

AZ EURÓPAI UNIÓBÓL VALÓ KILÉPÉS AKTUÁLIS JOGI KÉRDÉSEI

ANGYAL ZOLTÁN*

Az Európai Unióból való kilépés joga a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésétől kezdve illeti meg az uniós tagállamokat. A brit választópolgárok 2016. június 23-án dönthettek népszavazáson az országuk tagságáról. Az eredmények alapján a kilépéspártiak a szavazatok közel 52%-át szerezték meg, míg a tagságot támogatók kisebbségben maradtak. A kilépési folyamatot és az erre irányuló tárgyalásokat ugyan szabályozza az EUSZ 50. cikke, de ennek értelmezése és gyakorlati alkalmazása körül rendkívül sok a bizonytalanság. A kilépési folyamat főszabályként két évig tarthat majd, azonban csak a tagállami szándék hivatalos bejelentésével veszi kezdetét.

Kulcsszavak: EU-ból való kilépés, kilépési klauzula, EUSZ 50. cikk

Withdrawal from the European Union has been a right of EU member states since 2009 under Article 50 of the Treaty on European Union. The UK electorate addressed the question on 23 June 2016, in a referendum on the country's membership. The result was 51.9% in support of an exit and 48.1% to remain, with a turnout of 72.2% of the electorate. The exact process for the UK's withdrawal is uncertain under EU law, although it is generally expected to take longer than two years. Article 50 which governs the withdrawal has never been used before. The timing of leaving under the article is a strict two years, although extensions are possible, once Britain gives an official notice but no official notice seems forthcoming until after a new British Prime Minister is selected later in 2016.

Keywords: Brexit, Withdrawal from the EU, Article 50 TEU, EU law

Bevezetés

Az európai integrációnak folyamatos és súlyos kihívásokkal kellett szembenézni az elmúlt évtizedben. Az első volt ezek sorában az ún. európai alkotmányszerződés ratifikációs folyamatának egyes tagállamok általi megbuktatása 2005 tavaszán, amelyben különös felelősség terhelte azokat a tagállami kormányokat, amelyek felelőtlenül és meggondolatlanul a népszavazások útján történő megerősítés mellett

* Dr. habil. ANGYAL ZOLTÁN PhD
Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogazoli@uni-miskolc.hu

döntöttek.¹ A ratifikációs válság évekre politikai bizonytalanságot és döntésképtelenséget hozott az Európai Unió és tagállamai számára, amely időszak egészen a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépéséig tartott.

A második súlyos kihívást az jelentette, hogy 2010-től néhány euróövezeti tagállam súlyos adósságválságba került. A globális gazdasági és pénzügyi válság európai begyűrűződése felszínre hozta az uniós szintű gazdasági kormányzás és költségvetési felügyelet hiányosságait is. A legnagyobb kihívást a görög adósságválság és annak kezelése jelentette, amelynek során első alkalommal merült fel annak a lehetősége, hogy egy euróövezeti tagállam kilépjen a monetáris unióból. Ezt eddig sikerült elkerülni, a gazdasági és monetáris unió (a továbbiakban: GMU) nem bomlott fel, hanem éppen ellenkezőleg, újabb tagokkal bővült.² A közös pénzt használó tagállamok a megoldást egy szorosabb GMU felé való elmozdulásban és az integráció további elmélyítésében találták meg.³ 2015 elején azonban ismét napirendre került a kilépés, illetve a kizárás lehetőségének kérdése. A görög helyzet azóta részben megoldódni látszik.

A harmadik nagy külső sokkhatást a menekültkrízis és annak kezelése jelentette és jelenti napjainban is.

A legújabb kihívást pedig a 2016. június 23-i brit népszavazás eredménye idézte elő, amelyen a választópolgárok többsége az EU-ból való távozásra szavazott. A tanulmány célja, hogy bemutassa azokat a legfontosabb aktuális uniós jogi problémákat, amelyeket egy tagállamnak az EU-ból, illetve az euróövezetből való önkéntes kilépése felvethetne.⁴

1. Az Unióból való kilépés a Lisszaboni Szerződés előtt

Elsőre talán meglepőnek tűnhet, de mintegy fél évszázadon keresztül a közösségi, illetve az uniós jog semmilyen rendelkezést nem tartalmazott az EU, illetve az euróövezet esetleges elhagyásáról, függetlenül attól, hogy arra a tagállam egyoldalú aktusával vagy esetleg tárgyalásos úton kerülne sor. A szakirodalmi konszenzus szerint ennek alapvetően három fő oka volt. Egyrészt az, hogy ezzel el lehetett kerülni a tagállamok közös célok iránti elkötelezettségének esetleges megkérdőjelezését. Másrészt a kilépés jogának elismerése önmagában is növelhette volna annak valószínűségét. Harmadrészt a lehetőség biztosításával szembe kellett volna

¹ Lásd ehhez bővebben: ANGYAL Zoltán: Az európai Alkotmányszerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXV, 2007, 175–190.

² 2015. január 1-jén Litvánia 19. tagállamként csatlakozott az euróövezethez.

³ Lásd ehhez bővebben: ANGYAL Zoltán: Az európai bankunió intézményi és jogi keretei, *Miskolci Jogtudományi Műhely 6, Decem anni in Europaea Unione I., Európai jogi és nemzetközi jogi tanulmányok*, (szerk: ANGYAL Zoltán), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 21–46.

⁴ A kézirat lezárva 2016. június 30-án.

nézni a kilépés eljárási problémáival és egyéb gyakorlati következményeivel, amelyek meglehetősen ijesztőnek tűntek és tűnnek ma is.⁵

Az elsődleges uniós jog hallgatása a kilépés jogáról két, egymással szembenálló értelmezéshez vezetett. Az egyik szerint nem is okozott gyakorlati problémát ez a helyzet, mivel egy tagállam egyoldalú aktussal történő kilépésének jogát a nemzetközi jog egyébként is biztosította és biztosítja. A másik értelmezés arra helyezi a hangsúlyt, hogy tudatosság is állhatott a kilépéssel kapcsolatos hallgatás mögött, amely a tagállamoknak az unió céljai iránt való elkötelezettségéről, valamint az európai integrációs folyamat visszafordíthatatlanságáról tanúskodott, amellyel összeegyeztethetetlen lett volna az egyoldalú kilépés joga.⁶ Az utóbbi interpretációt számos tényező is megerősíti. Az egyik ezek közül, hogy az Európai Szén- és Acélközösség kivételével az alapító szerződéseket határozatlan időtartamra kötötték. Egy másik indok, hogy az európai integráció céljaként „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát” jelölik meg a Szerződések.⁷

2. A nemzetközi jogi szabályzás relevanciája

Mivel az uniós alapító Szerződések nemzetközi szerződések, így azok esetleges felmondásáról a nemzetközi jogban a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény adhatna útbaigazítást. Az egyezmény alapvetően két lehetőséget biztosít az egyoldalú felmondására. Az egyik opció szerint az a szerződés, amely a megszűnésére vonatkozólag nem tartalmaz rendelkezést, és amely nem rendelkezik a felmondásról vagy a kilépésről, nem mondható fel és nem lehet kilépni belőle, kivéve, ha megállapítható, hogy a részes felek meg kívánták adni a felmondás vagy a kilépés lehetőségét; vagy a felmondás vagy a kilépés joga a szerződés természetéből következik.⁸ A másik lehetőség a körülmények alapvető megváltozására (*clausula rebus sic stantibus*) való hivatkozás.⁹ A szakirodalomban egyetértés van arról, hogy az első lehetőség nem releváns az uniós alapító Szerződések tekintetében, különösen, ha figyelembe vesszük a GMU-val összefüggésben használt egyes kifejezéseket,¹⁰ valamint azt, hogy a kimaradási joggal rendelkező országokat¹¹ kivéve minden tagállamnak szerződéses kötelezettsége a közös pénz bevezetéséhez szükséges feltételek teljesítése. Ami a körülmények alapvető megváltozását illeti, a konszenzusos álláspont az, hogy ez a hivatkozási alap a gyakorlatban rendkívül

⁵ Lásd: SCOTT, H.: *When the Euro Falls Apart*, 1–2 *International Finance* (1998), 215.

⁶ Lásd: HILL, J.: *The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal*, 12 *Georgia Journal of International and Comparative Law* (1982), 338.

⁷ Lásd: EUSZ 1. cikk.

⁸ Lásd a Bécsi Egyezmény 56. cikkét.

⁹ Lásd a Bécsi Egyezmény 62. cikkét.

¹⁰ Lásd pl. „megváltoztathatlan átváltási árfolyamok”, az euró elfogadásához vezető folyamat „visszafordíthatatlansága”.

¹¹ Egyesült Királyság és Dánia

korlátozottan alkalmazható. A Bécsi Egyezmény relevanciája így erősen megkérdőjelezhető, különösen, ha arra gondolunk, hogy maga az uniós jog is mennyire különbözik a hagyományos nemzetközi jogtól.

3. Az Unióból való kilépés hatályos szabályai

2009-ben hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) módosításával megteremtette az önkéntes kilépés elsődleges jogi kereteit. Az EUSZ 50. cikke szerint saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. Első lépésként a tagállam ezt a szándékát köteles bejelenteni az Európai Tanácsnak. Ezt követően az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Uniónak tárgyalásokat kell folytatnia és megállapodást kell kötnie a kilépés mellett döntő tagállammal. Ebben a megállapodásban kellene meghatározni az érintett állam kilépésének részletes szabályait. A megállapodást az Unió nevében a Tanács kötheti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően. A megállapodás hatálybalépésének időpontjától számított két év elteltével az uniós jog a tagállamra már nem alkalmazható.¹² Az EUSZ számol azzal a lehetőséggel is, hogy ezek a tárgyalások esetleg eredménytelenül végződnek, ezért az 50. cikk úgy rendelkezik, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás hiányában, a tagállami bejelentését követő két év elteltével a Szerződések az érintett tagállamra többé nem alkalmazhatóak, azaz a tagállam elveszíti az uniós tagságát. Amennyiben az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére az általános uniós szabályokat és eljárást kell alkalmazni.¹³

A kilépésre vonatkozó szerződéses szabályokat egy több évtizedes „joghézag” rendezésére fogalmazták meg, ugyanakkor messze nem tekinthetőek problémamenteseknek. Az első következmény az, hogy ezzel elismerésre került a nem tárgyalásos kilépés joga. Ezt alátámasztja egyrészt a „saját alkotmányos követelményeivel összhangban” fordulat használata, másrészt a megállapodás hiányában a kétéves határidővel való „automatikus” kikerülés az uniós jog hatálya alól. A nem tárgyalásos kilépéssel azonban egy sor kérdés marad válasz nélkül.¹⁴ A másik lehetséges probléma, hogy az EUSZ 50. cikke csak olyan helyzetre tűnik alkalmazhatónak, amikor egy tagállam vagy a tagállamok egy viszonylag szűk köre kíván élni ezzel a lehetőséggel. A Tanácsnak minősített többséggel kell döntenie a megállapodásról, ezért egy tagállamok 45%-át meghaladó többségét, illetve az unió összlakosságá-

¹² Az Európai Tanács egyhangúlag határozhat az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról.

¹³ Lásd az EUSZ 49. cikkét.

¹⁴ Lásd még ehhez: HERBST J.: Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties”?, 6 *German Law Journal* (2005), 1756.

nak 35%-ánál nagyobb hányadát érintő „tömeges” kilépés nem kezelhető tárgyalásos úton.

Végül, ami a legsúlyosabb problémát illeti, a szabályozás semmit nem tartalmaz annak különös következményeiről, amikor az Unióból való kilépés jogával egy euróövezeti tagállam kíván élni.

4. Egy euróövezeti tagállam kilépésének különös kérdései

Az EU-ból való önkéntes – akár tárgyalásos úton, akár anélkül megvalósított – kilépés által felvetett jogi és egyéb nehézségek hatványozottan jelentkeznek abban az esetben, amennyiben a kilépni szándékozó tagállam egyben az euróövezetnek is része lenne.¹⁵ Ennek ellenére az EUSZ sem az említett 50. cikkben, sem egyéb helyen nem tartalmaz semmilyen különleges rendelkezést erre az esetre. Egyes szerzők szerint ez első látásra még érthető is lenne, mondván, miért is kellene a Szerződésnek a tagállami kilépés egyes részterületeivel foglalkoznia.¹⁶ Mások úgy vélik, hogy ez a szabályozatlanság súlyosan fenyegeti az euró stabilitását, valamint különböző katasztrófa-forgatókönyvek elburjánzásához vezethet.¹⁷

A szakirodalomban két lehetséges magyarázata, illetve értelmezése létezik annak, hogy miért hallgat az uniós jog egy esetleges kilépésnek a GMU-t érintő különös következményeiről. Az első megközelítés szerint az euróövezetből való kilépés az EU-ból való egyidejű kilépés nélkül jogilag elképzelhetetlen. Ezt alátámasztja az a tény, hogy ellentétben az uniós tagsággal, a GMU végső szakaszában való részvétel két kivétellel valamennyi tagállamra vonatkozó jogi kötelezettség. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog megsértése nélkül nem lehetséges az euróövezet-höz való csatlakozásról szóló tagállami döntés „visszacsinálása”. Azaz az euróövezet elhagyásához csak az EU-ból való kilépésen keresztül vezethet az út.

A másik értelmezés szerint a hallgatás oka az, hogy soha nem is létezett önmagában az euróövezetből való kilépés joga, így azt a jelenleg hatályos uniós jog sem ismeri el. Ennek magyarázata az, hogy a GMU az abban részt vevő tagállamok és nemzeti központi bankjaik számára a jogok és kötelezettségek olyan rendkívül komplex rendszerét alkotja, amelyből lényegében nem lehet egyoldalúan és különösen nem tárgyalás és megegyezés nélkül automatikusan kilépni.

Létezik továbbá egy különös gyakorlati következménye is egy esetleges kilépésnek a GMU-ból, ami azt igazolja, hogy arra csak az EU egyidejű elhagyásával kerülhetne sor. A kilépésről szóló politikai döntés nyilvánosságra kerülése nyilvánvalóan katasztrofális hatással járna az érintett állam pénzügyi rendszerére nézve. A bankszámlákon lévő pénznek az új nemzeti valutára való konvertálása nem okozna

¹⁵ Ezen problémákról lásd részletesebben: DOR, E.: Leaving the euro zone: a user's guide, *IESEG Working Paper Series* 2011-ECO-06, 5–10.

¹⁶ Lásd: P.: Withdrawal and expulsion from the EU and EMU – Some reflections, *Legal Working Paper Series* No 10/December 2009, European Central Bank, Frankfurt, <http://ecb.europa.eu> (2015. II. 20.), 27.

¹⁷ SMITS, R.: The European Constitution and EMU: An appraisal, 42 *Common Market Law Review* (2005), 464.

problémát, annál inkább megoldhatatlan feladatnak bizonyulna ugyanez a készpénzforgalomban található euróbankjegyek és érmék esetén. Utóbbiak tömeges „kimenekítésének” megakadályozására bizonytalan ideig erőteljesen korlátozni kellene a tőke és a fizetések, de akár még a személyek szabad mozgását is, amelyre az uniós jog nem adna lehetőséget.

A fentiekből az következne, hogy az euróövezetből való kilépés csak tárgyalásos úton mehet végbe, és együtt kell járnia az EU elhagyásával is. Utóbbi azonban ellentmondana a Szerződésnek, amely Lisszabon óta lényegében elismeri az egyoldalú kilépés jogát. Athanassiou szerint elméletileg a fentiekből kétféle kilépési eljárás létezése következne, az egyik az euróövezeten kívüli uniós tagállamé, amelyet megillet a tárgyalásos és a kétéves határidővel való egyoldalú kilépés joga is, a másik pedig az euróövezeti tagállamok esete, amelyek – elfogadva a fenti gondolatmenetet – csak tárgyalásos úton távozhatnak, legalábbis ami a GMU-t illeti.¹⁸ A szerző Smits-szel együtt úgy véli, hogy az idézett értelmezési nehézségek és problémák miatt az EUSZ kilépési klauzulája az egyik legnagyobb hibája a Lisszaboni Szerződésnek. Teljesen egyetértek azzal az álláspontjukkal, hogy az euróövezetből való potenciális kilépés joga és annak eljárási kérdései sokkal komolyabb figyelmet érdemeltek volna az Európai Konventben és a későbbi kormányközi konferenciákon.

Mint láttuk, egy tagállam távozása az EU-ból elvileg automatikusan az euróövezeti tagság feladásának kötelezettségét is jelenti számára. Az intézményi értelemben vett távozása¹⁹ nem jelentené azonban azt, hogy az euró nem maradhatna továbbra is fizetőeszköz a területén. A szakirodalomban rendkívül vitatott az euróizáció fogalmával nevesített folyamat megítélése.²⁰ Euróizáció alatt általában azt értik, amikor egy Unión kívüli államban a saját fizetőeszközt hivatalosan és teljes mértékben is az euróval helyettesítik, az uniós Szerződéseken és jogon kívül. Az euróizáció két módon képzelhető el, tárgyalásos úton, valamint egyoldalú döntéssel. A tárgyalásos utat a Szerződések maguk is szabályozzák,²¹ és több gyakorlati példa is van rá.²² Az egyoldalú euróizációra a legismertebb példák Montenegró és Koszovó, amelyek speciális korábbi helyzetüket kihasználva mintegy „potyautasként” élvezik a közös pénz bizonyos előnyeit. A példájuk akár precedensként is szolgálhatna az euróövezetet elhagyó uniós tagállamoknak is, ugyanakkor számtalan súlyos jogi, pénzügyi, technikai és egyéb kockázattal járna.

¹⁸ Lásd ATHANASSIOU: i. m. 29.

¹⁹ Különösen az eurórendszerből, illetve az EKB Kormányzótanácsából.

²⁰ Lásd ehhez: WINKLER, A.: *Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features and Policy Implications at Current Cases*, 11 *ECB Occasional Paper Series* (2004)

²¹ EUMSZ 219. cikk.

²² Lásd pl. Monacót, San Marinót és a Vatikánvárost.

5. A kilépési klauzula által felvetett egyes jogértelmezési problémák a brit népszavazás után

A népszavazást követő napok egyik legvitatottabb politikai és jogi kérdése az volt, hogy hogyan kell értelmezni az 50. cikk (1) bekezdését és (2) bekezdésének első mondatát, amelyek szerint

„Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak.”

A brit szabályok értelmében ugyanis a referendum jogilag nem kötelező érvényű a kormányra és a parlamentre. Írott alkotmány hiányában az sem teljesen egyértelmű, hogy a brit jogrendszerben a kormánynak vagy a parlamentnek kellene-e meghoznia ezt a döntést. A többségi vélemény szerint azonban a brit rendszerben ez egyértelműen parlamenti hatáskörbe tartozó kérdés. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy ez a jog a parlamentet illeti, akkor az akár dönthetne úgy is, hogy figyelmen kívül hagyja a referendum eredményét, és nem ad felhatalmazást a miniszterelnöknek a kilépési tárgyalások elindítására. A brit politikai osztály és a Westminster tagjai számára azonban feltehetően politikai öngyilkossággal érne fel, ha ignorálnák a többségi akaratot. Erre tekintettel a népszavazási eredménynek megfelelő parlamenti döntés minden bizonnyal meg fog születni még 2016 nyarán vagy kora őszén.

5.1. A brit népszavazást közvetlenül követő nyilatkozataikban azonban a legtöbb uniós tagállam vezetője és az Európai Parlament is sürgette, hogy az Egyesült Királyság mihamarabb indítsa el a kilépési folyamatot azzal, hogy bejelenti ezt a szándékát az Európai Tanácsnak, amely a szavazást követően 2016. június 28-án tartotta a soron következő rendes ülését. Ezzel szemben a szavazás másnapján a lemondását bejelentő brit miniszterelnök azzal érvelt, hogy a kilépési eljárás megindítását már a szeptemberben vagy októberben hivatalba lévő utódjának kell kezdeményeznie.

A fentiek alapján az első problémás értelmezési kérdés az, hogy mit tekintünk egy tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban meghozott határozatának az Unióból történő kilépésről. Értelmezhető-e ekként egy olyan országos népszavazás, amely jogilag ugyan nem köti az adott tagállam kormányát, illetve parlamentjét, ugyanakkor politikailag elképzelhetetlen annak figyelmen kívül hagyása? Az alkotmányjogi válasz nyilvánvalóan az, hogy nem, vagyis csak a tagállami parlament döntését tekinthetjük „határozatnak”. Kérdés persze, hogy mennyi idő telik el a két esemény között. A politikai és gazdasági szakértők között lényegében konszenzus van arról, hogy egy uniós tagállam kilépése esetén minden fél érdeke az, hogy az a leggyorsabban és rendezett formában történjen meg. Ebből az

következne, hogy a parlament a népszavazás után haladéktalanul hozza meg az ezzel kapcsolatos döntését. Úgy tűnik azonban, hogy ebben az esetben ez nem fog megtörténni. Erre azonban semmilyen ráhatása nem lehet az uniós jognak, hiszen ahogy a kilépési klauzula is fogalmaz, erről minden tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban dönthet.

5.2. A második kérdés, hogy ha megszületik a kormányzati vagy parlamenti döntés a kilépésről, azt mikor és milyen formában kell az érintett tagállamnak, illetve miniszterelnökének „bejelentenie” az Európai Tanácsnak? Ami a bejelentés idejét illeti, több kérdés is adódik. Az egyik, hogy az érintett tagállam a parlamenti döntést követően az Európai Tanács soron következő első rendes vagy más okból összehívott rendkívüli ülésén tegye meg ezt a bejelentést, vagy esetleg kezdeményezze erre tekintettel rendkívüli ülés összehívását az Európai Tanács elnökénél. A válasz nyilvánvalóan attól is függ, hogy a parlamenti döntést követően mikorra várható az állam-, illetve kormányfők következő találkozója, illetve milyen politikai szándék vezeti az érintett tagállam kormányát. A kilépési klauzula egyik hibája, hogy nem ír elő semmilyen határidőt a tagállami szándék bejelentésére, így azzal könnyen vissza lehet élni különösebb jogi következmények nélkül. Más kérdés persze, hogy az esetleges politikai és gazdasági problémák adott esetben rákényszeríthetik az adott kormányt az időhúzásra játszó politikájának feladására. Sokkal egyértelműbb helyzet lenne ugyanakkor, ha az EUSZ tartalmazna például egy 30 napos határidőt a bejelentés megtételére.

5.3. A harmadik értelmezési probléma azzal függ össze, hogy amennyiben megtörtént a tagállam kilépési szándékának bejelentése, és azzal megkezdődik a kilépési eljárás, van-e jogi lehetőség a folyamat megállítására. A kézirat leadását közvetlenül megelőző napokban rendkívül változatos válaszokat olvashattunk a sajtóban erről. Egyesek szerint az eljárás bármikor megállítható, illetve visszafordítható abban az esetben, ha például egy újabb népszavazáson az uniós tagságot támogatók kerülnek többségbe, amely után az érintett tagállam – esetünkben a brit parlament egy újabb határozata alapján – „visszavonhatná” a kilépési szándékát. Más vélemények szerint, a kilépési eljárást nem lehet visszafordítani.

Az EUSZ 50. cikke nem ad egyértelmű választ erre a feltételes kérdésre, ugyanakkor a cikk logikai és teleologikus értelmezéséből inkább nemleges válasz adódik. Ennek egyik legfőbb bizonyítéka, hogy a cikk (3) bekezdése szerint – függetlenül a kilépésre irányuló tárgyalásoktól – a tagállami 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.

Ebből az következik, hogy az 50. cikk megszövegezésekor feltehetően az volt a tagállamok szándéka, hogy a kilépési eljárásnak legyen egy végső határideje, amit

két évben állapítottak meg. Ez nyilvánvalóan arra ösztönzi a kilépő tagállamot és a maradó tagállamokat, hogy a kilépésre tárgyalásos úton és megállapodás alapján kerüljön sor, hiszen valószínűleg ez mindenki érdeke. A kétéves időkeretből tehát levonható az a következtetés, hogy a kilépési eljárásnak mindenképpen be kell fejeződnie, és az erre irányuló folyamatot nem lehet visszafordítani, függetlenül a tárgyalásoktól. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kétéves határidő meghosszabbítására vonatkozó opció nem tűnik szerencsésnek, mivel meghagyja a kikaput a kilépési eljárás esetleges elhúzódásának, ráadásul végső határidő nélkül, ami teljesen abszurd helyzetekhez is vezethetne.²³

Amennyiben elfogadjuk azt az értelmezést, hogy a kilépési eljárást a hatályos elsődleges uniós jog alapján nem lehet megállítani, legfeljebb meghosszabbítani, akkor is van még egy elméleti lehetőség a folyamat visszafordítására. Ez pedig az EUSZ módosítása, amelyhez szükség lenne a rendes felülvizsgálati eljárás megindítására és eredményes befejezésére.²⁴ Ez ugyan évekig tartó és rendkívül kockázatos politikai folyamat, de nem zárható ki elméletileg. Amennyiben az Európai Tanács több évvel meghosszabbítaná a kilépési eljárás határidejét, akkor időközben módosíthatnák a kilépési klauzulát oly módon, hogy tegye lehetővé az érintett tagállam kilépési szándékának visszavonását és a kilépési eljárás megszüntetését. Ennek bekövetkezésére azonban a nullával megegyező esélyt látok jelenleg.

5.4. Végül felmerülhet az a helyzet is, hogy amennyiben a kétéves határidőn belül sikeresen lezajlanak a kilépési tárgyalások és megszületik a „kilépési megállapodás”, azt esetleg nem hagyja jóvá a kilépő tagállam „saját alkotmányos követelményeivel” összhangban. Ez akkor fordulhatna elő, ha erről a kérdésről is népszavazást írnának ki, amelyen a többség elutasítaná a megállapodás tervezetét, amely így nem léphetne hatályba. Egyes vélemények szerint ez is megállíthatná a kilépési folyamatot. Az előző alponthoz kifejtettek alapján azonban úgy vélem, hogy egy ilyen fordulatnak nem lenne jogi következménye, mivel a kétéves határidő végén – annak meghosszabbításának hiányában – a tagállam kvázi automatikusan elveszíti az uniós tagságát.

Következtetések

Az Európai Parlament 2016. június 28-i rendkívüli ülésén elfogadott, nem kötelező érvényű állásfoglalása²⁵ szerint az Egyesült Királyságnak minél hamarabb és maradéktalanul teljesítenie kell a brit választók döntését, és ezért hivatalosan el kell

²³ Ennek értelmében az Európai Tanács akár újabb 2, 5 vagy akárhány évre is meghosszabbíthatná a határidőt, amely nyilvánvalóan nem lehet egyik fél érdeke sem.

²⁴ Lásd az EUSZ. 48. cikkét.

²⁵ Az állásfoglalást 395 igen szavazattal, 200 ellenében, 71 tartózkodás mellett fogadták el.

indítania a kilépést, mielőtt a jövőbeli kapcsolatokról bármiféle tárgyalás elkezdődne. A dokumentumban a Parlament felszólította az Egyesült Királyság kormányát, hogy a választók akaratának tiszteletben tartása érdekében gyorsan és maradéktalanul indítsa el a hivatalos kilépési eljárást, az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének aktiválásával. Az európai parlamenti képviselők többsége szerint az Unió egységének megőrzése és a mindenki számára káros bizonytalanság felszámolása érdekében a brit miniszterelnöknek a referendum eredményéről értesítenie kellett volna az Európai Tanácsot, hogy a kilépési folyamat és a tárgyalások a lehető leghamarabb elindulhassanak.

Az Európai Tanács június 28–29-ig rendkívüli ülésén azonban nem történt meg az Egyesült Királyság részéről a hivatalos bejelentés, a brit miniszterelnök mindössze tájékoztatta az Európai Tanácsot az országában tartott népszavazás eredményéről.²⁶

Az Unióban maradó 27 tagállam állam-, illetve kormányfője 2016. június 29-én egy informális találkozót is tartott a brit népszavazás utáni helyzetről. A találkozó-ról kiadott állásfoglalás felhívja a brit kormányt, hogy amilyen gyorsan csak lehet, jelentse be a hivatalos kilépési szándékát az Európai Tanácsnak, mert a notifikáció megtörténteig nem indulhatnak meg semmilyen tárgyalások a kilépésről.²⁷

Összefoglalva, az EUSZ kilépési klauzulája – ahogy azt a mértékadó szakirodalomban többen is már megállapították – az egyik legnagyobb hibája a Lisszaboni Szerződésnek. Az 50. cikk megszületése ugyan hiánypótló volt az uniós elsődleges jogban, azonban az alkalmazásának és értelmezésének politikai, jogi és gyakorlati problémái azonnal nyilvánvalóvá váltak az első éles helyzetben. A cikk több tekintetben pontatlan, hiányos, határidőket nem kellő részletességgel tartalmaz, nem rendelkezik a kilépési eljárás megszakításáról, ugyanakkor túlzottan nagy diszkréciót biztosít az állam-, illetve kormányfőknek az eljárás akár korlátlan ideig való elhúzására is.

Az európai integráció történetében még soha nem hagyta el egy tagállam a szervezetet. A brit népszavazást követően ezt jelenleg elkerülhetetlennek látszik, bár annak ideje és formája teljességgel bizonytalan. Az azonban biztos, hogy az alapító szerződések következő felülvizsgálata során elkerülhetetlen lesz a kilépési klauzula pontosítása, kiegészítése, különös tekintettel arra, ami egy esetleges euróövezeti tagállam kilépését illeti.

²⁶ Lásd a 2016. június 28-i Európai Tanács ülésén elfogadott következtetések 23. pontját.

²⁷ Lásd a 2016. június 29-i informális Európai Tanács ülésén elfogadott állásfoglalás 2. pontját.