

## UNIÓS CSÚCS – VALÓDI MEGOLDÁSOK VAGY CSÚCSRA JÁRATOTT LÓZUNGOK?

2016. február 21.

**Kovács János**  
vezető elemző

Talán nem túlzás azt állítani, hogy az Európai Unió politikai agendáját az utóbbi években elsősorban a krízismenedzselés határozta meg. (Az uniót érintő legfőbb kihívásokról már írtam korábban.<sup>1</sup>) A legutóbbi EU-csúcson David Cameron brit miniszterelnök 2015. november 10-i levelében foglalt igények (az EU intézményes reformját is előirányzó brit törekvések, amelyek Cameron „reformcsomagjaként” váltak ismertté a sajtóban) kompromisszumos kielégítése, valamint a migrációs válság kezelését szolgáló rendezési terv elfogadása álltak. A csúcsértekezlet pénteki zárónapját követően számos – ellentmondásoktól nem mentes – értékelés jelent meg a sajtóban, melyek egy része inkább politikai interpretációnak mondható. Mit is tartalmaz pontosan a megállapodás?

### Migrációs krízis

Az EU-csúcs zárónyilatkozata<sup>2</sup> kimondja, hogy a migrációs válság kapcsán a fő cél az áradat mihamarabbi megfékezése, melynek eszközei a külső határok védelme, az illegális migráció (a fogalomhasználat terén tartalmi különbség lehet a magyar értelmezéshez képest) visszaszorítása, a schengeni övezet integritásának megőrzése. Az EU üdvözli a NATO erőfeszítéseit, úgymint a felderítési-monitoringozási tevékenységet, az Égei-tengeren való illegális átkelés felügyeletét, továbbá szorgalmazza a FRONTEX és a NATO együttműködését. A megállapodás kimondja az EU-Törökország akcióterv teljes és mihamarabbi alkalmazásának szándékát a migrációs hullám és az embercsempész-hálózatok megfékezése érdekében. A dokumentum kitér arra, hogy a kezdeti lépések ellenére továbbra is magas a Törökország irányából a görög határon átkelők száma. A megállapodás hatékony végrehajtásában ekképp kulcsszerep jut Törökországnak.

***A Visegrádiak „B-terve” egy másodlagos védvonal meghúzására a macedón és a bolgár déli határ mentén mind a görög, mind a török fél EU-val szembeni zsarolási potenciálját csökkentette volna, jelentősen javítva az unió tárgyalási pozícióit, ezt azonban Brüsszel és***

<sup>1</sup> Szétesés vagy mélyebb integráció? – Válságjelek az EU-ban:

[http://iranytuintezet.hu/szeteses\\_vagy\\_melyebb\\_integracio\\_-\\_valsagjelek\\_az\\_eu-ban](http://iranytuintezet.hu/szeteses_vagy_melyebb_integracio_-_valsagjelek_az_eu-ban)

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/euco-conclusions\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/euco-conclusions_pdf/)

***különösen Berlin az uniós rendezési tervvel szembeni „külön utas” kísérletként értékelte. A második védvonal ráadásul nem zárta volna ki az EU-török megállapodás gyakorlati alkalmazhatóságát (helyette inkább egy újabb biztonsági garanciát irányzott elő), s nem bízta volna az unió több mint 500 millió polgárának védelmét (biztonságát és háborítatlanságát) egy vonakodó külső szereplőre (Törökország), valamint egy – a legutóbbi schengeni értékelési jelentés szerint – szerződéses kötelezettségeit nem teljesítő tagállamra (Görögország).***

Az EU részéről a humanitárius akciók támogatása továbbra is prioritás marad, a jelenlegi megállapodás pedig „globális felelősségnek” nevezi a szíriai menekültek, illetve a Szíriával határos országok segítségét. Az uniós csúcs zárónyilatkozata végre kimondja, hogy a nyugat-balkáni (vagyis a „keleti”) migrációs útvonal „komoly aggodalomra ad okot”. A schengeni-övezet „helyreállítását” (a külső határok effektív védelmével, a belső határellenőrzések átmeneti visszaállításának gyakorlatát felfüggesztve) szintén prioritásként fogadták el a tagállamok. Ezt segítené elő a felállított (és felállítandó) „hot spot”-ok hatékony működtetése, beleértve a személyazonosítást, a regisztrációt, az ujjlenyomatvételt, a személyes és utazási dokumentumok ellenőrzését, illetve az európai adatbázisok szisztematikus biztonsági ellenőrzését. A megállapodás emberhez méltó körülmények biztosításáról és megfelelő kapacitást biztosító fogadó állomások felállításáról is szól, ugyanakkor kijelenti: a menedékkérőknek nem áll módjában megválasztani, hogy mely tagállamban kívánják benyújtani a menedékkérelmüket. Az európai határ- és parti őrség megerősítését fel kívánja gyorsítani a jelenlegi megállapodás. Az EU intézményei és a tagállamok elkötelezettek egy „humánusabb és hatékonyabb” menedékpolitika alkalmazásában, aminek további részleteit a következő európai tanácsi ülésen vitatják meg. Szíria és Líbiai stabilizálásának szándéka, a civil lakosság védelme és humanitárius segítség nyújtása is megjelenik a deklarációk szintjén.

***Számos gyakorlati kérdésben továbbra is csak elvi megállapodást sikerült elérni (ezt jelzik a konkrét cselekvést nem előrevetítő, általánosságokat hangoztató deklarációk is), a további „pontosítások” igénye pedig jól jelzi: Európa továbbra sem képes egységes értelmezési keretbe foglalt, közös erőfeszítéseket tenni. Épp a konkrétumok hiánya miatt lehetséges, hogy a különböző politikai erők különféleképpen interpretálják az EU-csúcson született megállapodás tartalmát. A mostani megállapodás az EU-Törökország Akcióterv végrehajtását szorgalmazza, ami nem említ kötelező elosztási kvótákat (persze ez nem zárja ki, hogy valóban kötöttett egy német-török paktum, miként Orbán Viktor megjegyezte). A kötelező elosztási kvótákról döntés utoljára tavaly szeptemberben született (ahol Magyarország, Szlovákia, Csehország és Románia nemmel szavaztak, s a finnek tartózkodtak).***

## Az Egyesült Királyság helye az Európai Unióban

*Előjáróban érdemes megjegyezni, hogy a britek helyzete eddig is speciális volt. Egyrészt az Egyesült Királyság népességénél, gazdasági súlyánál fogva, másrészt azért, mert már korábban is „különleges státuszt” élveztek; elég a költségvetési visszatérítésre, az ország monetáris unión és schengeni rendszeren kívüli pozíciójára gondolni, de említhetjük a briteknek a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó alapjogi charta alkalmazása alóli mentességét, az uniós igazságügyi és rendőrségi együttműködésekkel való kimaradási lehetőségét is. Ezeket az elemeket a mostani megállapodás is megerősíti.* Az Egyesült Királyságban az EU-hoz való viszony egy politikai törésvonalképző tényezővé vált. A britek egy lazább, kevésbé elmélyített európai integrációban érdekeltek, ugyanakkor egyedül nem rendelkeznek akkora befolyással, hogy mélyreható intézményi változásokat, akár az alapszerződések átfogó reformját képesek legyenek elérni. A mostani engedmények azonban ahhoz elegendőek lehetnek, hogy a június 23-án tartandó népszavazáson a választók többsége az EU-ban maradás mellett tegye le voksát. **Cameron a most kiharcolt eredményekre (noha azok alig érintik a brit euroszeptikusok fő követeléseit) építheti kampányát, magát a brit nemzeti érdekek harcos képviselőjének beállítva.**

**A mostani EU-csúcs záródokumentuma is rögzíti: az Egyesült Királysággal való megállapodás összhangban áll az uniós alapszerződésekkel (már csak emiatt sem indokolt átfogó reformokról beszélnünk, amit korábban a brit konzervatívok a zászlajukra tűztek).** A nemzeti valuta (font-sterling) helyett az euró bevezetése, az euróövezeti országok szorosabb fiskális integrációjának követelménye – ahogy eddig sem – ezután sem vonatkozik a britekre, csakúgy, mint a már fentebb felsorolt „kimaradási lehetőségek”. **A megállapodás deklarálja azt, ami már eddig is realitás volt: a „többsebességű Európát”,** ahol a felkészültebb vagy a mélyebb együttműködésben érdekelt tagállamok (a politikai akarat megléte esetén) időben előbb érhetik el az integráció magasabb fokát, mint a többi tagállam. A britek ún. kimaradási lehetőségeit felsoroló „engedmények” e megállapodás nélkül is megillették az Egyesült Királyságot a korábbi szabályok értelmében. **Ami mégis erőteljesebben megjelenik a mostani megállapodásban, az a szubszidiaritás elve, igénye** (a lazább vagy mélyebb intézményes együttműködésnek megfelelően bizonyos hatáskörök nemzetállami kompetenciában tartása), **valamint bizonyos garanciák, hogy a szorosabb gazdasági és monetáris unión kívül eső tagállamokat nem érheti semmilyen tekintetben diszkrimináció.**

A versenyképesség javítására vonatkozóan a felek rögzítik, hogy erősíteni kívánják a belső piacot, lépést tartva a változó környezettel, s konkrét lépéseket tesznek egy jobb szabályozási környezet érdekében (nevesítve a különböző területeket).

A szuverenitás-fejezet kimondja, hogy az Egyesült Királyságra nem vonatkozik az „egyre szorosabb unió” követelménye, amit a Szerződések legközelebbi felülvizsgálatakor (az euró-övezet döntéseire válaszul hozható korrekciós lépések jogával együtt) rögzíteni fognak. ***A megállapodásban szerepel, hogy az egyes tagállamok által a Közösségre ruházott kompetenciák módosíthatók, ám csak az összes tagállam egyetértésével történő szerződésmódosítással.*** A brit követelések között szereplő ún. „***piros lap***” rendszer is ***befogadásra került***, melynek lényege röviden, hogy egyes EU jogalkotási javaslatok a javaslat megtételétől számított 12 héten belül blokkolhatók nemzeti (tagállami) parlamentek által, uniós szinten összesítve a szavazatok több mint 55 százalékával.

***Az egyik neuralgikus pont a szociális kiadások reformjának és az unión belüli szabad mozgásnak (jelen esetben a munkavállalás szabadságának) a kérdése, ahol a briteknek kielégítő, kompromisszumos megállapodást sikerült elérniük.*** A dokumentum rögzíti, hogy az EU ún. négy alapszabadságának egyike, a munkaerő szabad áramlása nem sérülhet, ugyanakkor a szociális kedvezmények rendszere estében (melyet az uniós jog koordinál, de nem harmonizál) megfigyelhető, hogy az eltérő szabályozás nagyobb arányban vonzza egyes tagországokba a munkavállalókat. Épp ezért bizonyos korlátozások megtétele indokolt lehet, azonban ezek nem torkollhatnak közvetlen vagy közvetett diszkriminációba. A munkaerő-piacon inaktív személyek joga a befogadó EU-tagországban maradásra az EU-jog értelmében attól függ, hogy elegendő anyagi forrással rendelkeznek-e ahhoz, hogy ők maguk és családjuk ne váljon tehetetlenné az adott ország szociális ellátórendszere számára, illetve rendelkeznek-e teljes körű egészség-biztosítással. Az e feltételek alapján tartózkodási joggal nem rendelkező, vagy tartózkodásukat kizárólag munkakereséssel töltő, más uniós tagállamokból érkező polgároktól megtagadható a szociális segélyezés. A szociális transferekhez való hozzáférés korlátozása a megállapodás (és a részletes, másodlagos szabályozás) hatályba lépését követő 7 évben alkalmazható, minden esetben legfeljebb 4 éves, fokozatosan enyhülő mértékű korlátozással. A családi pótlék kifizetése kapcsán a megállapodás értelmében az újonnan érkező munkavállalókra azonnal, a korábban érkezettekre (a visszamenőleges hatály elkerülése érdekében) 2020-tól alkalmaznák a megváltoztatott indexálást (amit a küldő/származási országban családi pótlékként folyósított nominális – euróban kifejezett – összeghez, valamint a brit vásárlóértékhez igazítanak). Ráadásul utóbbi lehetőség a többi EU-tagállam előtt is megnyílhat a jövőben.

***A megállapodásban rögzítettek a brit népszavazás után (a tagság fenntartása melletti döntés esetén) kerülhetnek bevezetésre.***