

KISS LILLA NÓRA\*

## Kilépés az Európai Unióból – Az EUSZ 50. cikke a Brexit tükrében

*Brexit – EUSZ 50. cikk – tagállami kilépés joga – európai integráció*

Az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) létrehozó Római Szerződés (1957) meghatározta az alapvetően gazdasági indíttatású, határozatlan időre létrehozott európai integráció fő célkitűzését, az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység alapköveinek létrehozását”.<sup>1</sup> Az EGK határozatlan időre történő létrehozása egy olyan állandóan működő, stabilitást jelentő rendszert kívánt biztosítani, mely szupranacionális szervezatként korlátozza<sup>2</sup> a tagállamok szuverenitását. Ebbe a környezetbe még koncepcionálisan sem férhetett bele a tagállami kilépéshez való jog közösségi jog általi biztosítása. Ezért, amennyiben a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése (2009) előtt tagállami kilépésre került volna sor,<sup>3</sup> a nemzetközi jog

\* Dr. Kiss Lilla Nóra tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék. E-mail: joglilla@uni-miskolc.hu. A kézirat lezárásának időpontja 2019. január. A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Gyöző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>1</sup> Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU> (2019. 01. 31.).

<sup>2</sup> Ezen korlátozásokat az Európai Bíróság a Costa v. ENEL ügyben értelmezte: „Az EGK Szerződés saját jogrendszer teremtett, mely a tagállamok jogrendszerének részévé vált, s mely jogrendszerhez a nemzeti bíróságok kötvé vannak. A Közösség határozatlan időre történő létrehozásával, saját intézményeinek felállításával, jogképességének elismerésével, s azáltal, hogy a Közösség nemzetközi szinten is képviselteti magát, a tagállamok felhatalmazást adtak (szuverenitásuk korlátozásával és bizonyos hatásköreik Közösségre ruházásával), mellyel alávetették magukat és állampolgáraikat a közösségi jognak.” C-6/64. sz., Costa v. ENEL ügy [1964], EBHT 1141, ECLI:EU:C:1964:66, 3. pont.

<sup>3</sup> Egészen pontosan Dánia 1973-as csatlakozásával Grönland is csatlakozott az EGK-hoz – de Dánia jogán –, mely társult tagállamiság 1985-ig tartott. Grönland ugyanis az ún. autonómiatörvény elfogadását követően nem sokkal elhatározta kilépését az EGK-ból, amit Dánia – tekintettel társállama független döntéshozatali jogaira – tiszteletben tartott. Grönland speciális jogállásáról és kilépéséről több tanulmány is

szabályai szerint történhetett volna meg a Közösség elhagyása. Elsőként az uniós jog történetében az Európai Alkotmány szerződés tartalmazta a tagállamok egyoldalú kilépéshez való jogát, viszont a holland és francia népszavazásoknak köszönhetően az Alkotmány sosem lépett hatályba. Ezt követően – az Alkotmány szerződés több újító rendelkezéséhez hasonlóan – a Lisszaboni Szerződés emelte be a kilépés jogát az uniós joganyagba. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy 1957–2009 között nem merült fel egy tagállam részéről sem a kilépés kérdése. A britek már a csatlakozásukat megelőzően nyilatkoztak, hogy a csatlakozást követően bármikor népszavazás során eldönthetik, hogy fenntartják-e tagállami jogviszonyukat az EGK-ban. Majd az 1973-ban bekövetkezett csatlakozásukat követően, 1975-ben népszavazással döntöttek tagságuk megerősítéséről (első Brexit-népszavazás).<sup>4</sup> A kilépés felmerült a görögök körében is az 1980-as években, viszont náluk népszavazásra nem került sor.

A 2016. június 23-ai népszavazás fordulópontot jelent az EU és az Egyesült Királyság (a továbbiakban: UK) közös történetében. Emellett egyrészt az integrációs paradigma változását hozza magával, másrészt az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 50. cikkének első alkalmazását jelenti, melynek során különösen fontos a „jó gyakorlat” kidolgozása mindkét fél részéről. A következőkben az 50. cikket elemzem és azt vizsgálom, hogy a kilépési klauzula rendelkezései a gyakorlatban miként is érvényesülnek.

## 1. Az EU-ból történő egyoldalú kilépés joga: az EUSZ 50. cikke

Az EUSZ 50. cikke garantálja a tagállamok egyoldalú kilépésének jogát, ami mérföldkő az uniós jogfejlődésben, hiszen egy tagállam esetleges kilépése immár az uniós jog adta keretek s nem a nemzetközi jog szabályai szerint történhet.<sup>5</sup> Az egyoldalú kilépés joga valójában nem teljesen egyoldalú. Maga a kilépés egy szükségszerűen kétoldalú folyamat, melyben az Európai Unió legalább tárgyaló félként részt vesz a kilépő tagállammal együtt, tehát csupán a kilépés elhatározása az, ami egyoldalúan történik. Onnantól kezdve, hogy a tagállam elhatározta kilépését, és erről hivatalos úton értesíti az Európai Tanácsot, a folyamat kétoldalúvá válik.

Az 50. cikk számos eljárásjogi és tartalmi kérdést nyitva hagy, ezzel az Európai Unió mint tárgyaló fél pozícióját erősíti, hiszen bizonytalanság övez számos, a kilépő

született. HARHOFF, Frederik: Greenland's withdrawal from the European Communities. *Common Market Law Review*, 1983/1, 13–33; KRÄMER, H. R.: Greenland's European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences. In: *German Yearbook of International Law*, Vol. 25., 1982, 273–289; Kiss Lilla Nóra (2018): Kilépés az Európai Közösségekből Lisszabon előtt: Grönland esete. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, XXXVII/1 (2018), 75–86.

<sup>4</sup> Az első „Brexit-ügyi” népszavazásra 1975. június 5-én került sor az Egyesült Királyságban, melyen a britek 67,2%-a döntött a közösségi tagság fenntartása mellett.

<sup>5</sup> Természetesen az uniós jog is része a nemzetközi jog anyagának, de szűkebb értelemben véve az uniós jog – mely felett hierarchiában a nemzetközi jog elsőbbséget élvez – speciális szabályanyag a nemzetközi jogon belül, így az Unió és egy tagállama tekintetében, amennyiben van vonatkozó uniós jogi norma, nem lehet nemzetközi jogot alkalmazni.

tagállam számára sarkalatos kérdést. A következőkben az 50. cikk rendelkezéseinek sorrendjét követve foglalom össze a nyitott kérdéseket, valamint azok jelentőségét, különösen a kilépés aktuális példája, a Brexit tükrében.

### 1.1. Alkotmányos követelmények

Az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése szerint „[s]aját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból”. A rendelkezés egyfelől a tagállami szuverenitás bástyája, hiszen garantálja a tagállam nemzeti szabályai szerinti döntéshozatalt a kilépésről, másfelől viszont bizonytalanságot is eredményezhet a kilépési döntés meghozatalának (akár 28-féle) módját illetően. Az alkotmányos követelmények tagállamonként eltérhetnek, ezért a kilépésről szóló döntés meghozatala más-más keretek között történhetne például Görögországban, Hollandiában vagy épp Magyarországon. Különösen igaz ez az Egyesült Királyság kilépését illetően, tekintve, hogy íratlan alkotmányos szabályokkal rendelkező tagállamról van szó. A brit helyzet különösen azért érdekes, mert a kilépésről szóló alkotmányos követelmények szerinti döntést a westminsteri parlament hozta meg, tiszteletben tartva a 2016. június 23-i véleménynyilvánító népszavazás eredményét. Mivel a brit parlament által meghozott döntés jogszerűsége vitathatatlan, a tagállami szuverenitás alá eső kérdés, véleményem szerint a parlamenti döntés alapjául szolgáló népszavazást érdemes megvizsgálni.

Alkotmányos követelményekkel összefüggő kérdéseket vehet fel a népszavazáson való szavazati joggal rendelkező<sup>6</sup> meghatározása, ugyanis a szavazáson nem vehettek részt az uniós (nem brit) polgárok<sup>7</sup> – még akkor sem, ha akár 15 évnél régebben az Egyesült Királyságban élnek – és azok a brit állampolgárok sem, akik már 15 éve nem élnek<sup>8</sup> az Egyesült Királyságban. Ezzel szemben a Brit Nemzetközösség országainak a polgárai szavazati joggal rendelkeztek. Miért van „több köze” a tagállamiság jövőjéhez egy az Egyesült Királyság területén kívül élő, nemzetközösségi polgárnak, mint egy az országban (akár 15 évnél régebb óta) élő, ott dolgozó, adót fizető, az állammal „szerves” kapcsolatban álló (és mindezen szempontok szerint a brit állampolgárokéhoz hasonló helyzetű) uniós polgárnak?

Az EU-ban az uniós polgársághoz fűződő jogok összessége – köztük a szavazati jog is, például a helyhatósági választásokon – épp azt a szerves kapcsolatot próbál-

<sup>6</sup> Az „EU-referendum törvény” határozza meg a népszavazáson szavazati joggal rendelkezők körét. The European Union Referendum Act of 2015, Section 2. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted> (2018. 03. 10.).

<sup>7</sup> A brit nemzeti statisztikai hivatal adatai szerint körülbelül 3,4 millió (nem brit) uniós polgár élt az Egyesült Királyságban a népszavazás idején. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality> (2018. 03. 10.).

<sup>8</sup> A *Shindler-ügyben* felmerült a kérdés, hogy a szavazásból történő kizárása a brit polgároknak, akik 15 éve nem az Egyesült Királyságban élnek, megvalósítja-e a szabad mozgás jogának korlátozását. Lásd H. Shindler MBE & J. MacLennan v Chancellor of the Duchy of Lancaster, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2016] EWHC 957 (Admin.) per Lloyd Jones LJ. <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/04/shindler-final.pdf> (2018. 03. 11.).

ja támogatni, amely az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása eredményeképpen alakult ki a polgár és lakóhelye (valamint lakóhelye igazgatása, irányítása) között. Ez a szerves kapcsolat hasonlóan jelen van a népszavazás esetén is, hiszen a szavazás eredménye meghatározhatja az egyén jövőjét, jogi státuszát is.

Felmerül a kérdés, hogy a legalább 15 éve külföldön élő brit polgárok kizárása a népszavazáson való részvételből megalapozhatja-e az európai polgárok közötti, lakóhelyük alapján való hátrányos megkülönböztetést.<sup>9</sup> Az Európai Törvényszék választ adhatott volna rá, amennyiben a kilépés részletes szabályainak a megállapítására irányuló tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat megsemmisítése érdekében indult (alább részletezendő) *Shindler-ügyben* érdemi döntést hozott volna, s nem a kereset elfogadhatatlanságát állapítja meg.<sup>10</sup>

Álláspontom szerint a 15 éve külföldön élő brit polgárok kizárása egy ilyen horderejű országos szintű népszavazásból – mely személyi hatályát tekintve egy országgyűlési választáséhoz hasonló – jogilag is elfogadhatatlan, a brit polgárok lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetését megvalósító döntés. Azt, hogy a népszavazáson való szavazati joggal rendelkezés<sup>11</sup> meghatározása az uniós polgárok lakóhely szerinti megkülönböztetését is megvalósítja-e, már összetettebb kérdés, hiszen a nem brit állampolgár uniós polgárok, akik az Egyesült Királyság területén éltek a népszavazás idején, szintén kimaradtak a szavazásra jogosultak köréből, ekképpen pedig az uniós polgárok között nem tettek különbséget a szavazáson. Ezért inkább a brit polgárok lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetése állhat fenn, amihez csak adalék, hogy ezen brit polgárok milyen százalékban élnek legalább 15 éve más uniós államban – élve a szabad mozgáshoz és munkavállaláshoz való jogukkal –, amire tekintettel esetleg fokozottan érintettek a népszavazás eredményeként indult folyamatban.

A *Shindler-ügyben* várt érdemi döntés jelentősége nagyknak tűnt, mind jogilag, mind politikai szempontból. Ha a Törvényszék érdemi döntést hozott volna, illetve a brit polgárok és az uniós polgárok közötti, lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetés megállapítására is kiterjedt volna a népszavazáson való részvételi jogosultság tekintetében, az bizonytalan politikai folyamatokat eredményezhetett volna. Természetesen a kilépési folyamat nem fordult volna vissza emiatt, hiszen az a brit parlamenti döntésen és nem közvetlenül a népszavazás eredményén vagy a határozaton alapult. Mégis tény az, hogy a parlament a népszavazás eredményére tekintettel

<sup>9</sup> Körülbelül 1,3 millió brit állampolgár él más EU-tagállamban. <https://fullfact.org/europe/how-many-uk-citizens-live-other-eu-countries/> (2018. 09. 10.).

<sup>10</sup> A T-458/17. sz., *Harry Shindler és társai v Európai Unió Tanácsa ügyben* 2018. november 26. napján hozott ítélet, ECLI:EU:T:2018:838. Indoklásában a megtámadott határozat felperesekre vonatkozó közvetett érintettségének hiányára utal, tekintettel arra, hogy a Törvényszék álláspontja szerint a felperesek szempontjából előkészítő vagy előzetes jellegű intézkedést jelent a jogi aktus, mely azt eredményezi, hogy a felperesek nem rendelkeznek keresetösségi joggal. A Törvényszék ítélete szerint ezért a határozat nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát.

<sup>11</sup> Az EU Referendum törvény határozza meg a népszavazáson szavazati joggal rendelkezők körét. A „The European Union Referendum Act of 2015”, Section 2. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted> (2018. 03. 10.).

hozta meg a döntését, ami az EU-ban maradásra történő többségi szavazás esetén vélhetően a meghozottal ellenkező előjelű lett volna, tekintettel arra, hogy 2016 júniusában többségében integrációpárti politikusok rendelkeztek mandátummal a brit törvényhozásban.

Feltételezhető az a tény is, hogy *politikailag elfogadhatatlan üzenete* lett volna annak, ha uniós polgárok is szavazhattak volna a Brexit-népszavazáson, szavazataikkal talán el is döntve<sup>12</sup> a kérdést. Az is vitathatatlan, hogy a brit parlament jogosult eldönteni, hogy a népszavazáson kiknek biztosít szavazati jogot – az uniós polgársághoz fűződő jogok sérelme nélkül. Mindemellett tény az is, hogy aránytalanság figyelhető meg a 15 éve külföldön élő brit polgár kizárása és a 15 éve az Egyesült Királyságban élő uniós polgár szavazati jogának nem biztosítása között. Meglátásom szerint ezen teljes kizárás okozta aránytalanság alapozhatja meg a további vizsgálódásokat az uniós polgársághoz mint szerzett jogokhoz fűződő védelem körében. Viszont mivel a népszavazás nem kötelezte a brit parlamentet a kilépésről való döntés formális meghozatalára, a fentebb kiemelt aránytalanság kollektíven nehezen támadható, inkább egyedi esetekben kezdeményezett bírósági eljárás várható – például az Emberi Jogok Európai Bíróságán – a kilépést követően.

Mindezek mellett felmerül a kérdés, hogy miért bízta teljes mértékben az uniós jogalkotó a tagállamra az (1) bekezdésben foglalt döntés meghozatalának minden kritériumát? Miért nincs egy közös keretrendszer vagy mechanizmus, mely elfogadottá teheti az Unió számára az egyébként szuverén tagállami döntést, ezzel egységes döntéshozatali kritériumokat állítva fel minden tagállam számára anélkül, hogy szövetségi állam szintjére emelné az (uniós szintet talán már meghaladott) integrációs mechanizmusokat?

Jelenleg, amennyiben vitathatónak vélik a kilépésre vonatkozó döntés meghozatalának mikéntjét – egységes uniós mechanizmus hiányában –, a nemzeti alkotmányvédő szerveknek lehet felülvizsgálati joga a meghozott döntés jogi megítélését illetően.

A kilépésre vonatkozó döntés elhatározása az EUSZ 50. cikkében szabályozott kilépési eljárás tágabb értelemben vett kezdőpontja, az eljárás első eleme, melynek jellemzője többek között az egyoldalúsága. Az egyoldalúság egészen addig jellemzője a folyamatnak, míg a következő pontban elemzett kilépési nyilatkozatát meg nem küldi a tagállam az EU illetékes intézményének, az Európai Tanácsnak, mely kézbesítéssel az eljárási folyamat kétoldalúvá válik.<sup>13</sup> A folyamat elemeinek elhatárolása meglátásom szerint azért fontos, mert az (1) bekezdés szerinti döntéshozatal egy szuverén állam saját döntése, mely döntésről, ha nem értesíti az EU illetékes intézményét, akkor az nem is vált ki joghatást. Ezt a Bizottság a „*no negotiation before notification*” (nincs tárgyalás a kilépésre vonatkozó döntés bejelentése előtt) stratégiaként szentesítette, hiszen nem volt hajlandó tárgyalásokba kezdeni a (2)

<sup>12</sup> A kilépők és a bent maradás mellett szavazók aránya 51,9% : 48,1% volt. Ez összesen 1 269 500 szavazattal jelentett többet a kilépők oldalán. Forrás: <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-brexite-referendum/> (2018. 03. 10.).

<sup>13</sup> A kilépési eljárás egyoldalú-kétoldalú elhatárolása kapcsán lásd korábban – hasonló értelemben – kifejtett álláspontomat: Kiss Lilla Nóra: Unilateral Withdrawal of a Member State? Some Thoughts on the Legal Dimensions of Brexit. *Pécs Journal of International and European Law*, 2018/I, 37.

bekezdés szerinti nyilatkozat megküldése nélkül, sem a kilépés, sem a kilépést követő együttműködés kapcsán. Más kérdés, hogy jogilag semmi sem tiltotta a kilépést elhatározó tagállam és az EU közti tárgyalásokat a kilépésről történő hivatalos értesítést megelőzően. Elképzelhető, hogy ilyen jellegű tárgyalásokkal akár az egész bejelentés megelőzhetővé válhatott volna.

Önmagában a kilépés elhatározása tehát egy belső jogi aktus, mely a tagállam belső jogrendszere (alkotmányos követelményei) szerint születik. A (2) bekezdés szerinti értesítés lesz az az aktus, amely után a tagállam önállóan már nem alakíthatja a folyamatot, csak az EU illetékes intézményeivel együtt. A kilépési eljárás szakaszainak az elhatárolását az alább részletesebben is bemutatott, *Wightman-ügyben* adott főtanácsnoki indítvány 118. és 119. pontjai szerint a Bizottság és a Tanács is fontosnak tartotta. Az indítvány szerint [a Bizottság és a Tanács álláspontja, hogy] „...a kezdeti szakasz teljes mértékben egyoldalú, és a tagállam ellenőrzése alatt áll. Ezzel szemben a középső szakasz (a tárgyalás) kétoldalú vagy többoldalú jelleggel bír, olyan módon, hogy az uniós intézmények hatáskörei érvényesülnek. A második szakasz megindításától fogva a bejelentést tevő tagállam elveszti az eljárás feletti ellenőrzését, amelynek következményeként nem vonhatja vissza egyoldalúan a kilépés bejelentését.”<sup>14</sup>

Maga Sánchez főtanácsnok nem ért egyet ezzel az értelmezéssel, s a 122. pontban így nyilatkozik a kérdésben: „Az uniós intézmények jogkörei, amelyek többoldalúvá teszik a kilépési eljárást, a második szakaszban nem szüntetik meg teljesen az egyoldalúságot, mivel egyfelől az e szakasz alapját képező előfeltétel a kilépésről szóló határozat (pontosabban a kilépési szándék) tagállamra háruló bejelentése, amelynek érvénytelensége vagy egyoldalú visszafordítása a következő szakaszokat megfosztja a jogalaptól. Másfelől az érintett állam nem köteles megállapodást kötni az Unióból való kilépéshez, és elegendő, ha hagyja letelni a kétéves, kötelező tárgyalási időszakot a kilépés lezárásához, ami az eljárás ezen szakaszában is megerősíti az egyoldalúság elemét.”<sup>15</sup>

Véleményem szerint az egyoldalúság végig jelen van az eljárásban – hiszen a kilépésre vonatkozó megállapodás hiányában is megtörténhet a kilépés –, viszont a kilépési döntés közlésével szükségszerűen kétoldalúvá válik a folyamat – mely a felek tárgyalásainak és aktivitásának függvényében vagy egy kilépési szerződéssel (két- vagy többoldalúan), vagy szerződés nélkül, rendezetlenül (egyoldalúan) zárul. Az egyoldalúság garantálja, hogy a kilépésben érintett tagállam egy számára esetlegesen előnytelen kilépési szerződés megkötése nélkül is kiléphessen, pusztán az idő múlására hagyatkozva.

### 1.2. A kilépés eljárási kérdései: az EUSZ 50. cikk (2)–(4) bekezdései

Az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése a kilépés eljárási kérdéseit rendezi, keretjelleggel. Eszerint „[a] kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai

<sup>14</sup> A C-621/18. sz. *Andy Wightman és társai v Secretary of State for Exiting the European Union* ügyben 2018. dec. 4. napján kelt főtanácsnoki indítvány, 119. pont, ECLI:EU:C:2018:978.

<sup>15</sup> A *Wightman-ügyben* 2018. dec. 4. napján kelt főtanácsnoki indítvány, 122. pont.



*Tanácsnak*”. Gyakorlatilag ez a bejelentés már nem csupán a szándék kifejezése, hanem a kilépésről szóló döntés, határozat kézbesítetté tétele, mellyel a döntés joghatást vált ki, és a folyamat elindul – ahogy az előző pontban rögzítettem –, kétoldalúvá válik.

Amennyiben elfogadjuk, hogy az (1) bekezdés szerinti döntést a tagállam saját hatáskörben, szuverén jogain alapulva hozza meg, melyet az EU nem vitat, nem hagy jóvá vagy utasít el, hanem csupán elfogadja annak tényét, akkor téves értelmezést alapozhat meg a „szándék” szó szerződésbeli használata, és helyesebb volna a kilépésről szóló döntés vagy határozat bejelentését rögzíteni az EUSZ-ben. A szándék szó használata – meglátásom szerint – ugyanis azt feltételezi,<sup>16</sup> hogy azt el kell fogadnia (netán jóvá kell hagynia) az Európai Tanácsnak, mert ez csupán egy *akarat* kifejezése, mely mit sem ér önmagában – holott az első bekezdés alapján a döntés meghozatala teljes mértékben a tagállam hatáskörében van.<sup>17</sup> A szándék szó jelentőségére *Sánchez* főtanácsnok is rámutatott a *Wightman-ügyben* előterjesztett indítványában. A főtanácsnok szerint „[a] szándékok nem véglegesek, és változhatnak. Aki harmadik személyt szándékáról értesít, abban várakozást ébreszt, de kötelezettséget nem vállal arra, hogy azt visszavonhatatlanul fenntartsa. E hatás kiváltásához az szükséges, hogy a szóban forgó szándék közlése az említett visszavonhatatlan jellegre való kifejezett hivatkozást tartalmazzon.”<sup>18</sup>

A britek a kilépési határozatot 2017. március 29-én küldték meg, hosszas belpolitikai és jogi vitákat követően. Az Egyesült Királyságban nem volt egyértelmű, hogy a kilépési szándéknyilatkozatot (ténylegesen: a döntést) *Theresa May* miniszterelnök küldheti-e meg az Európai Tanácsnak a kormány felhatalmazása szerint, vagy ahhoz a parlament jóváhagyása is szükséges. A parlamenti jóváhagyás szükségessége mellett döntött a brit legfelső bíróság<sup>19</sup> a *Miller-ügyben*. A nyilatkozatban foglalt döntés meghozatala és a döntés megküldése tehát még belügyként a tagállam hatásköri kérdései közé tartozik, amibe az EU nem avatkozik bele.

<sup>16</sup> Amely feltételezést megerősíti, hogy az Európai Unió Tanácsa 2017. május 22-én határozatot hozott, amely engedélyezi a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával való tárgyalások megkezdését a Brexit feltételeit meghatározó megállapodás megkötése céljából. A Tanács határozata a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával a tagállam Európai Unióból való kilépésének szabályait meghatározó megállapodásról folytatandó tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról, XT 21016/17, LIMITE, BXT 24. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/hu/pdf> (2019. 01. 31.).

<sup>17</sup> Meglátásom szerint a szándék szó használata megváltoztathatja az (1) bekezdés szerinti önálló döntés jellemzőit. Olyan ez, mint a felmondás és a közös megegyezéssel történő szerződésmegszüntetés közti különbség: megtehetem önállóan vagy a másik nélkül nem? Az (1) bekezdés felmondást sugall, a (2) szerinti szándékbejelentés pedig közös megegyezést. A (3) bekezdésben rögzített fordulat, mely szerint kilépési megállapodás hiányában is megtörténhet a kilépés, megint csak az elhatározás önállóságát erősíti. Kiss: i. m., 42.

<sup>18</sup> A *Wightman-ügyben* 2018. dec. 4. napján kelt főtanácsnoki indítvány, 100. pont.

<sup>19</sup> R (Miller) v Secretary of State for Exiting the EU (2017). A *Miller-ügyben* a Supreme Court kijelentette, hogy a brit nemzeti szabályok szerint a parlament jóváhagyása szükséges a kilépési nyilatkozat Európai Tanácshoz történő megküldéséhez. A brit alkotmányjogi szabályokról és a *Miller-ügyről* lásd CRAIG, Paul: Brexit. A Drama in Six Acts. *European Law Review*, 2016/4, 447–468; EDWARD, David–JACOBS, Francis–LEVER, Jeremy–MOUNTFIELD, Helen–FACEENNA, Gerry: In the matter of Article 50 of the Treaty of European Union – Opinion, 2017. 02. 10., 44–55. [https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Final\\_Article\\_50\\_Opinion\\_10.2.17.pdf](https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Final_Article_50_Opinion_10.2.17.pdf) (2019. 01. 31.).

Az uniós jog hiányosságaként értékelhető, hogy a kilépésre vonatkozó alkotmányos döntés meghozatala és a szándék közlése közti maximális időtartamot nem határozza meg. Emiatt akár évek telhetnek el a népszavazási eredmény, az ez alapján meghozott parlamenti döntés és annak az EU-hoz történő benyújtása között, ami bizonytalanságokat eredményezhet mindkét fél számára. Ez a megfontolás talán arra vezethető vissza, hogy a tagállami hatáskörben meghozott döntés megküldése is nemzeti döntésen alapul, amit az EU kívülről nem kíván határidőhöz kötni. Ezzel lehetőséget ad a tagállamnak, hogy akár *meg is gondolhassa magát*, mert mindaddig, amíg az Európai Tanácsot nem értesíti hivatalosan kilépési döntéséről – szándékáról – addig a kilépési eljárás függőben van.

A bejelentés egyik funkciója tehát, hogy a másik fél (EU) oldalán is megtörténjen a hivatalos tudomásszerzés a kilépés elhatározásáról, s az egyoldalúan eldöntött kilépésre vonatkozó eljárási folyamat kétoldalúvá váljon. Az eljárás innentől az EU aktív és passzív magatartása esetén egyaránt kétoldalú. A kétoldalúság nélkülözhetetlen, hiszen a tagállam a kilépéshez való jogát képtelen lenne egyoldalúan, az uniós jog szerint jogszerűen<sup>20</sup> gyakorolni. Ugyanakkor az EU aktív magatartása szükségszerű a folyamatban. Ennek oka, hogy a (2) bekezdés az Európai Tanács feladataként (kötelezettségeként) határozza meg az ún. „iránymutatások” kibocsátását. Ezt akkor is ki kell bocsátania az Európai Tanácsnak, amennyiben kilépési szerződést nem kívánna kötni a kilépő tagállammal (ami egyik tagállam kilépése esetén sem tűnne racionálisnak).

A bejelentés másik funkciója, hogy a kilépési eljárás második lépését, a nyilatkozat illetékeshez történő megküldését jelenti. Az értesítés kézbesítésével – a bejelentés átvételével – a folyamat kétoldalúvá válik, melyhez kapcsolódik egy objektív következmény is: megkezdődik a (3) bekezdésben jelölt kétéves időtartam. Ennek azért van jelentősége, mert – kilépési szerződés hiányában – e kétéves időtartam objektív határidőt jelent mindkét félnek. (A tagállam elveszti tagállami jogállását, minden ebből fakadó jogosultsággal és kötelezettséggel, az EU pedig egy tagállamát, amivel csökken a költségvetése, a jogszabályainak a területi és személyi hatálya, csökken uniós polgárainak a száma – s ekképpen fogyasztóinak száma is stb.)

A (2) bekezdés így folytatódik: *„Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait.”*

Az EUSZ, amellet, hogy számos kérdést – talán szándékosan, hogy ne könnyítse meg a kilépni szándékozó állam helyzetét – nyitva hagy, meghatározza az Európai Tanács feladatait a kilépési eljárás során. Eszerint a kilépési tárgyalások lefolytatásának elveit egy külön dokumentum rögzíti. A kijelentő mód használata feltételezi, hogy az iránymutatásokat követően tárgyalások lesznek, majd megállapodást kötnek a felek.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Persze megtilthatná az uniós jogi aktusok alkalmazását, visszaállíthatná a vámokat stb., de ez az EUSZ rendelkezéseivel ellentétes kilépési eljárás lenne, s így az uniós jog szerint nem lehetne jogszerű.

<sup>21</sup> A (3) bekezdés ellentmond ezzel a szemlélettel, amennyiben lehetővé teszi a kilépési megállapodás hiányában történő kilépést is.



Ahogy a kilépésről szóló döntés közlése esetén sem szab határidőt az 50. cikk a tagállam számára, az iránymutatás kibocsátására vonatkozóan sem teszi azt meg. Az Európai Tanács az iránymutatás kibocsátásának idejét így szabadon határozhatja meg, ami erős eszköz az intézmény kezében, hiszen mindaddig nem kezdődhetnek meg a kilépési tárgyalások, míg az azokra vonatkozó iránymutatást nem bocsátotta ki. Tekintettel arra, hogy a kilépési döntés megküldésével megkezdődik a határidő – mely ugyan meghosszabbítható, mégis ad egy keretet a folyamatnak –, ezért az iránymutatások észszerű időben történő kibocsátása elengedhetetlen. Ez egy konkrét határidő, az EUSZ-ben történő rögzítése nélkül is következik az EU-jog alapelveiből, mint amilyen például a lojális együttműködés elve.<sup>22</sup> Az iránymutatásokat<sup>23</sup> jelen esetben 2017. április 29-én, egy hónappal az Egyesült Királyság hivatalos értesítését követően bocsátotta ki az Európai Tanács.

Nem tisztázza az 50. cikk, hogy mit jelent „az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel” fordulat. Azt feltételezi, hogy valamiféle – gazdasági vagy diplomáciai – együttműködés továbbra is várható az egykori tagállam és az EU között a kilépést követően, de hogy a tárgyalások során ezt miként kell értelmezni, erre nem ad választ. Az sem egyértelmű, hogy mi érthető a *tagállam kilépésének részletes szabályai* fordulat alatt, főleg, hogy a következő bekezdés szerint kilépési megállapodás nélkül is megtörténhet egy tagállam kilépése.

A (2) bekezdés második része így szól: *„Ezt a megállapodást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően.”*

Az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdés szerint *„[a] Bizottság, illetve – ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli – a tervezett megállapodás tárgyától függően – az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.”*

Tehát, amennyiben lesz kilépésről szóló megállapodás az Egyesült Királyság és az EU között, arra az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdés szerinti tárgyalások útján kerülhet sor. Az 50. cikk rögzíti, hogy a megállapodás megkötésére a Tanács jogosult, minősített többséggel eljárva, de a megállapodást jóvá kell hagynia az Európai Parlamentnek is. A Tanács felhatalmazása alapján a kilépési tárgyalásokat a Bizottság folytatja le a kilépő tagállammal.

<sup>22</sup> Lásd még HILLION Christoph: Accession and Withdrawal in the Law of the European Union. In: Chalmers, Damian–Arnull, Anthony (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford University Press, Oxford, 2015, 126–151.

<sup>23</sup> Az EUSZ 50. cikke értelmében az Egyesült Királyság által tett bejelentést követően kidolgozott iránymutatások. Európai Tanács, EUCO XT 20004/17. sz. dokumentum. Az iránymutatásokat az Európai Tanács 2017. április 29-i rendkívüli ülésén hozta meg. <http://www.consilium.europa.eu/media/21750/29-euco-art50-guidelines-hu.pdf> (2018. 03. 30.).

A tárgyalásokat illetően az Európai Tanács által kiadott iránymutatások<sup>24</sup> szerint „az Unió átfogó célkitűzéseként arra fog törekedni a tárgyalások során, hogy megvédje a saját, a polgárai, a vállalkozásai és a tagállamai érdekeit. Az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésre vonatkozó döntése olyan jelentős mértékű bizonytalanságot teremt, amely fennakadásokat okozhat különösen az Egyesült Királyságban és kisebb mértékben más tagállamokban is. [...] Ezt szem előtt tartva szakaszos megközelítést alkalmazva kell eljárunk, amelynek megfelelően kiemelten kell kezelnünk azt a szempontot, hogy a kilépés rendezett körülmények között történjen.” Az iránymutatások szerint a kilépés „rendezett körülmények között történő” kezelése kiemelkedő jelentőségű, ami azt engedte feltételezni már 2017 áprilisában, hogy legalább egy a minimumtartalmakat (úgy mint uniós polgárság, pénzügyi kérdések, határkérdések Írország és Észak-Írország között) rögzítő megállapodás, *kilépési szerződés* várható. A szerződéstervezet és a további kapcsolatokról szóló politikai nyilatkozat<sup>25</sup> szövege mostanra nyilvánosságra került, egyelőre azonban még nem írták alá. A szerződéstervezet bővebb körben rögzít rendelkezéseket a korábban elvárttól. Magában foglalja az uniós polgársághoz, az áruk szabad mozgásához és a belső piachoz kapcsolódó kérdéseket, az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezéseket, a pénzügyi kérdéseket, az állami tulajdonú vállalkozásokra vonatkozó rendelkezéseket stb.

Az iránymutatásokból kiderül az is, hogy az EU egységesen lép fel, ami azt jelenti, hogy az Egyesült Királyság nem bocsátkozhat önálló tárgyalásokba tagállamokkal a kilépését vagy jövőbeni kapcsolatait illetően. Tehát a tagállamok részvételének hiánya jellemzi a kilépési szerződés megkötésének folyamatát. 2018 márciusa óta elérhetőek az Európai Tanács iránymutatásai a jövőbeni kapcsolatok keretéről<sup>26</sup> is, ami az európai tanácsi iránymutatások (mindaddig nem lehet a jövőbeni kapcsolatokról tárgyalni, ameddig a kilépési szerződést meg nem kötötték) és az EUSZ 50. cikk („az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel” fordulata) közti ellentmondás feloldását segítheti.

Az iránymutatások rögzítik azt is, hogy a 2017. április 29-i iránymutatások nem véglegesek, azokat a tárgyalások során folyamatosan aktualizálják. Az Európai Tanács hangsúlyozza a tárgyalások alapelvei között, hogy „csak akkor jöhet létre megállapodás az Egyesült Királysággal, ha az a jogok és köteleességek egyensúlyán alapul, és mindkét félnek egyenlő feltételeket biztosít”. Álláspontom szerint az 50. cikk megfogalmazása, a – talán szándékosan – értelmezésre nyitva hagyott kérdések (a bejelentés visszavonhatósága, az alkotmányos követelményekkel összhangban

<sup>24</sup> Az EUSZ 50. cikke értelmében az Egyesült Királyság által tett bejelentést követően kidolgozott iránymutatások. Európai Tanács, EUCO XT 20004/17. sz. dokumentum, 2–3.

<sup>25</sup> Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. European Commission, TF50 (2018), 55. [https://ec.europa.eu/commission/files/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-agreed-negotiators-level-14-november-2018\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-agreed-negotiators-level-14-november-2018_en) (2019. 01. 31.).

<sup>26</sup> Az Európai Tanács (50. cikk) iránymutatásai az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeni kapcsolatok keretéről, 2018. március 23., BXT 25, CO EUR 5, CONCL 2. <http://www.consilium.europa.eu/media/33503/23-euco-art50-guidelines-hu.pdf> (2018. 09. 16.).

meghozott döntés keretei stb.) nem a felek egyenlőségére engednek következtetni, sokkal inkább az Unió pozícióit erősítik. Ezért különös jelentőségű, hogy a tárgyalási irányelvek kimondják a felek egyenlőségét. Az alapelvek közt szerepel az is, hogy *„addig nem beszélhetünk megállapodásról, amíg nincs mindenről megállapodás, az egyes kérdésekről nem lehet külön-külön megállapodni. [...] Noha az Unió és az Egyesült Királyság közötti leendő kapcsolatokról szóló megállapodást csak azt követően lehet végleges formába önteni és megkötni, hogy az Egyesült Királyság harmadik országgá vált, az EUSZ 50. cikke előírja, hogy a kilépés részletes szabályairól szóló megállapodásokban tekintettel kell lenni az Egyesült Királyság és az Unió közötti leendő kapcsolatokra. E célból az EUSZ 50. cikke szerinti tárgyalások második szakaszában célszerű lenne egy átfogó közös koncepciót kialakítani a leendő kapcsolatok keretére vonatkozóan.”*<sup>27</sup> Készen állunk arra, hogy erről előzetes és előkészítő megbeszéléseket folytassunk az EUSZ 50. cikke szerinti tárgyalások összefüggésében, mielőtt az Európai Tanács úgy határoz, hogy kellő előrelépés történt az első szakaszban egy, a rendezett kilépés részletes szabályaira vonatkozó, kielégítő megállapodás érdekében.”

Elvi jelentőségű, hogy a jövőbeni kapcsolatok szerződéses rendezése csak a kilépési eljárást és a kilépésről szóló megállapodást követően történhet meg. Ez feltételez egy kilépést – kölcsönös meghosszabbítás hiányában 2019. március 29. napjával –, melyet követően kezdődik egy átmeneti időszak, amit szabályozni kell a jövőbeni kapcsolat kezdetéig. Az átmeneti időszak természetének és jogi kereteinek meghatározása a kilépési szerződéstervezetben szerepel is.

A tárgyalási iránymutatásokból a tárgyalási folyamat lineáris szemlélete figyelhető meg. Értem ez alatt azt, hogy az iránymutatások sorrendet állítanak fel a tárgyalások témaköreit illetően, melyben prioritást élvez a kilépési szerződés, majd csak ennek véglegesítését követően enged tárgyalni a kilépő állam és az EU jövőbeni kapcsolatairól. Ez stratégiai szempontból következetes lépésnek tűnt a kilépési eljárás kezdetén, még ha az is logikus lett volna, ha a kilépést és a jövőbeni kapcsolatot együttesen tárgyalják, hiszen élesen nem elválasztható kérdésekről van szó.

Eljárási szempontból különös jelentőségű a bejelentés visszavonhatóságának<sup>28</sup> kérdése. Nem rendelkezik ugyanis az EUSZ arról, hogy visszavonható-e az (1) bekezdés szerinti döntés (2) bekezdés szerinti közzlése. Illetve, amennyiben visszavonható, egyoldalúan, bármikor és feltétel nélkül megtehető-e ez a lépés? Tehát, ha például a bejelentést követő két éves időszakban kormányváltás történik a kilépő államban, akkor az új kormány kötvé van-e az előző kormány által kezdeményezett kilépési folyamathoz? Mivel a parlamenti döntést megalapozó népszavazás csu-

<sup>27</sup> Ami megtörtént 2018 márciusában.

<sup>28</sup> Erről lásd többek között CRAIG: i. m.; TRIDIMAS, Takis: Article 50. An Endgame without an End? *King's Law Journal*, 2016/3, 303–305; THIELE, Alexander: Der Austritt aus der EU. Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“. *Europarecht*, 2016/3, 295; EECKHOUT Piet–FRANTZIOU Eleni: Brexit and Article 50 TEU. A Constitutionalist Reading. *UCL European Institute Working Paper*, December 2016, 37–40, [https://www.ucl.ac.uk/drupal/site\\_european-institute/sites/european-institute/files/brexit-article-50.pdf](https://www.ucl.ac.uk/drupal/site_european-institute/sites/european-institute/files/brexit-article-50.pdf) (2019. 01. 31.); KISS: i. m., 43–44; és STREETEN, Charles: Putting the Toothpaste Back in the Tube. Can Article 50 Notification Be Revoked? *UK Constitutional Law Blog*, 13 July 2016. <http://wp.me/p1cVqo-1c8> (2018. 10. 02.).

pán véleménynyilvánító jellegű volt, a parlamenti összetétel megváltozása könnyen megkérdőjelezheti a folyamatok állását, különösen a *clausula rebus sic stantibus* elve tükrében. Hiszen, amikor a britek a kilépésről szavaztak, még nem lehetett tudni, hogy ez pontosan milyen feltételeket és következményeket jelent gazdaságilag, jogilag, illetve társadalmilag. Épp ezért alapvető annak biztosítása, hogy a *kilépési szándékra vonatkozó nyilatkozat* visszavonható legyen. Amennyiben nem lehetne visszavonni, annyiban szükségszerű lenne a kilépési nyilatkozat megküldése előtt tárgyalásokba bocsátkozni a kilépés feltételeit és esetleges következményeit illetően, hogy az érintett tagállam lényeges információk birtokában tudjon döntést hozni. Mivel az előzetes tárgyalás elől elzárkózott az EU, biztosítani kell a nyilatkozat visszavonhatóságát arra az esetre, ha például az érintett tagállam vonatkozásában lényeges, új körülmények, információk megismerésére kerül sor.

A *Wightman-ügyet* megelőzően az EUSZ 50. cikk értelmezéséhez csak a szakirodalom adott szempontokat. A jogi elvek általános logikáját követve, ami nem tilos, az elméletileg megengedhető. A kérdés az, hogy egyoldalúan visszavonható-e a megtett nyilatkozat, vagy a kilépési folyamat kétoldalúvá válása a visszavonhatósághoz is konszenzust igényelne – jelen esetben az Európai Tanács részéről? Ez utóbbi esetben természetét tekintve a visszavonásra vonatkozó bejelentés valójában szándék lenne. A kilépési döntés bejelentésének visszavonhatósága időben a kilépési eljárás záró időpontjához, tehát 2019. március 29. napjához kellene, hogy legyen kötve. A feltétel nélkülség vagy feltételhez kötöttség már inkább politikai szándék kérdése. Jogilag vizsgálva – mivel nincs erre az EUSZ-ben tilalom – nyitva kell hagyni a kilépésről szóló döntés bejelentésének visszavonhatóságát. Ahogy erre már utaltam, egyedül az Európai Bíróság jogosult<sup>29</sup> vizsgálni, értelmezni az EUSZ 50. cikk (2) bekezdését, s választ adni arra, hogy vajon a jogalkotói szándék mi lehetett a bejelentés visszavonhatóságát illetően.

A bejelentés visszavonhatóságát erősíti az ún. integrációs paradigma<sup>30</sup> mellett az a tény is, hogy az 50. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi a kilépett, már harmadik állammá vált országnak, hogy az EUSZ 49. cikke szerint kezdeményezze a tagfelvételt az Európai Unióba. Annyi bizonyos, hogy politikai szempontból nem szerencsés a bejelentés visszavonásának lehetővé tétele, hiszen ez teret engedhetne a tagállamoknak arra is, hogy játsszanak a kilépés bejelentésével, majd visszavonásával, ami pedig bizonytalanságot vihetne az együttműködésbe.

Szerencsére 2018. október 8-án az EUB elé terjesztették a *Wightman-ügyet*, és – gyorsított eljárásban – 2018. december 10. napján meg is kaptuk a választ, ezúttal érdemben. Eszerint a közlés visszavonható (az ügy részleteire később még kitérek).

Az 50. cikk (3) bekezdése szerint „[a] kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a (2) bekezdésben említett bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz”. A bekezdés egyrészt kimondja, hogy kilépési szerződés hiányában is megtörténhet a kilépés

<sup>29</sup> A *Wightman-ügyben* 2018. december 10. napján hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:999.

<sup>30</sup> A Római Szerződésben foglalt „*ever closer Union*” paradigma.

(amire most már nincs nagy esély, hiszen jelenleg a kilépési szerződés pontjait véglegesítik), másrészt időbeli keretet ad a kilépési folyamatnak.

Az, hogy az EUSZ lehetővé teszi, hogy szerződés nélkül is megtörténjen egy tagállam kilépése, nem tűnik racionálisnak egyik fél szempontjából sem, hiszen a tagállamiság egy tartós, szerves kapcsolat a tagállam és a nemzetközi szervezet között, mely – különösen az EU esetében – szerteágazó együttműködést és gazdasági-politikai-társadalmi-jogi összefonódást eredményezett. Mindezen kapcsolat rendezetlen módon történő megszűnése számtalan jogi és gazdasági problémának lehetne a forrása.

Az, hogy az uniós szerződések többé nem alkalmazhatók a két év elteltével – megállapodás hiányában –, azt jelenti, hogy a kilépési folyamatban részt vevő állam *ipso iure* elveszti tagállami jogállását, az idő múlására tekintettel. Mint minden szerződéses viszonyban, itt is el lehet ettől térni, a felek közös megegyezésében, azonban mind az időbeli keret meghatározása, mind az uniós jog hatályvesztése egyértelműen hangsúlyossá teszi az Unió pozícióit. A kétéves időtartam nagyon rövid, hiszen például Grönland kvázi kilépése esetén is több mint 3 évre volt szükség, noha az együttműködés szintje 1973–83 közt még „kezdetleges” volt.

Az 50. cikk (4) bekezdése szerint „[a] (2) és (3) bekezdés alkalmazásában az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó tanácskozásain és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vesz részt”. A Tanács tehát ún. „Art. 50.” formában, azaz az Egyesült Királyság nélkül működik és hoz döntést. A tagállamoknak – és az Európai Parlamentnek – a kilépési szerződés kapcsán a megerősítési eljárásban lehet jelentős szerepük.

Összegezve a tisztán eljárási vonatkozású bekezdéseket, elmondható, hogy az 50. cikk egyik hiányossága, hogy nem határozza meg a kilépő tagállam kötelességeit a kilépési eljárás és a kilépési tárgyalások során.

Másrészt a kilépési döntés bejelentésére, illetve a bejelentés visszavonására nyitva álló idő (vagy a visszavonhatóság tilalma esetén a tilalom) meghatározása (véltetően nem véletlenül) szintén hiányzik az 50. cikk szövegéből. Mögöttes szabályként az uniós jog általános elvei megjelennek, így például a lojális együttműködés elve, mely nem teszi elvileg sem lehetővé az *időhúzást* a felek számára.

Ugyan egyelőre nincs napirenden az EUSZ módosítása, melynek során esetleg a jelzett hiányosságok orvosolhatók lennének, mégis úgy gondolom, hogy az ellentmondásokat és hiányosságokat célszerű vizsgálni. Különösen most, hogy az Egyesült Királyság kilépésének köszönhetően lehetőséget kap a jogtudomány a kilépési klauzula gyakorlati alkalmazását is nyomon követni, s a tendenciákra, a jogfejlődés irányaira vonatkozó következtetéseket megfogalmazni.

Az Egyesült Királyság kilépését követően a kilépési szerződésben – vagy más kiegészítő szerződésben – rögzíteni szükséges majd azokat a szerződésmódosításokat, melyek az UK kilépéséből következnek. Az 50. cikk módosítása önmagában nem következik a Brexitből, mégis előfordulhat, hogy az uniós jogalkotó célszerűnek tartja majd napirendre tűzni a kilépési klauzula pontosítását – akár megtörténik a kilépés, akár nem.



### 1.3. Az integrációs eszme állandósága: az újracsatlakozás lehetősége

Az 50. cikk (5) bekezdése szerint „[a]mennyiben az az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére a 49. cikkben megállapított eljárást kell alkalmazni”. Ennek értelmében a kilépés révén harmadik országgá váló tagállam később elhatározhatja újbóli csatlakozását, s ennek megfelelően benyújthatja tagfelvételi kérelmét az EUSZ 49. cikk szerint. Az 50. cikk (5) bekezdése nem követel meg további feltételeket, nem határoz meg időbeli kereteket a kilépést és újracsatlakozást illetően, sem negatív, sem pozitív irányban, s szankciókat sem rögzít a már kilépett és újból csatlakozni vágyó államra vonatkozóan. Ez – ahogy korábban is említettem – a kilépési bejelentés visszavonhatóságát erősíti, mely az integrációs paradigma „*ever closer Union*” szemléletét hozza vissza.

Úgy tűnik, hogy az Egyesült Királyság, amennyiben kilép, nem valószínű, hogy újra kezdeményezné tagsági jogviszony létesítését, s ha mégis, akkor olyan kedvező, *opt-outokkal* és fenntartásokkal *gazdagított* státuszt nem tudna szerezni, mint amilyen *különutas* helyzetben az eddigi bő 4 évtized során – a *common law* jogrendszer sajátosságaira is tekintettel – volt.

## 2. Az Európai Bíróság válaszára várva?

A jelen tanulmányban felvetett kérdések megválaszolására az Európai Unió Bírósága jogosult, mint az uniós jog értelmezésének kizárólagos intézménye. Viszont az EUB – köztudottan – nem elemzi hivatalból a szerződéseket, csakis valamelyik értelmezésre vonatkozó eljárás keretében. A Bíróságtól két módon lehet értelmezési válaszokat, értelmezésre vonatkozó véleményt kapni. Az egyik az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 218. cikk (11) bekezdése szerinti vélemény igénylése lehetne, a másik pedig (leginkább) az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem (bár éppen elképzelhető az is, hogy egy megsemmisítés iránti kereset során kapunk majd választ néhány értelmezési kérdésre). A következőkben azt vizsgálom, hogy e két eljárás megindítása hogyan, mikor segíthetne, illetve segített a fenti kérdések megválaszolásában, és hogy van-e ilyen eljárásokra esély, akár a kilépési szerződés, akár a jövőbeni megállapodás esetén.

### 2.1. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés szerinti, bírósági vélemény iránti eljárás

Az EUMSZ 218. cikk (1) bekezdése szerint „[a] 207. cikkben megállapított különös rendelkezések sérelme nélkül az Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodásokat az alábbi eljárás szerint kell megtárgyalni és megkötni. [...]” Ugyanezen cikk (11) bekezdése pedig így szól: „Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha



*azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.*” Ennek értelmében bármely tagállam, valamint meghatározott intézmények kérhetik az Európai Bíróság véleményét egy tervezett, nemzetközi megállapodás (például a jövőbeni együttműködést rögzítő dokumentum) szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.

A kilépési szerződés vegyesnek mondható jogi jellege – vagyis hogy nemzetközi jogi és uniós jogi elemeket is tartalmazó dokumentumként tekinthetünk rá –, valamint, a későbbiekben megkötésre kerülő, a jövőbeli kapcsolatok keretét rendező szerződés jogi jellege vizsgálatot igényelhet. Tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság a kilépéssel harmadik országgá válik, mely így az EU-val mint nemzetközi szervezettel áll szerződéses jogviszonyban, felmerül a kérdés, hogy a kilépési szerződés nemzetközi vagy EU-jogi szerződés-e. A válasz nyilvánvalóan meghatározza a jogértelmezés jogosultját, mely uniós jogi aktusok esetén kizárólag az EUB lehet. Amennyiben a kérdés eldöntéséhez a szerződés megkötésének időpontja vehető alapul, annyiban az EU és az UK még tagállamként kötött szerződéséről van szó, mely így az uniós jog részét képezi. Amennyiben viszont a kilépési szerződés hatálybalépésének időpontját tekintenénk mérvadónak, úgy olyan nemzetközi szerződés lehet, melynek az uniós joggal való összeegyeztethetősége vizsgálatot indokol. A kilépési szerződés esetén álláspontom szerint uniós jogi aktusról beszélhetünk, mivel még tagállami jogviszonya alatt köti meg az érintett állam az EU-val, melyet az Európai Parlament erősít meg és az UK parlamentje pedig ratifikálja azt – a bent maradó tagállamok ratifikációja nélkül. Ezzel szemben a jövőbeni kapcsolatokat rendező megállapodás az EU és az UK között kötendő nemzetközi jogi szerződés lesz, feltéve, hogy a kilépés megtörténik, és az érintett felek elfogadják ilyen megállapodást. Ez utóbbi uniós jogi érvényessége lehet kérdés, melyben az EUB vélemény iránti eljárása kérhető.

Itt érdemes vizsgálni az EUB 1/91. sz. véleményét, mely iránymutatásként szolgál a tekintetben, hogy mit fogadhat el az EUB nemzetközi szerződésként. A Bíróság véleményének III. része tartalmazza a Bíróság álláspontját, melynek 14. pontja szerint *„...a megállapodás és a megfelelő közösségi rendelkezések egyezése nem jelenti azt, hogy azokat szükségszerűen azonos módon kell értelmezni”*. Ennek oka az, hogy *„...egy nemzetközi szerződést nem kizárólag a saját rendelkezéseinek fényében kell értelmezni, hanem annak céljait tekintve is. A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény 31. cikke e tekintetben előírja, hogy a szerződéseket jóhiszeműen, kifejezéseiknek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgyuk és céljuk figyelembevételével kell értelmezni.”*<sup>31</sup> Tehát egy nemzetközi szerződés és egy közösségi dokumentum szöveg szerinti egyezősége ellenére tartalmuk lehet eltérő. A 20–22. pontokban rögzíti az EUB, hogy *„az EGT-t olyan nemzetközi szerződés alapján kell megvalósítani, amely lényegét tekintve csupán jogokat és kötelezettségeket ír elő a Szerződő Felek között, és amely nem ruház át az általa létrehozott kormányközi szervekre szuverén jogokat. Ezzel szemben*

<sup>31</sup> A Bíróság véleménye: 1991. december 14. A Szerződés 228. cikke (1) bekezdésének második albekezdése alapján közreadott vélemény – Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között. 1/91. sz. vélemény, Bíróság álláspontja, III. rész, 14. pont. ECLI:EU:C:1991:490.

az EGK-Szerződés – habár nemzetközi megállapodás formájában kötötték – egy jogközösség alkotmányos chartáját jelenti. Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi szerződések új jogrendet hoztak létre, amelynek jávára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is (lásd a 26/62. sz. Van Gend en Loos-ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletet, EBHT 1963., 1. o.). Az így létrehozott közösségi jogrend alapvető jellemzői különösen, hogy a tagállamok jogával szemben elsőbbség illeti meg, és hogy az állampolgárokra és magukra az államokra alkalmazandó rendelkezéseinek egy része közvetlen hatállyal bír. E megfontolásokból az következik, hogy az EGT egészére kiterjedő jogszabályok homogenitását nem biztosítja a közösségi jog és a megállapodás megfelelő rendelkezéseinek azonos tartalma vagy megfogalmazása.”<sup>32</sup> Tehát egy nemzetközi szerződés és egy közösségi jogi dokumentum azonos megfogalmazás esetén is rendelkezhet eltérő tartalommal, hiszen a közösségi jog egy homogén rendszer, melynek egységes értelmezése biztosított. Ebből következik, hogy a nemzetközi szerződés és a közösségi jogi szerződések alapvető különbsége azok jogi hatásában rejlik. Eszerint tehát vizsgálni kell a kilépési szerződés jogi természetét, s amennyiben nemzetközi jogi dokumentumnak minősül, azt is, hogy a homogenitása, egységes alkalmazása és érvényesülése biztosított-e.

A kilépést követő, jövőbeni megállapodás vonatkozásában viszont – tekintettel arra, hogy ez már tisztán nemzetközi szerződésnek tekinthető – szerepe lehet az EUB 218. cikk (11) szerinti véleménynek. A vélemény pedig vagy rögzíti az összeegyeztethetőséget, vagy nem, s ez utóbbi esetben vagy a tervezett megállapodást, vagy pedig az érintett szerződést felül kell vizsgálni.

Tehát, értelmezéstől függően a kilépési szerződés és a jövőbeni együttműködést rögzítő szerződés is európai bírósági vizsgálat alá kerülhet, ez esetben pedig akár az EUSZ 50. cikkének az általam korábban már említett hiányosságai is megállapíthatók, s egy ilyen döntés nyomán még a cikk pontosítására is sor kerülhet. Nehéz lenne megmondani, mekkora esély van arra, hogy az arra jogosult intézmények kezdeményezni fogják-e a Bíróság eljárását. Meglátásom szerint azonban könnyen megtörténhet, hogy a Bizottság – mint tárgyalóként eljáró fél – kezdeményezi majd az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés szerinti vélemény iránti kérelmet, tekintettel a kilépési szerződés jelentőségére, mind a bent maradó 27 tagállam, mind az Egyesült Királyság viszonylatában. A Bizottság alapvető érdeke és felelőssége, hogy jogszerű és az uniós joggal való ellentmondásoktól mentes szerződést hozzanak létre, amire biztosítékot jelenthet a Bíróság támogató véleménye. Vegyük példaként a 2/13. sz. EUB véleményt. A Bizottság az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozási szerződés tervezete kapcsán kérdezte a Bíróságot a megállapodás szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. A Bíróság nemleges választ<sup>33</sup> adott, aminek köszönhetően nem történt meg a csatlakozás.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> A Bíróság 1/91. sz. véleménye, Bíróság álláspontja, III. rész, 20–22. pontok.

<sup>33</sup> ANGYAL Zoltán–KISS Lilla Nóra: Luxembourg kontra Strasbourg – jogi akadályok az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való Uniós csatlakozás útjában. *Pro Futuro*, 2015/1, 101–119.

<sup>34</sup> Jelenleg tárgyalás alatt áll egy új megoldás, amely lehetővé teszi a szerződésben foglalt csatlakozási kötelezettség teljesítését, és figyelembe veszi a Bíróság véleményében említett valamennyi szempontot. További információ a kérdésről: <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/human-rights/> (2019. 01. 31.).

Azt is figyelembe kell viszont venni, hogy a Bíróság véleményének kibocsátása hosszú hónapokat vehet igénybe. Vegyük például az 1/91. sz. és az 1/92. sz. bírósági véleményeket, melyeket – sürgős voltukra tekintettel – mintegy 5 és fél hónap alatt bocsátott ki az EUB. Ugyanez az idő a 2/15. sz. vélemény esetén (a Szingapúrral kötött szabadkereskedelmi megállapodás tekintetében) már 22 hónap volt. Az időnek pedig – a kilépési szerződés hatálybalépésének közelgő időpontjára tekintettel – jelentősége van, még ha fenn is áll a közös megegyezéssel történő hosszabbítás lehetősége.

## 2.2. Az EUB előtti, a tagállami kilépés valamely aspektusát érintő eljárások – A *Wightman*-ügy és a *Shindler*-ügy részletei

Mivel az EUSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás kifejezetten a tagállami bíróságok előtt folyó jogvitákban felmerülő, uniós jogi értelmezési és érvényességi kérdések megválaszolására való, az EUB asztalára nehezen kerülhetnek a fent felvázolt hipotetikus, a szerződések hiányosságaival kapcsolatos dogmatikai kérdések. Ez azért nem is teljesen lehetetlen, amire kiváló példa a fentebb hivatkozott, (eddig) talán legjelentősebb Brexit-ügynek nevezhető *Wightman*-ügy.

Több olyan, az Európai Bíróság (és a Törvényszék) előtti ügy is említhető, mely az Egyesült Királyság kilépésének az egyes kérdéseire és/vagy a kilépési klauzulának az értelmezésére vonatkozik. Ezek alapja egyebek mellett megsemmisítés iránti kereset (*Shindler*-ügy), előzetes döntéshozatal iránti kérelem (*Wightman*-ügy, valamint ügyek az európai bűnügyi együttműködés<sup>35</sup> és a menekültügy témakörében<sup>36</sup>), illetve fellebbezés<sup>37</sup> egy törvényszéki ítélettel szemben (védjegyekhez kapcsolódóan). Az ügyek egy része jelen tanulmány szempontjából nem releváns, így e körben a *Shindler*- és a *Wightman*-ügyekben hozott döntéseket kívánom csak kiemelni.

a) A már többször hivatkozott *Shindler*-ügyben a felperesek azt kérték, hogy a Törvényszék semmisítse meg az Európai Unió Tanácsa által hozott határozatot.<sup>38</sup> A Törvényszék, mint említettem, érdemben nem bírálta el érveiket, melyek két jogalapra hivatkoztak – formális és anyagi jogellenességre.

A kereset szerint „[a]z első jogalap a megtámadott határozat külső jogellenességén [formális jogellenesség] alapul. E jogalap két részből áll. Az első rész az Euratom-Szerződés megsértésén alapul, mivel a megtámadott határozat és melléklete anélkül irányozza elő az Egyesült Királyságnak az Európai Atomenergia-közösségből<sup>39</sup>

<sup>35</sup> A C-327/18. PPU. sz. *Minister for Justice and Equality kontra RO* ügyben 2018. szeptember 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:733.

<sup>36</sup> A C-661/17. sz., *M. A., S. A. és A. Z. kontra The International Protection Appeals Tribunal, The Minister for Justice and Equality, Attorney General, Írország* ügyben 2019. január 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:53.

<sup>37</sup> A C-340/17. sz., a Törvényszék T-638/15. sz., *Alcohol Countermeasure Systems (International) kontra EUIPO* ügyben 2018. november 29-én hozott ítélet ellen az Alcohol Countermeasure Systems (International) Inc. által 2017. június 7-én benyújtott fellebbezés, ECLI:EU:C:2018:965.

<sup>38</sup> A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával a tagállam Európai Unióból való kilépésének szabályait meghatározó megállapodásról folytatandó tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló, 2017. május 22-i (EU, Euratom) XT 21016/17 határozatot és annak ADD 1 REV 2 mellékletét.

<sup>39</sup> A témához lásd még CIRCOLO, Andrea–HAMULÁK, Ondrej: *Euratom and Brexit. Could the United Kingdom maintain one foot in the European Union? Current scenarios and future prospects of British withdrawal from*

való automatikus kilépését az Unióból való kilépéssel együtt, hogy az külön kilépési és tárgyalásos eljárás tárgyát képezné.”<sup>40</sup> Tehát a felperesek a Törvényszéktől várták annak megerősítését, hogy az Unióból történő kilépés automatikusan (erre irányuló, külön tárgyalások nélkül) nem jelentheti az Euratómból történő kilépést is.

„A második rész az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás megsértésén alapul, mivel a megtámadott határozat és melléklete rendkívüli horizontális hatáskört ruház az Unióra annak érdekében, hogy levezesse az Egyesült Királyság kilépéséről szóló megállapodásról folytatandó tárgyalásokat, és kizárja annak lehetőségét, hogy e megállapodás vegyes legyen, ily módon a végleges megállapodásban részes tagállamoknak semmilyen ratifikációt nem kell lefolytatniuk.”<sup>41</sup> A külső jogellenességként jelölt jogalaprészt második eleme szerint az Euratom Szerződés és az EU-ból történő kilépés együttesége kizárja, hogy olyan megállapodás születessen, melynek eredményeképp az UK a Brexitet követően az Euratom Szerződés részese marad. A felperesek által második jogalapként jelölt belső, anyagi jogellenesség három részből áll, melyek közül csak az e tanulmány szempontjából relevánsnak vélteteket mutatom be.

„Az első rész az egyenlő bánásmód elvének megsértésén alapul, mivel az alperes a megtámadott határozatnak és mellékletének elfogadásával anélkül határozott a kilépési eljárás megindításáról, hogy a külföldön élő európai [brit] polgárok kifejthették volna véleményüket európai polgárságuk esetleges elvesztését illetően. Így sérült a meghallgatáshoz való joguk, és az ahhoz való joguk, hogy kifejthessék véleményüket egy európai szintű választáson leadott szavazattal. A megtámadott határozat ennél fogva megerősíti az olyan másodosztályú polgárok kategóriájának fennállását, akiket megfosztottak szavazati joguktól azért, mert éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal, és következésképpen nem tartotta tiszteletben a polgárok közötti egyenlő bánásmód elvét. A felperesek úgy vélik, hogy az európai polgárok között lakóhelyük alapján hátrányos megkülönböztetésre került sor.”<sup>42</sup>

Ahogy fentebb kitértem erre, az alapvető probléma itt a brit állampolgárok lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetése lehetett, amire nagy százalékban azért került sor, mert ezen állampolgárok éltek uniós polgárságból fakadó jogaikkal, mint amilyen a szabad mozgáshoz, munkavállaláshoz, szolgáltatásnyújtáshoz való jog is. Az uniós polgárok közt álláspontom szerint önmagában nem történt hátrányos megkülönböztetés, hiszen a már 15 éve az UK-ban élő nem brit uniós polgárok sem szavazhattak. Az ott élő és az EU más területein élő brit állampolgárok közti, lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetés véleményem szerint fennállhat, ez azonban a brit bíróságok hatáskörébe tartozó kérdés lehet a továbbiakban.

A felperesek által harmadik részként jelölt jogellenesség-elem a jogbiztonság, valamint a jogbiztonság véleményük szerinti megsértése következményeként bizonyos alapjogok sérelmén alapul. „A harmadik rész a jogbiztonság elvének és a bízalomvédelem elvének megsértésén alapul, mivel [...] a kilépési megállapodásról

the EAEC. *International and Comparative Law Review*, 2018/2, 134–151.

<sup>40</sup> *Shindler-ügy*, kereset, Jogalapok és fontosabb érvek.

<sup>41</sup> *Shindler-ügy*, kereset, Jogalapok és fontosabb érvek.

<sup>42</sup> *Shindler-ügy*, kereset, Jogalapok és fontosabb érvek.

való, bizonytalan kimenetelű tárgyalások megkezdése jelentős hatással van a felpereseket az európai polgárság alapján megillető jogokra vonatkozó szabályokra, noha a felperesek a szabad mozgáshoz való jogukkal élve alakították ki egy másik tagállamban a magán- és családi életüket. A megtámadott határozat és melléklete tehát nem tartja tiszteletben a jogszabályok előreláthatóságának követelményeit, amelyeket a jogbiztonság elve és a bizalomvédelem elve megkövetel, továbbá sérti a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogot is.”<sup>43</sup> Amennyiben ez az érv alátámasztást nyerne, megszámlálhatatlan emberi jogi kérelemmel fordulhatnának a bent maradó 27 tagállamban élő brit polgárok a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságához, aminek a következményei beláthatatlanok. A tagállami kilépés így közvetett módon érinthet emberi jogokat, valamint emberi jogokkal összefüggésben álló jogokat, ami megteremtheti a közeget az e tárgyú kereseteknek. Az uniós polgárság szempontjából meglátásom szerint az bír relevanciával, hogy az uniós polgárság mint jogösszesség az EUB joggyakorlatában szerzett jognak minősül, mely nem vehető el, s alanyi jogi jellegű jogosultságokat tartalmaz. Az uniós polgárság alapvető jellemzője viszont, hogy az állampolgárságot adó tagállam tagállami státuszából eredő jogösszesség, mely így, az EU-ból történő önkéntes kilépéssel újabb jogi anomáliákhoz vezet, melyek vizsgálatára e tanulmány keretei között nincs lehetőség. A *Shindler-ügy* jelentősége abban áll, hogy az első Brexittel kapcsolatos ügy az EUB előtt, melyben vizsgálat alá kívánták vetetni a Törvényszékkel mind az EUSZ 50. cikkét, mind a tagállami kilépéshez kapcsolódó emberi jogi kérdéseket.

b) A *Wightman-ügyben*, amint már elítettem, az EUB kimondta, hogy az EUSZ 50. cikke szerinti kilépési szándékot bejelentő nyilatkozat visszavonható.<sup>44</sup>

2017. december 19-én az Egyesült Királyság parlamentje, a skót parlament és az Európai Parlament több képviselője bírósági felülvizsgálat iránti keresetet indított a *Court of Session* (legfelsőbb polgári bíróság, Skócia, Egyesült Királyság) előtt annak megállapítása céljából, hogy az EUSZ 50. cikkben említett bejelentés a kétéves időszak leteltét megelőzően egyoldalúan visszavonható-e, aminek következtében – visszavonás esetén – az Egyesült Királyság továbbra is az Unióban maradna.

A kérelmezők számára különösen fontos (volt) a visszavonhatóság kérdése, ugyanis a *European Union (Withdrawal) Act 2018* értelmében szavazniuk kell majd a kilépési szerződés feltételeinek az elfogadásáról – feltéve, hogy lesz kilépési szerződés. Érveik között szerepelt – a kérelem nem valós alapjainak igazolására – az az érv is, hogy amennyiben visszavonhatóknak minősíti az EUB a nyilatkozatot, és meghatározza a visszavonhatóság feltételeit, a parlament mozgásterét megnőhet a tekintetben, hogy elfogadják-e majd a kilépési szerződés feltételeit, avagy nemes egyszerűséggel *visszavonulót fújnak*, élve az EUB értelmezése által adott esetleges felhatalmazással.

2018. október 3-án a *Court of Session* előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesztett a Bíróság elé. Indokolása szerint a válasz lehetővé tenné az alsóházi képviselőknek, hogy a kilépést rendező megállapodásról való szavazáskor tisztában

<sup>43</sup> *Shindler-ügy*, kereset, Jogalapok és fontosabb érvek pont.

<sup>44</sup> A *Wightman-ügyben* 2018. december 10. napján hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:999.



legyenek azzal, hogy adott esetben nem kettő, hanem három lehetőség van: az Unióból való, megállapodás nélküli kilépés; az Unióból megállapodással való kilépés; illetve a kilépési szándék bejelentésének visszavonása és az Egyesült Királyság Unióban maradása.

A teljes ülésben eljáró EUB kimondta, hogy ha valamely tagállam bejelentette az Európai Tanácsnak azon szándékát, hogy kilép az Európai Unióból, ahogy azt az Egyesült Királyság tette, e tagállam egyoldalúan visszavonhatja e bejelentést. E lehetőség mindaddig fennáll, amíg az Unió és az érintett tagállam közötti, a kilépésről rendelkező megállapodás nem lép hatályba, vagy – ilyen megállapodás hiányában – amíg az Európai Unióból való kilépésre irányuló szándék bejelentésétől számított kétéves – esetlegesen meghosszabbított – határidő le nem telik. A visszavonásról a nemzeti alkotmányos követelményeket tiszteletben tartva, demokratikus eljárásban kell határozni – csakúgy, mint a kilépésről és a kilépési nyilatkozat megküldéséről. Ezt az egyértelmű és feltétel nélküli határozatot írásban kell közölni az Európai Tanáccsal. Az ilyen visszavonás az érintett tagállam európai uniós tagságát a tagállami jogállását illetően változatlan feltételekkel megerősíti, a kilépési eljárást pedig megszünteti.

Az Egyesült Királyság kormányának és a Bizottságnak az elfogadhatatlanság melletti érveire válaszolva a Bíróság rámutatott, hogy a *Court of Session* által elé terjesztett, az EUSZ 50. cikk értelmezésére vonatkozó kérdés releváns, és nem hipotetikus, tehát valós, mivel az pontosan a *Court of Session* előtt folyamatban lévő jogvita tárgyát képezi. A Bíróság szerint a kilépési jog szuverén jellege amellettszól, hogy az érintett tagállamnak joga van az Unióból való kilépésre irányuló szándéka bejelentésének visszavonásához mindaddig, amíg a kilépésről rendelkező megállapodás nem lép hatályba, vagy – ennek hiányában – amíg a kétéves – esetlegesen meghosszabbított – határidő le nem telik. Tehát – meghosszabbítás hiányában – 2019. március 29-ig lehetősége van a brit kormánynak visszavonni a kilépési nyilatkozatot. A kilépési szándék bejelentésének a tagállam általi visszavonása az európai uniós tagállami jogállás megtartására vonatkozó szuverén döntést tükröz, amely jogállást az említett bejelentés nem függeszt fel vagy változtat meg. A szerződések arra irányuló céljával, hogy Európa népei között egyre szorosabb egység jöjjön létre, a Bíróság szerint ellentétes lenne valamely olyan tagállam kilépésre kötelezése, amely – miután az alkotmányos követelményeivel összhangban és demokratikus folyamat eredményeként bejelentette az Unióból való kilépésre irányuló szándékát – ilyen folyamat keretében úgy határoz, hogy visszavonja e szándékának bejelentését. A visszavonási jognak az Európai Tanács egyhangú jóváhagyásától való függővé tétele – ahogy azt a Tanács és a Bizottság javasolja – az egyoldalú szuverén jogot egy feltételhez kötött joggá változtatná, és nem lenne összeegyeztethető azon elvvel, miszerint egyetlen tagállam sem kötelezhető arra, hogy szándéka ellenére kilépjen az Unióból.<sup>45</sup>

Helyes, alaposan alátámasztott és elfogadható jogi érveken alapuló ítélet született az ügyben. Annak alapján – tekintettel a naponta változó tartalmú brit politikai nyilatkozatokra – akár még a nyilatkozat visszavonása is megtörténhet.

<sup>45</sup> Az Európai Unió Bírósága 191/18. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2018. december 10.



### 3. Zárszó

Meglátásom szerint egyre több, az uniós polgársághoz, annak részjogosultságaihoz, valamint ezek elveszíthetőségéhez kapcsolódó ügy várható – melyek már a kilépési szerződés uniós polgárságra vonatkozó megítélés minőségére is hatással lehetnek.

Összességében látható, hogy az EUSZ 50. cikkének számos rendelkezése nyitott az értelmezésre, a gyakorlat általi tartalommal való megtöltésre. A kilépési klauzula első alkalmazása során felmerülő elméleti és gyakorlati kérdések igazán érdekessé teszik a téma vizsgálatát. Üdvözlendő, hogy az EUB előtt folyamatosan vára-koznak ügyek – melyekben az ítélet, még ha a kilépés bekövetkezése után is születik, mindenképp érdekes lehet az uniós jogfejlődés tendenciái szempontjából, különös tekintettel az EUSZ módosításának a lehetőségére.

### Abstract

The unilateral right of a member state to withdraw from the EU is an entirely new feature of EU Law introduced by the Lisbon Treaty. The practical application of the withdrawal clause was placed on the agenda as a result of the 23 June 2016 Brexit-referendum in the UK. The exit raises some non-legal and legal, theoretical and practical issues which – as we are talking about an unprecedented event – have to be elaborated on now. The paper analyzes Article 50 TEU by analytical methods, summarizing the incomplete frameworks, the main procedural rules, and those issues that require the interpretation of the Court of Justice of the European Union. The paper aims to highlight the points of the withdrawal clause that have interpretative gaps, which might not have been unintentionally left by the EU legislator.