspárti kormányok európai biztonságpolitikáját, mivel a különleges kapcsolat aláásását látták az elmélyülő európai együttműködésben.

A Konzervatív Párt 2010-es választási győzelme után az Egyesült Királyság biztonságpolitikáját két alapvető tényező határozta meg: egyrészt a gazdasági válság következményei a kormány biztonságpolitikáját is kényszerpályára állították, másrészt a Franciaországgal 2010 novemberében megkötött védelmi és biztonsági együttműködési megállapodás az európai opció mellett a kétoldalú együttműködésre helyezte át a hangsúlyt.

A brit védelmi ipar rendkívül súlyos elszenvedője a költségvetési megszorításoknak. A 2010 októberében közzétett Stratégiai védelmi és biztonsági jelentés (Strategic Defence and Security Review) összegezte a koalíciós kormány középtávú védelmi koncepcióját. 2015-re a költségvetési támogatás mintegy 7,5 százalékkal csökken, 42 ezer munkahelyet szüntetnek meg, a Harrier típusú, helyből felszállni képes repülőgépeket nyugdíjazzák a brit flotta büszkeségének számító HMS Ark Royal repülőgép-hordozóval[23] és az újgenerációs Nimrod MRA4 típusú, fejlesztés előtt álló kémrepülőgéppel együtt. A hadsereg létszáma 95 ezer főre csökken, a hadrendben lévő tankok számát mintegy 40 százalékkal, a nehéztüzérségi eszközöket 35 százalékkal csökkentik, a haditengerészet pedig a jelenlegi 23 helyett 19 fregattal és rombolóval fog rendelkezni. A megszorítások nagyságát jól érzékelteti, hogy a négy év alatt megspórolandó 38 milliárd font több mint a védelmi költségvetési 33 milliárd fontos egyéves kerete. A stratégia megvalósítása alapvető változásokat hoz a Blair-kormány által meghatározott intervenciós

képességek szempontjából: az Egyesült Királyság a továbbiakban nem lesz képes a 2003-as iraki intervencióhoz mérhető beavatkozás végrehajtására. Cameron megfogalmazása szerint a katonai intervenciós képességek helyett egyértelműen a konfliktusmegelőzésre és a nem hagyományos fenyegetések kezelésére helyeződik át a hangsúly. A hadsereg képes marad 30 ezer fő egyidejű bevetésére egy nagyobb hadműveleten belül, valamint egy dandár méretű, 1500-3500 fős haderő gyors bevetésére a világ bármelyik pontján.

Az önálló védelempolitika legfontosabb oszlopa az Egyesült Királyság számára továbbra is a nukleáris fegyverek birtoklása. Jelenleg az Egyesült Királyság a nukleáris triád egyik lábával, a tengeralattjáróról indítható nukleáris rakétákkal rendelkezik. A hatvanas és hetvenes években hadrendben tartott Polaris rakétarendszer utódjaként napjainkban a Trident II rakétákkal tart hadrendben négy nukleáris meghajtású tengeralattjárót, megközelítőleg 160 robbanófejjel. A koalíciós megállapodás fenntartotta a Brown-kormány által előirányzott mintegy 20 milliárd fontos kiadást az újgenerációs fegyverek és hordozóeszközök fejlesztésére, de a liberális demokratáknak szabad lehetőséget adott, hogy ellenérveiket szabadon hangoztathassák a parlamenti vitákban. A stratégiai döntést 2016-ig elhalasztották, a csere legkorábban 2028-ban történhet meg. A kormány a 160 nukleáris robbanófejet 120-ra csökkentette.

A katonai képességek szűkülése nyilvánvaló. Sokan az Amerikai Egyesült Államokkal fennálló különleges kapcsolat katonai dimenziójának további gyengülését vizionálják hosszú távon, hiszen az Egyesült Királyság a jövőben nem tudja megfelelően támogatni az amerikai katonai akciókat. Másrészt megerősödhet az európai elkötelezettség, hiszen az Egyesült Királyság pontosan azon a területen tartja meg képességeit, amelyen az Európai közös biztonság- és védelmi politika hatékonyan működik.

Szög a közös európai védelempolitika koporsójába? A brit–francia kétoldalú védelmi együttműködés

2010 novemberében David Cameron brit miniszterelnök és Nicolas Sarkozy francia köztársasági elnök bejelentette egy hosszú távú katonai stratégiai megállapodás aláírását a két ország között. Az Egyesült Királyság és Franciaország hasonló nagyságú katonai költségvetéssel rendelkezik, védelmi stratégiájuk[24] alapvetései, céljai és eszközrendszere is nagyban megegyezik. A második világháborút követően már harmadszor kerül sor kettejük között az európai biztonsági rendszert alapvetően befolyásoló együttműködés kialakítására. 1947-ben a dunquerque-i szerződés az első európai kétoldalú védelmi paktum volt az új nemzetközi rendszerben, ezen alapult az 1948-ban megkötött brüsszeli szerződés, majd 1954-ben a Nyugat-európai Unió. 1998-ban Saint-Malóban a britek és a franciák közös felhívást intéztek a Európai Unió tagállamaihoz, amelyben egy közös biztonság- és védelmi politika létrehozására tettek javaslatot.

A 2010-ben aláírt szerződés az európai szintű együttműködés helyett ismét a kétoldalú együttműködésre alapoz, kiváltva ezzel több uniós tagállam, köztük elsősorban Németország rosszallását. Fontos leszögezni, hogy a megállapodás alapvető célja a két ország független külpolitikája számára a lehető legteljesebb katonai képességek biztosítása, és nincs szó közös hadsereg létrehozásáról.

A megállapodás kétségtelenül hozzájárul mindkét országban a védelmi költségek csökkentéséhez, hiszen – korlátozott mértékben – kölcsönösen hozzáférnek egymás kapacitásaihoz. Az egyik példa: a következő tíz évben az HMS Ark Royal „nyugdíjazása" miatt az Egyesült Királyság nem rendelkezik majd repülőgép-hordozóval, ezért az együttműködés egyik fontos pillére a francia Charles de Gaulle anyahajó esetleges használata. Az új generációs repülőgép-hordozókat pedig úgy építik meg, hogy mind a francia mind az amerikai repülőgépek számára használhatóvá váljanak. A Líbia elleni, 2011. március 19-én indult támadásban a gyakorlatban is kipróbálhatta az együttműködést a két ország. Az Egyesült Királyság légiereje Franciaországgal és a koalíció többi országával támadta Kaddáfi hadseregét. A légitámadásban az Egyesült Királyság vadászrepülőgépekkel (Eurofighter Typhoon, Tornado) és felderítő repülőgépekkel (Sentinel R1, Nimrod R1) vett részt.

A közös európai védelmi piac alacsony hatékonysága és elaprózódottsága miatt nem váltotta be sem a britek, sem a franciák reményét. A közösen indított programok elsősorban az összetett fegyverrendszerek és a repülőgépgyártás területén hoztak korlátozott sikereket, de a védelmi ipar többi szektorában az együttműködés nem az elvártak szerint alakult. A 2010. novemberi megállapodás egyik legfontosabb pontja a közös programok indítására vonatkozik. Ennek alapján közös program indul pilóta nélküli repülőgépek (Unmanned Aerial Vehicle) és pilóta nélküli harci repülőgépek (Unmanned Combat Aerial Vehicle) kifejlesztésére. Az együttműködés további fontos területe lesz a szállítási kapacitások kölcsönös fejlesztése és kihasználása, valamint az óvatos nyitás a katonai műholdrendszerek információi felhasználásának irányába.[25] Az Európai közös biztonság- és védelmi politika harccsoport koncepciójából ismerős méretű közös haderő felállításáról is döntöttek. A haderő két dandárból áll, expedíciós feladatok ellátásra hozzák létre, és mintegy tízezer katonát számlál.

A francia–brit együttműködés látszólag tehát konkurenciát teremt az egy évtizede zajló európai biztonságpolitikai együttműködésnek. Ennek ellenére sokan inkább követendő mintának állítják be, amely alapja lehet egy új irányból építkező, ad hoc jellegű együttműködésekre épülő európai közös politikának.[26] Ilyen szűk körű együttműködést alakítana ki egymással Németország és Svédország Ghent kezdeményezés (Ghent Initiative) elnevezéssel,[27] akárcsak Franciaország, Németország és Lengyelország a jelenlegi biztonság-és védelempolitika továbbfejlesztésével. Az Egyesült Királyság Európa-politikája határozottan bátorítja a közös európai védelempolitika elmozdulását ebbe az irányba.

Közös európai külpolitika: a „vörös vonalak" átlépése

A lisszaboni szerződés egyik legnagyobb vívmánya az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának megerősítése, az önálló jogi személyiséggel rendelkező, ezáltal a nemzetközi kapcsolatokban aktív partnerként fellépő Európai Unió létrehozása, valamint a közösség külkapcsolati intézményeinek egységesítése, az európai külügyi szolgálat létrehozása. Mindezek az Egyesült Királyság számára hatalmas kihívást jelentenek, hiszen az Európa-politikában az át nem léphető „vörös vonalak" többsége e politika körül húzódott. A politikai integráció vitathatatlanul egyik legfontosabb eleme a valódi közös külpolitika kialakítása lenne. Az Egyesült Királyság a maastrichti szerződés szövegezésétől kezdődően kínosan ügyelt arra, hogy a szuverenitástranszfer a legkisebb mértékben se valósulhasson meg a közös külpolitika területén a tagállamoktól se az Európai Közösség, se az Európai Unió irányába. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a közös külpolitika intézményesülése a nizzai szerződésig gyakorlatilag nem történt meg, másrészt a Európai Közösség helyett az Európai Uniót használva a közös külpolitika létrehozására a közös külpolitika nem lett a közösségi jog része, így az Európai Bíróságnak sem lehetett beleszólása ebbe a politikaterületbe.

A lisszaboni szerződés hatályba lépésével azonban alapvető változások történtek. Egyrészt az 1992 óta tartó lassú fejlődés eredményeképpen létrejött közös kül- és biztonságpolitikai struktúrák és a 2001-től folyamatosan kiépült intézmények koherens egésszé álltak össze az Európai Unióban Lady Catherine Ashton vezetésével. Másrészt a jogi személyiséggel rendelkező Európai Unió egyesítette a kilencvenes évek elejétől két szálon (közösség és unió) futó európai külkapcsolati együttműködési rendszert: a közösségi jog keretébe tartozó külkapcsolatok és a kormányközi együttműködésre épülő kül- és biztonságpolitika elvileg ugyanabba jogi keretrendszerbe kerültek. Elkerülendő a külpolitika „közösségesedését" az Egyesült Királyságnak komoly fenntartásokat kellett a lisszaboni szerződéshez kapcsolódó jegyzőkönyvekben eszközölnie.[28] Fontos megjegyeznünk, hogy a fenntartások nem jelentenek kívül maradást (opt-out) a közös külpolitikából, hanem értelmezési lehetőséget adnak az Egyesült Királyságnak egy-egy konkrét intézkedés megvalósításakor. Annak ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága ítéleteivel nem korlátozhatja a külpolitika területén a brit parlament, illetve a brit bíróságok szuverenitását, az euroszkeptikusok attól tartanak, hogy a következő évtizedekben olyan ítéletek születhetnek, amelyek külső adottságként belekényszerítik majd a brit külpolitikát nem kívánt együttműködésekbe.

Az Európai Unió közös külügyi rendszerének megszilárdulása az euroszkeptikus brit politikusoknak aggodalomra ad okot. A Lady Catherine Ashton által vezetett intézményrendszerben csak a külügyi szolgálat éves költségvetése a jelenlegi 467 millió euróról a tervek szerint a hárommilliárd (sőt egyes becslések szerint az 5,8 milliárd) eurót is elérheti, s ez már vetekszik a brit külügyminisztérium éves költségvetésének nagyságával.

A teljes kiépítettségében a világ 137 országában csaknem hétezer főt foglalkoztató külügyi szolgálat méreteivel felveheti a versenyt az Egyesült Királyság külügyi intézményével. Sokáig Tony Blair volt brit kormányfő tűnt a főképviselői tisztség várományosának, a tagállamok azonban a diplomáciai tapasztalatokkal nem rendelkező Ashtont választották külügyi főképviselőnek.[29] A kritikák szerint ezzel a tagállamok maguk döntöttek a lassú, „puha" külpolitikai szerződésimplementációról, hiszen a tapasztalt, határozott, bár megosztó személyiségű Blair színre lépésével a figyelem folyamatosan a közös külpolitika irányába terelődött volna. A legmagasabb szintű diplomaták között találjuk Ashtonon kívül a korábbi brit ghánai nagykövet, Nicholas Westcottot, aki az Afrikai Főigazgatóságot irányítja. Az euroszkeptikusok sokszor emlegetett félelme, hogy a külügyi szolgálat a diplomáciai képviselet mellett egy napon majd a konzuli tevékenységre is kiterjeszti magát, így a tagállami szuverenitás újabb fontos tényezője kerülne európai szintre. Az Egyesült Királyság nem fogalmazott meg különösebb ellenérvet a külszolgálatatot teljesítő diplomaták kiválasztását illetően, azaz nincs ellenére, hogy a tagállami karrierdiplomaták mellett a bizottságból és a tanács titkárságából is érkezzenek tisztségviselők.

A közös külpolitikát az Egyesült Királyság csak abban az esetben támogatja, ha hatékonyan képes kiegészíteni a nemzeti külpolitikát. Ennek szellemében előnyben részesíti a közös külpolitikán belül az egyes tagállamok között ad hoc jelleggel vagy tartósan létrehozott szorosabb együttműködést. Jó példa a sikeres közös külpolitikára az iráni atomprogram ügyében létrehozott úgynevezett E3-as együttműködés Franciaországgal és Németországgal,[30] amelyet a kezdeti távolságtartást követően az Amerikai Egyesült Államok is támogatott. Ahogy a Chatham House egy 2008-as elemzése is rámutat,[31] az Egyesült Királyság támogatja a Franciaország, Spanyolország és Olaszország köré szerveződő mediterrán térség irányába aktív közös európai külpolitikát és a Görögország, Románia, Bulgária vezetésével formálódó Fekete-tenger felé nyitó közös szerepvállalást. A közös külpolitika brit koncepciójában a szorosabb együttműködés mindig egy megfelelő képességekkel rendelkező tagállam vezető szerepe köré épülhet, így Franciaország és Németország mellé Olaszország, Lengyelország és Spanyolország sorakozhat fel. A brit álláspont szerint[32] a közös külpolitika öt kiemelt területen lehet sikeres a közeljövőben: 1. a klímaváltozással kapcsolatos közös európai fellépés esetében; 2. a Kínával a bizottság által 2003-ban felvázolt stratégiai együttműködés hatékony kivitelezése és előre mozdítása területén; 3. az arab–izraeli konfliktusban a békefolyamat támogatása a kvartett tagjaként; 4. az Iránnal a nukleáris programjáról folytatódó tárgyalásokban; 5. az Oroszország irányába kialakítandó határozott közös fellépés ügyében. A nemzetközi fejlesztés és segélyezés területén az Egyesült Királyság rendkívül hatékony és aktív nemzeti politikát folytat, különösen az afrikai kontinens országai irányába, a közös európai politika kiegészíti a brit tevékenységet.

Az Európai Unió bővítése nem kapcsolódik közvetlenül a közös külpolitika intézményrendszeréhez, ennek ellenére a tanulmányban néhány gondolat erejéig ennél

a résznél elemezzük. Az Egyesült Királyság alapvetően támogatja az unió további bővítését a Nyugat-Balkán országai irányába a kondicionalitás elvét szigorúan fenntartva. A közösségi jog által támasztott gazdasági és a tagállamok által megszabott politikai feltételek teljesülése (különösen fontos a háborús bűnösökkel kapcsolatos igazságszolgáltatási együttműködés) esetén Horvátországon túl Montenegró, Macedónia, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Albánia közeledését is támogatja. Az Egyesült Királyság fontosnak tartja Ukrajna és Moldova, sőt Grúzia számára a tagsági perspektíva lehetőségének kialakítását, ellensúlyozva ezzel Oroszország térségbeli aktivitását. Törökország csatlakozását London alapvetően támogatja, miközben tisztában van azzal, hogy a több tagállamban súlyos kérdéseket vet fel a török közeledés. A brit külpolitika elsősorban Törökország geostratégiai és energiastratégiai szerepének fontosságára hívja fel az unió tagállamainak figyelmét. Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról a tényről sem, hogy Törökország csatlakozása alapjaiban rengetné meg az Európai Unió döntéshozatali rendszerét, az Egyesült Királyságot óriási előnyökhöz juttatva: egy brit–török stratégiai együttműködés jelentősen meggyengítené a több mint fél évszázada az integráció magjának számító francia–német tengelyt.

Nélkülünk, de együtt – a gazdasági kormányzás

Az Egyesült Királyság az Európai Közösséghez történt csatlakozása óta határozottan ellenezte a közös gazdasági kormányzás kiterjesztését a gazdaságpolitika fiskális, monetáris és árfolyam-politikai területeire egyaránt. Amikor a közösség a monetáris unió fokozatos létrehozásáról döntött 1992-ben, az Egyesült Királyság kívül maradást kért és kapott. A 2008-as világgazdasági válság felgyorsította a közösségi szintű fiskális harmonizáció iránti igényeket.

A válság több oldalról is súlyos dilemmák elé állította az országot. Egyrészt maga a válság igen komolyan érintette az Egyesült Királyság gazdaságát és pénzügyi rendszerét. Az elsősorban a nagybankok megmentése érdekében lefolytatott részleges államosítások középtávon felborították a költségvetési hiányt, és magas külső adósságot idéztek elő. A koalíciós kormány 2015-re vállalta az államháztartás rendbetételét. A brit kormány sokszor hivatkozik a komoly hazai megszorításokra egyes európai együttműködések vitájában, különösen a közös költségvetésről szóló megbeszélések esetében. Másrészt noha a válságban elsősorban az eurózóna tagállamai siettek a súlyos helyzetbe került országok segítségére, az Egyesült Királyság nem maradhatott ki a tevékenységből, hiszen gazdasága és pénzügyi rendszere ezer szálon kapcsolódik az eurózóna tagállamainak gazdaságához, így alapvető érdeke a stabil, kiszámítható és fenntartható növekedés mutató Európai Unió. Harmadrészt pedig a gazdasági válság megismétlődésének elkerülésére létrehozott és létrehozandó európai uniós szintű szabályozási

rendszerekben, pénzügyi alapokban történő brit részvétel és az elkötelezettség mértéke okozott fejtörést a koalíciós kormánynak.

Noha az Egyesült Királyság alapvető érdeke a pénzügyileg és makrogazdaságilag stabil Európai Unió, önmagában már a monetáris integrációtól való távolmaradás egyértelművé teszi a fiskális integrációtól való tartózkodást. Nagy kérdés azonban, hogy a kimaradást (opt-out) válassza-e az Egyesült Királyság, vagy óvatosan nyisson egy rugalmasabb együttműködési rendszer felé. Kockázatos döntésről van szó, hiszen kimaradás esetén nagy problémákat okozhat a későbbiekben az örök dilemmára visszavezethető kérdés: ha kimarad, nem tudja befolyásolni az eseményeket, és a monetáris integrációhoz hasonlóan külső adottságként kell alkalmazkodnia a többi tagállam által létrehozott szabályrendszerhez. Európa egyik vezető gazdasági hatalmaként ezt a további befolyáscsökkenést London nem engedheti meg magának.

A brit Európa-politikában az elmúlt öt esztendőben sokszor zajlottak a gazdasági integráció jellegével kapcsolatos viták. A közösség túlzott szabályozó jellegének lazítása az „örökös slágerek" között van, Gordon Brown hatalomra kerülésekor az egyik kitüntetett politikai célként fogalmazódott újra. A világgazdasági válság fordított a tendenciákon: a válság megismétlődésének elkerüléséről szóló vitákban Brown gyakran emlegette a szigorúbb pénzügyi ellenőrzési rendszerek bevezetésének szükségességét, európai szinten a gyakorlatban azonban átfogó szabályozó rendszert miniszterelnöksége alatt nem épített ki az unió. A koalíciós kormány hatalomra kerülését követően gyorsultak fel érdemben a tagállamok között a gazdasági kormányzás határait kijelölő egyeztetések.

A brit gazdaság gazdasági és pénzügyi összefonódásának mértéke az unióval lehetetlenné teszi az ország számára, hogy becsukott szemmel ne vegyen tudomást a világgazdasági válság tagállamokra gyakorolt hatásairól. A brit gazdaságpolitikának az eurózóna országaira, az egész Európai Unióra, sőt azon túlra is ki kellett dolgoznia a megfelelő stratégiákat. A 2008-as izlandi válság esetében lehetett látni, hogy a brit bankszektor és brit pénzügyi befektetések súlyos problémákkal néznek majd szembe. A két ország között diplomáciai feszültségek keletkeztek, amikor az izlandi parlament visszautasította annak a mintegy egymilliárd fontnak a visszafizetését, amely brit érdekeltségbe tartozott, és a válság következtében veszélybe került. A görög válság kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy az Egyesült Királyság nem nézheti hátratett kézzel az eurózóna tagállamainak vitáit a görög mentőcsomagról. A görög kötvények mintegy három százaléka brit bankok kezében van, ezért egy esetleges görög államcsőd rendkívül érzékenyen érintené az Egyesült Királyság pénzügyi szereplőit. A „PIIGS" (Portugália, Olaszország, Írország, Görögország, Spanyolország) országok válsága esetén a brit bankok hozzávetőleg százmilliárd font érékben lehetnek érintettek, ebből mintegy 25 milliárd font a görög és portugál részesedés. Spanyolország gazdasági megingása esetén súlyos problémákra számíthatnak a brit bankóriások, elsősorban

a Lloyds és Barclays, igaz, elsősorban a francia, a német és a svájci bankok aggódhatnak. Az ír válság több szempontból is tanulságos volt az Egyesült Királyság számára. Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság nem eurózónatag, mintegy 3,8 milliárd fonttal járult hozzá az ír gazdaság stabilizációjához. Írország az Egyesült Királyság jelentős gazdasági partnere. Észak-Írország exportjának kétharmada, az egész ország exportjának öt százaléka Írországba irányul, a kereskedelmi mérleg tartós aktívumot mutat az Egyesült Királyság irányába. A kétoldalú megállapodás alapján nyújtott kölcsön kiegészítette az Európai Stabilitási Mechanizmus 22,5 milliárd eurós, az Európai Stabilitási Eszköz 17,7 milliárd eurós, a Nemzetközi Valutaalap 22,5 milliárd eurós, valamint a svéd és a dán kormányok összesen egymilliárd eurós támogatását. Az ír válságban a Royal Bank of Scotland leányvállalatán, az Ulster Bankon keresztül 54 milliárd font erejéig volt érintett, a Lloyds csoport pedig 27 milliárd font erejéig, de az ír kormánynak és az ír bankoknak korábban nyújtott hitelek összértéke a százmilliárd fontot is elérte a brit bankrendszeren belül.

Görögország megsegítése kapcsán 2010. május 9-én a tagállamok létrehozták az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (European Financial Stability Facility, EFSF) amely az eurózóna tagállamainak nyújthat átmeneti segítséget. Az Egyesült Királyság ebben az együttműködésben – nem lévén eurózónatag – közvetlenül nem vesz részt. Az alap rendelkezésére álló mintegy 500 milliárd eurót a Nemzetközi Valutaalap 250 milliárd euró értékű kötelezettségvállalása egészíti ki, valamint a nem eurózóna-tagállamok, köztük az Egyesült Királyság önkéntes, kétoldalú felajánlásai. Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz mellett az Európai Bizottság a közös költségvetés terhére működteti az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmust (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM), amelyből egy tagállam 60 milliárd euró értékig kaphat további támogatást. Mivel a támogatás megítéléséhez a tagállamok minősített többsége szükséges, ezért 2013-ig előfordulhat, hogy az Egyesült Királyságnak akarata ellenére részt kell vennie a segítségnyújtásban. Cameron a 2010 decemberében megrendezett Európai Tanácson határozott ígéretet kapott a tagállamoktól, hogy egy állandó mechanizmus életbe léptetése után nem „trükkösen", az unió szerződésének 122. cikk 2. bekezdése[33] alapján teremtik meg a pénzügyi támogatás lehetőségét, hanem konkrét, egyértelmű szabályozáshoz kötik azt. Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt 2014-től felváltó és állandó Európai Stabilitási Mechanizmus legalább 500 milliárd euróval fog rendelkezni, és hasonlóan elődjéhez, a Nemzetközi Valutaalappal (amelyen keresztül az Egyesült Királyság is érintett) együttműködve kínál segítséget a bajba jutott tagállamoknak. A mechanizmus működtetésében az Egyesült Királyság közvetlenül nem vesz részt, de ez nem jelenti azt, hogy közvetetten ne lenne részese egy-egy nagyobb segítségnyújtásnak. A rendszer működése az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközhöz hasonlóan kötvények kibocsátásán alapul. A luxemburgi bejegyzésű gazdasági társaság (amelynek részvényesei az eurózóna tagállamai) által kibocsátott kötvényeket

a nemzetközi hitelminősítők a lehető legjobb, AAA kategóriába sorolják, így a bajba jutott tagállam sokkal kedvezőbb feltételekkel juthat forráshoz.[34] A kötvények vásárlói között az Egyesült Királyság pénzügyi befektetői is megjelennek. Az Európai Központi Bank által kibocsátandó közös eurókötvények ötlete elsősorban Németország és Franciaország ellenállása miatt jelenleg nincs napirenden, az Egyesült Királyság parlamentje figyelemmel kíséri a jelenleg zajló vitákat. A közös eurókötvény kibocsátásához valószínűleg módosítani kellene az Európai Unió működéséről szóló szerződést, hiszen a 125. cikke kimondja, hogy „a tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának (…) kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat". A közös eurókötvény kibocsátását a német és francia álláspontal megegyező okok miatt nem támogatja az Egyesült Királyság: a fiskális lazaságot felmutató ország jelenleg a kötvényeire vállalt magas kamattal fizet meg tetteiért, míg a közös eurókötvény alacsony kamatszinttel bátorítaná a felelőtlen magatartás folytatását, ami a pénzügyi rendszer instabilitásához vezetne, ez pedig alapvetően szemben áll az Egyesült Királyság érdekeivel.

Az Egyesült Királyság elutasítja a költségvetési gondokkal és hitelfelvételi problémákkal küszködő eurózóna-tagállamok pénzügyi kisegítését (bail-out), hiszen egyrészt az ország nem része a monetáris integrációnak, másrészt álláspontja szerint a segítséget a közösség szerződésének megsértésével lehet csak megtenni. Így a Görögországnak juttatott kisegítőcsomag több brit politikus szerint is jogilag erősen megkérdőjelezhető, hiszen az az unió 122. cikk 2. bekezdésére hivatkozva történt, pedig sem természeti katasztrófa nem történt, sem olyan helyzet nem állt fenn, amelyeket ne tudott volna Görögország befolyásolni. Az ideiglenes mechanizmust 2014-ben felváltó állandó rendszerben az Egyesült Királyság nem vesz részt. Aggodalommal tölti el az Egyesült Királyságot, hogy az új rendszer életbe lépéséig az európai pénzügyi stabilitási mechanizmuson (European Financial Stabilisation Mechanism) keresztül a kisegítés kötelezettsége rá is hárulna, hiszen 2010-ben Alistair Darling, a Brown-kormány pénzügyminisztere 13,6 százalék erejéig vállalta a költségeket.

A gazdasági kormányzásról szóló előterjesztések között szereplő pénzügyi felügyeleti tervekkel az Egyesült Királyság alapvetően egyetért, de nem minden felállított intézményben vesz részt. A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (European System of Financial Supervision) részeként létrehozandó Európai Bank Hatóság[35] (European Banking Authority) Londonban alakult meg 2011 januárjában, párhuzamosan az Európai Biztosítási Hatósággal (European Insurance and Occupational Pensions Authority), valamint az Európai Tőkepiaci Hatósággal (European Securities and Markets Authority). A létrehozott új intézmények az európai pénzügyi rendszer hatékony működését segítik elő, így könnyebbé válik az információcsere, a kockázatelemzés, és a határokon átnyúló pénzügyi tevékenységek ellenőrzése. Az Európai Tőkepiaci Hatóságban az Egyesült Királyság nem képviselteti magát, s ez rögtön aggodalommal

töltötte el a City fontos szereplőjét, nevezetesen a londoni fémtőzsdét.[36] A vezérigazgatóvá kinevezendő Verena Ross (aki korábban is a brit pénzügyi piacok ellenőrzésével foglalkozott) személye viszont elégedettséggel töltötte el a londoni pénzügyi piacokat. Az általános aggodalom jogos, hiszen a tervek szerint az új ellenőrzési rendszer nagyobb átláthatóságot teremtene a speciális fedezeti alapok (hedge funds) területén. A londoni Cityt ez a lépés meglehetősen érzékenyen érintené, hiszen a világra vetítve a tranzakciók 80 százaléka itt zajlik. Ezenkívül az Egyesült Királyság több tagállammal együtt nem támogatja az ún. „fedezetlen rövidre eladás" (uncovered short selling) területén a szigorúbb európai szabályozás bevezetését.

Az Európai Bizottság által 2011 tavaszán kezdeményezett közös konszolidált társasági adóalap (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) terve várhatóan a brit politikai élet vitáinak keresztüzébe kerül, annak ellenére, hogy a kormány többször is nyomatékosította, nem kíván részese lenni semmiféle európai adóharmonizációs törekvésnek. A rendszer nem közös adókulcs bevezetését jelentené, hanem a közös adóalap megállapításával elsősorban a multinacionális vállalatok Európán belüli pénzügyi transzferekkel lebonyolított adóelkerülését akadályozná meg, amelyből az Egyesült Királyság sokat nyerhetne.[37] A kétségtelen előnyök mellett tény, hogy a közös adóalap számítása a gazdasági szuverenitást korlátozását jelenti. Félő, hogy a brit euroszkeptikusok elsősorban ezzel fognak érvelni az elutasítás mellett.

Az elsősorban Németország és Franciaország elképzeléseit tartalmazó versenyképességi paktum, amely végül az „Euró Plusz paktum" elnevezést kapta, az eurózóna tagállamai számára alakít ki szigorú mechanizmusokat a nemzetállami költségvetési politikákra vonatkozóan. A tagállami költségvetési terveket minden évben uniós szintű ellenőrzési folyamatnak kell alávetni, a költségvetések betartásával pedig szintén el kell számolniuk a tagállamoknak az unió felé. A paktum foglalkoztatáspolitikai, nyugdíjharmonizációs és bizonyos adóharmonizációs terveket is tartalmaz. Az előírások megszegőinek jelentős pénzbírságot kellene fizetniük. Az Európai Tanács 2011. március 24–25-én lezajlott ülésén az Egyesült Királyság hivatalosan is bejelentette távol maradását a paktumtól. A költségvetési ellenőrzési mechanizmusban azonban ennek ellenére valószínűleg részt vesz, hiszen a létrehozandó európai rendszerhez hasonló feladatokat ellátó brit intézmény már létezik az országban (Office of Budget Responsabilty), így az európai intézmény sem jelentene sok újdonságot a folyamatban. Az unió szerződése szerint a tagállamoknak el kell kerülniük a jelentős költségvetési hiányok kialakulását. Az Egyesült Királyság által kialkudott jegyzőkönyv szerint neki „törekednie kell" a jelentős költségvetési hiány elkerülésére. A brit kormány számára fontos szimbolikus jelentősége lenne, hogy az éves költségvetés tervezetét – ellentétben a többi tagállammal – először mindenképpen a brit parlamentnek mutatnák be, s csak ezután kerülne az európai ellenőrzési szintre.

A gazdasági kormányzásról kötendő megállapodás miatt szükség lesz az Európai Unió szerződésének módosítására, és a brit parlamentnek – függetlenül attól, hogy

nem tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak – ratifikálnia kell azt. Az eljárás minden valószínűség szerint már az új Európai Unió törvény alapján történik. Az Európai Unió törvény automatikusan népszavazás kiírását tenné szükségessé, mivel azonban az Egyesült Királyság nem részese az együttműködésnek, ezért a törvény 4. bekezdése alapján nem kell a kormánynak ezt az utat választania, a parlamentnek új törvény megalkotásával kell átültetnie a hazai jogrendszerbe az európai szabályozást.

A 2014 és 2020 közötti közös költségvetés és a brit visszatérítés örökzöld kérdése

A Cameron-kormány eltökélt szándéka, hogy az Európai Unió költségvetésének összegét csökkentsék a tagállamok. A kormány első konkrét elképzelései a 2011. évi közös költségvetéssel kapcsolatban már 2010 őszén látszottak. A Cameron-kormány sokáig blokkolta a költségvetési folyamatot. Kétségtelenül fontos volt annak a látszatnak a fenntartása, hogy a hazai megszorításokkal párhuzamosan európai szinten is a nadrágszíj összehúzásra törekszik a kormány. Az Európai Parlament 6,19 százalékos éves növekedési javaslatával szemben 2,91 százalékos növekedés javasolt (126,5 milliárd euró többletet), és a javaslathoz tíz európai tagállam támogatását is megszerezte, köztük Hollandiáét, Németországét és Franciaországét. A költségek növekedését elsősorban a közös külügyi szolgálat működtetése indokolta, de olyan nagy projektek támogatásához is szükség van a forrásokra, mint a ITER fúziós reaktor. A decemberi megállapodás a brit elképzeléseket tükrözte.

A költségvetési kérdésekkel kapcsolatos egyre kiélezettebb helyzetet mutatja, hogy George Osborn, a Cameron-kormány pénzügyminisztere 2011. február 15-én Brüsszelben visszautasította a 2009-es közös költségvetés beszámolójának elfogadását,[38] és felhívta a figyelmet a nagyobb átláthatóság megteremtésére a közpénzek elköltése kapcsán.

A rövid távú költségvetési elképzeléseknél azonban még fontosabb a 2014 és 2020 közötti következő költségvetési időszakkal kapcsolatos brit álláspont kialakítása. Konkrét pénzügyi tervek a tanulmány írásakor még nem álltak rendelkezésre, de a brit álláspont határozottan kirajzolódik már 2011 elején. Az Egyesült Királyság közös költségvetéshez való hozzájárulása örökzöld témája az integráció történetének. Az 1973-as brit csatlakozás után kialakult közösségi saját források rendszere nem kedvezett az ország nettó befizetési pozíciójának. A viszonylag kicsi és fejlett mezőgazdasági szektor miatt a közösség felől visszaáramló kifizetések aránytalanul alacsonyak voltak befizetésekhez képest. Margaret Thatcher gyakorlatilag megbénította a közösség döntéshozatali rendszerét, amíg nem sikerült megoldást találni a problémára. 1984-ben a tanács fontainebleau-i ülésén London megállapodott abban a visszatérítési rendszerben, amely

a mai napig érvényben van, és amely szerint a nettó költségvetési befizetések kétharmadát feltételek és időkorlátozás nélkül visszakapja. A visszatérítés kérdése az elmúlt tíz évben egyre inkább a figyelem középpontjába került, és jogosságát több tagállam is vitatja. Az érv egyszerű: a nyolcvanas évek elején az Egyesült Királyság a tagállamok többségéhez képest viszonylag szegény volt, az akkori közös költségvetési rendszer szerint valóban sokat kellett befizetnie (hiszen külkereskedelme a Nemzetközösség országai felé erősen nyitott volt, ezért sok vámot fizetett a közös kasszába), a mezőgazdasági kifizetések pedig akkor a közös költségvetés 71 százalékát tették ki (ma 40 százalék körül van). Az ezredforduló után azonban a helyzet alapvetően megváltozott. Az Egyesült Királyság az egyik legerősebb európai gazdasággal rendelkezik, a közös költségvetési rendszer már nem a hagyományos saját források (vámok és lefölözések) rendszerén alapul elsősorban, hanem a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapján számolják. A tagállamok véleménye szerint a kelet-európai országok csatlakozása után a szolidaritás jegyében az Egyesült Királyságnak sokkal jobban részt kellene vennie a közös költségvetés működtetésében.

A brit álláspont a visszatérítés jogosságát illetően egyértelmű: London akkor hajlandó tárgyalni a visszatérítés kérdéséről, ha megszűnik a visszatérítés oka, azaz a közös mezőgazdasági politika aránytalanul nagy részesedése a költségvetési kifizetésekben. A brit érvek szerint a közös költségvetés továbbra is az 1960-as évek érdekviszonyait konzerválja, és alapvetően Franciaország, másodsorban pedig a többi nagy mezőgazdasági szektorral rendelkező országok érdekeit képviseli. A visszatérítés nélkül az Egyesült Királyság nettó költségvetési pozíciója a Franciaország kétszereséhez, Németország másfélszereséhez közelítene. Az Egyesült Királyság 2009-ben 14,7 milliárd fontot fizetett az unió költségvetésébe, és 10,86 milliárd fontot kapott vissza, nettó költségvetési hozzájárulása így 3,92 milliárd font volt. A visszatérítés ebben az évben 5,4 milliárd fontot tett ki, azaz nélküle 9,32 milliárd font lett volna a nettó költségvetési hozzájárulás mértéke.[39] A 2007–2013-as költségvetési időszak tárgyalásain is elhangzott javaslatként a kutatás-fejlesztési programok kiszélesítésének igénye a mezőgazdasági politika rovására, érdemi átcsoportosítás azonban nem történt a költségvetési kiadások rendszerében. Tony Blair a kelet-európai országok nyomására mégis valamennyit engedett a visszatérítésből: 2007-től kezdődve évi egymilliárd fonttal csökkent a visszatérítés összege, így összesen mintegy 20 százalékkal kevesebb jár vissza 2013 végéig. A visszatérítés jelenlegi mértéke így sem lebecsülendő: megközelítőleg hárommilliárd euró volt 2010-ben.[40]

David Cameron 2010. december 20-án győzelemként jelentette be, hogy Franciaországgal, Németországgal, Finnországgal és Hollandiával megállapodásra jutott a közös költésvetés növekedési ütemének az évtized végéig történő befagyasztásában.[41] Politikai ellenfelei és a szakértők többsége is súlyos kritikákkal illették a miniszterelnököt, hiszen a költségvetés érdemi reformja mellett nem állt ki. A javaslat pedig messze

nem teszi lehetővé a költségvetési főösszegnek a reformok végigvitelével egyesek számítások szerint elérhető, akár évi tízszázalékos csökkentését.

A bizottság a közös mezőgazdasági politika reformjára három javaslatot tett a 2010. november 18-án megjelent jelentésében. Az első szerint ne legyen változás, a második javaslat a korlátozott, míg a harmadik a radikális reformokat helyezte kilátásba. Az Egyesült Királyság Svédországgal, Dániával és Hollandiával az utóbbi megoldást választaná, a tanácsban azonban nem tudnák biztosítani a többséget a javaslat támogatásához, és az Európai Parlament sem támogatná ezt a változatot. Amennyiben a közös mezőgazdaság reformja csak korlátozott mértékű lesz, akkor az egész költségvetés szerkezete sem fog lényegesen megváltozni az évtized végéig.

Jegyzetek

1 A többi között ez tette lehetetlenné az Egyesült Királyság EGK-csatlakozását 1961–62-ben.
2 Gazdasági és Monetáris Unió, Szociális charta, Bel- és Igazságügyi Együttműködés, később az Alapjogi charta.
3 Éric Le Boucher: „Économicque britannique: fin out rebond d'un modèle?". *Politique Étrangère,* No. 2 (2010).
4 Office for National Statistics: „The Pink Book 2010". *Office for National Statistics,* http://www.statistics.gov.uk/statbase/product.asp?vlnk=1140. 24. o. Letöltés ideje: 2011. március 11.
5 Vernon Bogdanor: *The New British Constitution.* Oxford: Hart Publishing, 2010. 4–5. o.
6 Az 1980-as években egy spanyol halászati társaság, a Factortame – az 1894-es brit kereskedelmi hajózási törvény alapján – hajóit brit zászló alatt regisztráltatta és brit vizeken halászati tevékenységet folytatott. 1988-ban a brit kormány a hivatkozott törvény módosításával be kívánta zárni a „kiskapukat", és kizárólag akkor engedélyezte volna a brit regisztrációt, ha az illető hajózási társaság „valódi" kapcsolatban áll az Egyesült Királysággal (a „valódi kapcsolatot" több ponton is a brit állampolgársághoz kötötte). A Factortame a római szerződés diszkrimináció elleni jogszabályának megsértésére hivatkozott az Európai Bíróságnál, amit az jóvá is hagyott. Az ítélet egyértelművé tette az Európai Közösség jogának elsőbbrendűségét, és nyilvánvalóvá vált, hogy a brit kormány a közösségi jog érvényesítését nem tudja törvénnyel felülírni.
7 „Eurobarometre 74, Automne 2010. L'opinion Publique Dans L'union Europeenne". *Commission européenne,* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_fr.pdf, 2011. február. 44. o.
8 „European Union Bill 2010–2011". *www.parliament.uk,* http://services.parliament.uk/bills/2010-11/europeanunion.html. Letöltés ideje: 2011. március 11.
9 Ellentétben az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának első tíz kiegészítésével, amelyek a kisebbségek jogát védték a többséggel szemben.
10 Bogdanor: *i. m.* 59. o.
11 Charles Grant: „Cameron's Europe: Can the Conservatives Achieve Their EU Objectives?". *Centre for European Reform,* http://www.cer.org.uk/pdf/essay_936_dec09.pdf, 2009. 20. o.
12 Steve Peers: „UK's European Union Bill". *Statewatch,* http://www.statewatch.org/analyses/no-111-uk-eu százalék20bill.pdf, 2010. 10. o.
13 *Uo.* 12. o.
14 Steve Peers: *UK and Irish Opt-Outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) Law.* Essex: University of Essex, 2009.

15 Dánia más jellegű *opt-out*tal rendelkezik.
16 Cameron 2009. novemberi beszédében a munkaidőre vonatkozó direktívát szó szerint meg is említette.
17 Grant: *i. m.* 12. o.
18 L. Clara Marina O'Donnell – Richard G. Whitman: „European Policy under Gordon Brown: Perspectives on a Future Prime Minister". *International Affairs,* Vol. 83. No. 1. (2007). 253–272. o.
19 A repülőgép többéves csúszással, 2009. december 14-én emelkedett először a levegőbe, berepüléseit 2010–2011 folyamán végzik, hadrendbe állítása csak azt követően lehetséges.
20 Például az *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (OCCAR). Az A400M projekt mellett a másik jelentős együttműködés az Eurofighter Typhoon repülőgép közös fejlesztése volt.
21 A két stratégiai dokumentum, az „Options for Change" 1990-ben, a „Front Line First" 1994-ben jelent meg.
22 A konzervatívok 2007-ben, a Chatham House-ban tették közzé globális biztonságpolitikai elemzésüket. David Cameron, Pauline Neville-Jones és Robin Niblett: „Conservative Party National and International Security Policy Group Report Launch". *Chatham House,* http://www.chathamhouse.org.uk/files/9544_260707cameron.pdf, 2007. július 26.
23 Az új, Queen Elizabeth osztályú repülőgép-hordozók csak 2020 után állnak szolgálatba, addig a briteknek nem lesznek ilyen típusú hajóik a hadrendben.
24 A francia védelmi stratégia frissítése legutóbb 2008-ban történt meg. *Défense et Sécuritaté nationale. Le Livre blanc.* Paris: Odile Jacob – La Documentation française, 2008. Elektronikus változat: http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf.
25 Ezen a terülten az Egyesült Királyság meghatározóan az Amerikai Egyesült Államokkal működik együtt, önmagában már az európai partner felé „nyitás" nagy jelentőséggel bír.
26 Ben Jones: „Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?". *European Union Institute for Security Studies Occasional Paper,* No. 88. (2011). 39. o. Elektronikus változat: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op88--Franco-British_military_cooperation--a_new_engine_for_European_defence.pdf.
27 „Food for Thought. European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe. »Ghent Initiative«". http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/papsweallpoolsharingnot.pdf, 2010. november.
28 House of Lords, European Union Committee: „10th Report of Session 2007–08: The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment. Volume I: Report". *Parliament.uk,* http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf, 2008. március 13. 101. o.
29 Ashtont Gordon Brown miniszterelnök ajánlotta a főképviselő posztjára.
30 A 2003 októberében létrejött megállapodás eredményeként Irán néhány hónappal később aláírta az atomsorompó-szerződés kiegészítő jegyzőkönyvét, 2004 novemberétől pedig – a nukleáris programon túl – tárgyalások kezdődtek a biztonságpolitikai és technológiai együttműködésről is.
31 Royal Institute of International Affairs: *A British Agenda for Europe. Designing Our Own Future. The Chatham House Commission Report on Europe after Fifty: Policy Implications for Britain.* London: Royal Institute of International Affairs, 2008. 22. o. Elektronikus változat: http://www.chathamhouse.org.uk/files/12105_europe0908.pdf.
32 *Uo.* 23–27. o.
33 Ez a bekezdés hivatkozik a különleges helyzet esetén nyújtható pénzügyi kisegítés lehetőségére. *„Ha egy tagállam természeti csapások vagy általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállamnak bizonyos feltételek mellett uniós pénzügyi támogatást nyújthat."*
34 Görögország megsegítése még az EFSF/EFSM mechanizmuson kívül történt. Tulajdonképpen a tagállamok és az IMF nyújtottak (2/3:1/3 arányban) – a piaci kamatnál alig alacsonyabb szinten – kölcsönt Görögországnak.
35 Az EBA az Európai Bankfelügyeleti Bizottságot (Committee of European Banking Supervisors) váltotta fel.

36 Michael Taylor–William Hardy: „Concern over UK Presence in EU Regulation". *Reuters,* http://uk.reuters.com/article/2010/12/02/uk-lme-regulation-idUKTRE6B11W420101202, 2010. december 2.
37 A témáról bővebben: Richard Murphy: „Bring on the Common Consolidated Corporate Tax Base". *Tax Research UK,* http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2011/02/07/bring-on-the-common-consolidated-corporate-tax-base, 2011. február 7.
38 Bár a könyvvizsgálók tizenhat éve nem hagyják jóvá a költségvetési beszámolókat, ez az első alkalom, hogy egy tagállam hasonlóképpen jár el.
39 Office for National Statistics*: i. m.* 161. o.
40 A visszatérítést négyéves időszakra számolják, visszamenőlegesen.
41 David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte és Mari Kiviniemi: „Letter to President of European Commission". *Number10.gov.uk,* http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/12/letter-to-president-of-european-commission-58224, 2010. december 18.

Résumé

The European policy of the British coalition government - Same old reservations, new reasons

Britain's first coalition government since World War II is facing a new kind of Europe, and at the same time the European Union is facing a new kind of United Kingdom. Political integration, economic governance, sovereignty are in the centre of the debates about the future relations between the UK and the EU. Euroscepticism is still sidelined, but a major rethinking of European policies is currently underway in the UK. As the government stated, "the British coalition Government has pledged to be ‚active and activist' in Europe, whilst protecting British interests". The new European Union Act ensures that if there is a new change to the EU Treaties that prescribes the delegation of powers from the UK to the EU, the British government will have to get the people's consent in a national referendum before it can consent to the change. The study analyses the consequences of the new constitutional framework of the UK and examines the current debates on the common foreign and defence policy, on economic governance and on the future of the EU budget.