

Dr. Kakas Márk

Az Egyesült Királyság különleges jogi helyzete az Európai Unióban*

I. Bevezetés

A dolgozat megírására az úgynevezett Brexit-jelenséget lezáró népszavazást megelőző és az azt követő időszakban került sor. Az Európai Uniónak (EU) több szempontból is az egyik legkülönlegesebb tagállama az 1973-ban hosszú csatlakozási folyamat eredményeként taggá vált Egyesült Királyság (UK)¹. Ennek a különlegességnek több oka is van, illetve több esetben is megfigyelhetők a britek identitástudatának, belpolitikájának, külpolitikájának, földrajzi elhelyezkedésének, gazdaságpolitikájának, történelmének, jogrendszerének sajátosságaiból adódó eltérések, következmények. Ezen következmények legtöbbször jogi aspektusban is megmutatkoznak, hiszen az Unión belül képviselt „különutassága” megfigyelhető az integrációs intézményekhez való viszonyában, melyek megjelennek a szerződésekhez fűzött jegyzőkönyvekben, nemzetközi tárgyalások során és egyéb nemzetközi valamint uniós dokumentumokban, melyek igen gyakran a brit különállást, az adott témától történő elhatárolódást tartalmazzák, legyen szó akár az integráció jogi, gazdasági, vagy politikai vonatáról.

A tanulmányban a 2016-os UK-EU megállapodás jogi szempontú vizsgálatával azt kívánom bemutatni, hogy a UK attitűdje az uniós integrációs törekvésekhez, a 43 éves tagsága alatt, pozitív irányba nem változott, sőt integráció ellenessége, zárkózottsága, különcsége legitimitást is nyerhetett volna akár a következő uniós szerződés módosításakor. Az ezt követő fejezetekben kifejtem az Unióból történő kilépés szabályozását és a Brexit népszavazás eredményét, annak lehetséges következményeinek elemzésével együtt.

A tanulmányból szándékaim szerint tisztán látható lesz, hogy az az uniós politika – és annak jogi vetületei – amelyet a UK folytatott évtizedeken keresztül az integráció célkitűzéseinek megvalósítására részben alkalmatlan volt.

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Európai jogi Tagozatban második helyezésben részesült. Konzulens: dr. Mohay Ágoston adjunktus.

¹ A tanulmányban az Egyesült Királyság rövidítéseként a UK (United Kingdom) kifejezést használom, mert az EK rövidítés megtévesztő lenne.

A konklúziók között többek között olyan kérdéseket fogalmazok meg, amelyekre egzakt válaszokat csak évek múlva fogunk kapni, miután látható lesz, hogy a UK kilépése az EU-ból milyen mértékben, és hogyan befolyásolta a saját, valamint az Unió jövőjének alakulását.

II. A 2016-os EU-Brit megállapodás

David Cameron, korábbi brit miniszterelnök 2015. november 10-én levelet írt Donald Tusk-nak, az Európai Tanács elnökének.² Levelében négy olyan területet határozott meg, amelyek megítélése szerint a további sikeres UK-EU együttműködéshez reformra szorulnak: gazdasági irányítás, versenyképesség, szuverenitás, bevándorlás. A megállapodás részleteit kidolgozó tárgyalásra a Brexit népszavazási szándék biztossá válása után került sor, célja pedig a szükséges reform intézkedések kidolgozása volt.

Az unió gazdaságpolitikájával kapcsolatban Cameron emlékeztetett az eurozónát érintő brit opt-out-ra és kijelentette, hogy a mindenkori gazdasági integrációnak figyelemmel kell lennie az egységes belső piac célkitűzéseire és az eurót be nem vezető tagállamokra is. Sürgette az eurozónához hasonló gazdasági intézményrendszer kialakítását az eurozónán kívüli tagállamok számára is, valamint kiemelte a valuták egyenlőségét. Cameron szerint semmi olyan nem történhet a közös valutával, amely negatívan befolyásolná az övezeten kívüli tagállamokat és ezt akár egy vétó bevezetésével is biztosította volna. Hangsúlyozta, hogy azokról az intézkedésekről, amelyek hatással lehetnek az összes tagállamra, azokról az összes tagállamnak kell döntést hoznia.

Leszögezte, hogy egyszer s mindenkorra véget kíván vetni a UK azon szerződésekből eredő kötelezettségének, mely szerint egy egyre szorosabb Unió³ kell dolgozniuk. A tagállami szuverenitás fokozott védelme érdekében a nemzeti parlamentek számára az uniós jogalkotást megakasztó, tényleges vétójogot szeretett volna bevezetni a megosztott hatáskörök terén: az úgynevezett „piros lapos” rendszert. Végül, a levél negyedik pontjában az unión belüli „bevándorlás“ kapcsán tette meg a későbbiek során legtöbbet vitatott reformjavaslatát; az uniós országokból a UK-ba érkező „bevándorlóknak” (helyesen: szabadon mozgó uniós polgároknak) járó juttatásokat visszatartotta volna négy évig. Levele végén kijelentette, hogy amennyiben sikerül megállapodásra jutni a fenti javaslatokról, úgy kész a népszavazáson a brit uniós tagság megtartása mellett kampányolni.

² Letter from David Cameron to Donald Tusk on a new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union (London, 10, November 2015) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (2016.05.07.)

³ L. EUSz. preambulum I. cikk.

A levélben szereplő reformjavaslatokról 2016. február 18-án kezdődtek meg az egyeztetések, először egy európai tanácsi ülésen, majd a brit javaslatokkal közvetlenül foglalkozó két- és többoldalú tárgyalások sorozatán. Az Európai Tanács a tárgyalások menetét és azok eredményét nyilatkozatban tette közzé.⁴

Eldőlt, hogy a szociális ellátórendszerekhez való hozzáférést korlátozni képes „vészfék-rendszert” a megállapodás és a vonatkozó másodlagos jogszabályok hatályba lépése után hét éven át tarthatja fenn a brit kormány, és minden esetben maximálisan négy évig tartható fenn a korlátozás egy adott munkavállaló vonatkozásában. A juttatások mértéke azonban az évek során a munkavállaló által a költségvetésbe történő befizetéseivel arányosan növekszik a négy év alatt, és jogosultsági körei is bővülnek. A vészfék alkalmazásának igényét a brit kormánynak indokolással a Bizottság felé kell jeleznie, amely az EU Tanácsának továbbítja a kérelmet, hogy az minősített többséggel döntsön arról, hogy az indokolást elfogadhatónak találja e.

A szintén sokat vitatott családi pótlék indexálása kapcsán az újonnan érkező munkavállalók esetében azonnali hatállyal, a már korábban érkezett EU-munkavállalók esetében pedig 2020-tól léphetett volna életbe az új számítási rendszer. A már korábban érkezett munkavállalók esetében a Nyilatkozat úgy fogalmazott, hogy figyelembe fogják venni a származási országban már korábban kifizetett családi pótlék értékét. Fontos megjegyezni, hogy a családi pótlék indexálásának gyakorlata a brit megállapodás hatálybalépése után a többi tagállam számára is elérhető, alkalmazható intézkedés lett volna.

A Nyilatkozat leszögezi, hogy a brit földön élő EU-polgárok uniós polgársággal nem rendelkező házastársával szemben a jövőben az adott tagállam idegenrendészeti hatósága a harmadik országból érkező polgárokkal szemben alkalmazható intézkedések foganatosításával jár el.

Brit részről nagy hangsúlyt fektettek a szerződésekben szereplő „a népek egyre szorosabb egységét” kitűző cél alóli mentesítés elérésére. A megállapodásban szereplő szövegszerű javaslat eleget tett ennek az igénynek, és azt is rögzítette, hogy a következő szerződésmódosításkor kifejezésre juttatják, hogy a UK-ra nem vonatkozik az egyre szorosabb unióra való utalás. Ezt ellensúlyozandó kérték az integráció szorosabbra fűzését támogató tagállamok, hogy a következő szerződés módosításakor jelenjen meg a brit különállás mellett továbbra is, hogy az EU támogatja az integráció mélyítését azon tagállamok között, amelyek osztoznak ennek jövőképében.⁵

A nemzeti parlamentek, és ezáltal a szuverenitás erősítését célzó reformok is módosítás nélkül elfogadásra kerültek: amennyiben valamely EU jogalkotási

⁴ European Council 18-19/02/2016 <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (2016.03.15.)

⁵ Negyven óra után megszületett az EU-brit megállapodás <http://bruxinfo.hu/cikk/20160220-negyven-ora-alkudozas-utan-megszuletett-az-eu-brit-megallapodas.html> (2017.09.10.)

kezdeményezésre válaszul a nemzeti parlamentekhez delegált szavazatszám (EU-szintű) 55 százaléka 12 héten belül – a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozva – kezdeményezi a jogalkotás megállítását, úgy a Tanács soros elnöksége köteles lett volna átfogó konzultációt kezdeményezni. Ez a procedúra jelentette volna a gyakorlatban az ún. „piros lapos” rendszer bevezetését, amely a nemzeti parlamenteknek jelenleg rendelkezésre álló „sárga és narancssárga lapok” eszközrendszerét egészítette volna ki.

Az eurozónán kívüli tagállamok szerepét megerősítő javaslatok közül az egyik legfajsúlyosabb – miszerint egyetlen nem eurozóna tagállam is elindíthat konzultációs mechanizmust egy eurozónás döntés vagy jogalkotás kapcsán – is elfogadásra került, a szövegszerű javaslat szerint egyetlen ország is kezdeményezhetett volna ilyen folyamatot, azonban francia nyomásra bekerült a szövegbe az a kitétel is, mely szerint az ilyen módon kezdeményezett folyamat nem teremthet olyan helyzetet, mely vétőjoghoz juttatná a (kezdeményező nem eurozóna tag) tagállamot. Az EU-brit megállapodás legfontosabb részeit így az egyre szorosabb unióból való kimaradást, és az euró zóna döntéseire válaszul hozható korrekciós lépések jogát az alapszerződések következő módosításakor rögzítették volna.

A Nyilatkozat hatálybalépésének feltétele volt, hogy az abban foglaltakat és az EU-tagságot a nemzeti parlament, a népszavazáson pedig a brit nép is megerősítse. Csak ezt követően indulhattak volna meg a Nyilatkozatban foglaltak végrehajtásához szükséges másodlagos jogszabályok megalkotása, mely folyamatokban már társjogalkotói szerep jutott volna az Európai Parlamentnek is. Természetesen a Brexit népszavazás eredményével a megállapodásban foglaltak teljes mértékben hatálytalanok, és további tárgyalások részét nem képezik.

III. Brexit népszavazás

Az Egyesült Királyságban 2016. június 23-án népszavazást tartottak, melynek tárgya az EU tagság megszüntetése vagy fenntartása volt. Bő két héttel a szavazás előtt az akkori felmérések szerint a kilépést támogatók aránya 43% volt, míg a bent maradáshoz csak a szavazásra jogosultak 40%-a támogatta.⁶

⁶ Stubnya Bence: Most épp kilépnének az angolok az EU-ból http://index.hu/kulfold/2016/06/05/most_epp_kilepnenek_az_angolok_az_eu-bol/ (2017.09.10.)

1. A Brexit népszavazás előzménye, okai

A népszavazás egyik közvetlen előzménye az volt, hogy David Cameron Gordon Brown miniszterelnököt felszólította arra, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadásával kapcsolatban írjon ki népszavazást, Brown azonban visszautasította ezt. Ezt követően a másodszeri megválasztása előtt jelentette ki Cameron, hogy nem kíván olyan kormány miniszterelnöke lenni, amely nem ír ki népszavazást az EU tagsággal kapcsolatban. A népszavazás dátumát február 20-ra, az EU-brit megállapodást követő Európai Tanács ülése utáni időpontra tűzte ki a miniszterelnök. Hangsúlyozta, hogy tekintettel a sikeresen elfogadott reformjavaslatokra, a brit kormány álláspontja egyértelműen az, hogy a UK a megreformált EU részeként tudja betölteni európai vezető szerepét, és kormánya a tagság megtartása mellett fog kampányolni.

A politikai pártok közül a leghevesebben a 2014-es brit EP-választások győztese, a Függetlenségi Párt (UKIP) támogatta a britek kilépését az Unióból. 2014-ben a UKIP nyerte az EP választásokat a UK-ban, így 22 képviselőjével jelenleg a legnagyobb brit politikai erőt képviseli a párt Strasbourgban.⁷ A kilépési kampányt Nigel Farage, a párt alapítója vezette, aki hevesen támadta az EU-t több aspektusból is. A kilépés kérdésében markánsan megosztott⁸ konzervatív párt részéről Boris Johnson, London volt főpolgármestere vezette a kampányt.⁹

A kilépéspártiak szerint az Unió működése antidemokratikus, túlzottan bürokratikus, és visszaszorítja a tagállamok önrendelkezési jogát. Szerintük az EU nem tudta megfelelően kezelni a migrációs problémákat, és a terrorizmus elleni hatékony védekezésre is képtelen. Nézeteik szerint az uniós tagság egyik legnagyobb hibája az, hogy több milliányi font befizetéséért cserébe alig kap országuk valamit.

Azonban a gazdasági adatok és elemzések nem pontosan támasztják alá ezen állításokat. A UK költségvetésének nettó 1,2%-a az az összeg, amelyet az EU költségvetésébe fizettek be a 2014-2015 közötti időszakban.¹⁰ A kilépéspártiak szerint a munkaerőpiac egyensúlya is helyreállna, és a gazdasági bevándorlókat és a kelet-európai munkavállalókat is kiszorítanák

⁷ Országok szerinti eredmények <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hu/country-results-uk-2014.html> (2016.06.01.)

⁸ Brit pénzügyminiszter: óriási gazdasági hazardírozás lenne a Brexit http://www.mfor.hu/cikkek/makro/Brit_penzugyminiszter_oriasi_gazdasagi_hazardirozas_1enne_a_Brexit.html (2016.03.21.)

⁹ Tálás Andrea: A Brexit bohóca és a showman – akiknek a brit kilépést köszönhetjük http://hvg.hu/vilag/20160624_brexit_nigel_farage_boris_johnson_david_cameron_portre (2016.06.28.)

¹⁰ Robin Niblett: Britain, the EU and the Sovereignty Myth, Europe Programme, May 2016. 7. o.

az országból. Azonban a bevándorlókkal kapcsolatos felmérések azt mutatják, hogy túlnyomó többségük a 20-34 év közötti korosztályból érkezett és ők azok, akik a brit költségvetéshez meghatározó mértékű befizetéssel hozzájárultak. Így tehát nehezen tartható fenn az a nézet, mely szerint csak a jóléti juttatások miatt érkeztek, főként munkavállalásra még vagy már alkalmatlan korú gazdasági bevándorlók a szigetországba.¹¹

Az Uniót túlszabályozással is vádolták, amely miatt szerintük kereskedelmi lehetőségeik korlátozottak voltak. A fentiekén túl hangsúlyt kapott a kampányban az a nézet is, amely szerint a UK-nak vissza kell nyernie önállóságát ahhoz, hogy ismét gazdasági és politikai sikereket érhessen el.¹²

Úgy gondolom, hogy a 2016-os, korábban bemutatott EU-brit megállapodással a fenti problémákra megoldást lehetett volna találni, azok valós súlya és mértéke nem indokolta azt, hogy a UK kilépjen az EU-ból.

2. A népszavazás eredménye

A 2016. június 23-án tartott népszavazáson a szavazók 51,9%-a támogatta a kiválást az Unióból, a bentmaradást pedig 48,1%.¹³ A referendum eredményének értelmében tehát a UK kilép az EU-ból.

A UK nemzetei között a szavazási arány a következőképpen alakult:

Anglia 53,4-46,6%-os, Wales 52,5-47,5%-os arányban támogatta, míg Észak-Írország 44,2-55,8%-os, Skócia 38-62%-os arányban elutasította a kilépést. A kilépést tehát Skócia és Észak-Írország ellenezte. Ezek mellett érdemes megemlíteni a londoni eredményt, ahol a szavazók 59,9% támogatta az EU-s tagság megtartását.¹⁴ A kilépés mellett a felmérések szerint legtöbben az 50-64 évesek valamint 65 év feletti szavazók voksoltak, míg a 18-24 és 25-49 közötti korosztályok a bennmaradásra szavaztak.¹⁵

A népszavazási statisztikák alapján megállapítható, hogy a kilépést leginkább az 50 év feletti vidéki szavazók támogatták, a bennmaradást pedig a 18-49 év közötti, főként városi voksolók. A népszavazáson a részvételi arány összesen 72%-os volt, amely magasabb, mint a legutolsó parlamenti választásokkor

¹¹ Bevándorlók nélkül nem menne a briteknek <http://nol.hu/kulfold/bevandorlok-nelkul-nem-menne-a-briteknek-1619419> (2016.07.28.)

¹² Joób Sándor, Mészáros R. Tamás: Az EU szétverésének receptje: <http://index.hu/kulfold/2016/07/01/brexit-europai-unio-euroszkeptikusok-ervek-az-eu-elle-n-es-mellett-munkavallalas-egyesult-kiralysag/> (2016.07.28.)

¹³ EU referendum results http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results (2016.07.28.)

¹⁴ EU referendum: final results <http://www.bloomberg.com/graphics/2016-brexit-referendum/> (2016.08.05.)

¹⁵ A nyugdíjasok intézték el Angliát <http://nol.hu/kulfold/a-nyugdijasok-inteztek-el-angliat-1620937> (2016.08.28.)

mért arány. Az idősebb korosztály részvételi aránya jóval meghaladta a fiatalabbét.

Ezt az is jól mutatja, hogy a népszavazást követő napokban, Angliában több tüntetést is tartottak a kilépés miatt, amelyeken zömmel fiatalok vettek részt. Közel négy millióan írták alá azt a petíciót, amely megismételt népszavazást követelt a parlamenttől.¹⁶ Véleményem szerint az ilyen és az ehhez hasonló petíciók érdemi változást már nem tudnak elérni, azonban mindenképp jelzik, hogy a UK-n belül jelentős szavazóréteg – főként fiatalok – szeretett volna az EU tagja maradni.

3. A kilépés és lehetséges következményei

A népszavazást követően hosszú jogi, kereskedelmi és diplomácia egyeztetések után lesz csak lehetőség meghatározni a UK újragondolt pozícióját Európában és viszonyát az Unióval. Az eddigi uniós szabályozás hatálya alá eső területeket érintő politikai és gazdasági feltételeket az Uniónak kell majd meghatároznia bizonyos keretek között.

Ebben az alfejezetben az uniós tagság megszüntetésének hatályos szabályozását, valamint a brit kilépés folyamatának lehetséges forgatókönyveit mutatom be.

A lehetséges kilépési megoldások előtt fontos tisztázni, hogy maga a népszavazás jogi kötőerővel nem bírt, azt csupán “ajánlásként” foghatja fel a brit parlament. A parlament első ízben 498-114 arányban arra hatalmazta fel Theresa May miniszterelnököt, hogy terjessze elő a Brexit-re vonatkozó törvényjavaslatát.¹⁷ Ezt követően 2017 márciusában hosszas vita után, melynek eredményeként a Brexit törvényből kikerült az uniós állampolgárok jogainak garanciájára vonatkozó rész, a parlament alsó háza 274-118, a Lordok Háza pedig 274-135 arányban módosítás nélkül elfogadta a törvényjavaslatot, amely felhatalmazást adott a miniszterelnöknek, hogy bejelentse a UK kilépését az EU-nak, és megkezdjék az erre vonatkozó tárgyalásokat.¹⁸ Kilépési szándékáról a UK 2017. március 29-én értesítette az EU-t.¹⁹

A következőkben felvázolt kilépéshez és az azt követő lehetséges modellekhez fontos hozzá fűzni, hogy akár a kétoldalú kereskedelmi és

¹⁶ Tólas Andrea: Brit vészkiárat HVG, 2016. 27. sz. 9. o.

¹⁷ Laura Smith-Park: Article 50: UK parliament votes in favor of starting Brexit process <http://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/article-50-brexite-parliament-vote/index.html> (2017.02.28.)

¹⁸ Brexit bill: Parliament clears way for talks with EU <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39262081> (2017.09.10.)

¹⁹ Brexit negotiations: The Article 50 negotiation process and principles for the United Kingdom's departure from the European Union. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en (2017.09.10.)

együttműködési megállapodáshoz vagy akár az Európai Gazdasági Térség tagságának megtartásából következő egyezmény hatályba lépéséhez a megmaradt 27 tagállam titkos szavazását követő egyhangú támogatása lenne szükséges.²⁰ Ez a tényező nagyban meghatározhatja a kilépési tárgyalások menetét és lehetséges irányvonalait.

Szintén fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy véleményem szerint olyan egyezmény megkötésére nincs lehetőség, amely a UK jelenlegi EU tagságával felérő pozíciót biztosítana a kilépő államnak.

3.1. Az Unió tagság megszüntetésének szabályozása

Az Unió tagság megszüntetését az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikke szabályozza.²¹ Ezt a cikket a Lisszaboni Szerződés emelte a Szerződésbe. A cikkben foglaltak még sohasem kerültek alkalmazásra, illetve az Európai Bíróság sem bocsátott ki a kilépéssel kapcsolatosan irányadó határozatot, így annak gyakorlati alkalmazásáról jelenleg kevés ismerettel rendelkezünk. Említést érdemel a Dániához tartozó autonóm régió, Grönland esete, ahol szintén egy népszavazást követően 1984-ben megállapodás született arról, hogy a térségben a közösségi jogot a továbbiakban nem alkalmazzák.²²

Az 50. cikk (1) bekezdése megállapítja, hogy bármelyik tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban határozhat úgy, hogy kilép az Unióból. Nem kívánom e bekezdést részletesen elemezni, rendelkezései egyértelműek, csupán annyit fűznék hozzá, ahogy korábban is jeleztem, a brit népszavazás ténye még nem tekinthető az e bekezdésekben foglalt követelmények teljesülésének, az abban foglaltakat a parlament teljesítette a fenti szavazással.²³ E bekezdés utal a 218. cikk (3) bekezdése szerinti tárgyalási rend alkalmazására, melynek értelmében nem a Bizottság tárgyal a kilépésről, hanem a Tanács jelöli ki a főtárgyalót, ill. az Unió tárgyaló küldöttségének vezetőjét.²⁴ A Brexit tárgyalások során, az EU 27 tagállamának képviselőjében Michel Barnier vesz részt főtárgyalóként.²⁵

²⁰ Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union. 8. o.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.)

²¹ EUSz. 50. cikk.

²² Osztoivits: 2011... 452. o.

²³ EUSz. 50. cikk (1) bekezdés.

²⁴ Osztoivits: 2011... 453. o.

²⁵ Brexit negotiations: The Article 50 negotiation process and principles for the United Kingdom's departure from the European Union. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en (2017.09.10.)

A (2) bekezdés szerint a kilépési szándékot az Európai Tanácsnak kell bejelenteni. Ezt követően az Unió tárgyalásokat folytat, meghatározza a kilépés részletes szabályait valamint megállapodást köt az érintett állammal, az Európai Tanács iránymutatásai szerint. A megállapodást az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást végül az Unió nevében a Tanács köti meg, minősített többséggel az Európai Parlament jóváhagyását követően.²⁶

A (3) bekezdés deklarálja, hogy a megállapodás hatálybalépésétől, ennek hiányában a (2) bekezdésben jelzett bejelentést követően 2 év elteltével a Szerződések az érintett tagállamra nem alkalmazhatók. A 2 éves határidőt az Európai Tanács a tagállammal egyetértésben egyhangú határozatával meghosszabbíthatja.²⁷

A (4) bekezdés a kilépő állam képviselőjét az Európai Tanács illetve a Tanács rá vonatkozó határozatok meghozatalából kizárja, továbbá a minősített többséget az EUMSZ. 238. cikk (3) bekezdés alapján rendeli el meghatározni,²⁸ mely szerint a Tanács tagjai legalább 72 százalékának, egyben az Unió népességének minimum 65 százalékát kitevő tagállamoknak a támogató szavazata szükséges.²⁹

Az (5) bekezdés végül megállapítja, hogy a kilépett állam a későbbiek során a 49. cikk alapján újra kérheti felvételét az Unióba.³⁰

Konstatálhatjuk tehát, hogy az EUSz. 50. cikkében foglaltak szerint lehet csak jogszerűen kilépni az Unióból, nincs lehetőség arra, hogy egy tagállamot akarata ellenére vagy egyéb más módon kiléptessenek vagy kizárjanak. (Az EUSz. 7. cikke³¹ – amely szintén nem került alkalmazásra még soha – rendelkezik egy tagállam Szerződéses jogainak esetleges felfüggesztéséről, esetünkben azonban erről nincs szó.)

Az 50. cikk egyik fontos rendelkezése a kilépés ütemezése. A UK kilépési szándékának bejelentését követően 2 év múlva megszűnik a tagsága, hacsak a tagállamok és a UK egyhangúlag nem hosszabbítják meg ezt a határidőt, melyre ez idáig nem került sor. Amennyiben tehát a bejelentést követően a meghosszabbításra vonatkozó határozatot egy tagállam a titkos szavazáson megvétózza, a UK úgy léphet ki az EU-ból, hogy a tagsága helyébe megállapodás nem lépne, a belső piac és az ahhoz kötődő egyezmények és a UK kereskedelmének viszonya szabályozatlan maradna, valamint az EU-s és

²⁶ EUSz. 50. cikk (2.) bekezdés.

²⁷ EUSz. 50. cikk (3.) bekezdés.

²⁸ EUSz. 50. cikk (4.) bekezdés.

²⁹ Horváth Zoltán - Odor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja - Az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC KIADÓ KFT., Budapest 2010. 90-91. o.

³⁰ EUSz. 50. cikk (5.) bekezdés.

³¹ EUSz. 7. cikk.

UK állampolgárok tartózkodási és munkavállalási feltételei is rendezetlenül maradnának.³²

Véleményem szerint ez kudarc lenne a felek számára, és igyekezni fognak elkerülni egy ilyen helyzetet, de a lehetősége fennáll. Emellett úgy vélem, hogy arra is van lehetőség, hogy a felek a kilépési tárgyalások megkezdésekor megállapodjanak más határidőben, vagy akár határozatlan időre módosítsák a cikkben szereplő határidőt. Donald Tusk úgy nyilatkozott a népszavazást megelőzően, hogy egy esetleges kilépést követő egyeztető tárgyalások akár hét évig is eltarthatnak, amely akár még reális becslés is lehet, tekintettel például arra, hogy az EU és Kanada által kötendő kereskedelmi megállapodás feltételeinek kidolgozása hét évet vett igénybe, és az egyezmény ratifikálása még mindig várat magára.³³

A később bemutatásra kerülő WTO tagsággal felérő állapot akár átmeneti megoldásként is funkcionálhat amennyiben a kiszabott határidő lejárt, az egyezményt azonban elfogadni még nem sikerült.³⁴ Az Unió részéről több tagállam már felszólította a briteket arra, hogy jelentsék be az Európai Tanácsnak kilépési szándékukat, addig ugyanis semmilyen egyeztetéseket, tárgyalásokat nem folytatnak a kilépésükkel kapcsolatban.³⁵

Az 50. cikk (2) bekezdésben szereplő rendelkezések kapcsán kiemelném, hogy az itt szereplő iránymutatások határozattan arra utalnak, hogy az EU-UK közötti viszonyt egy kilépési megállapodással kell lezárni, a tagság feltételeinek újratárgyalására, vagy egy új csatlakozási szerződés megkötésére megítélésem szerint e cikk rendelkezései alapján nincs lehetőség.

A (2) bekezdés “az illető állam kilépésének részletes szabályainak” meghatározásáról tesz említést, egy esetleges új megállapodásról nem ejt szót, de feltételezhetjük, hogy a gyakorlatban e két kérdéskör kapcsán az egyeztetések összevontan fognak zajlani. Azonban azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kilépés feltételeinek elfogadásához a (2) bekezdés szerint a Tanács minősített többségének támogatása szükséges, míg egy más

³² The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 7. o.

³³ Tusk: Brexit could take seven years <https://euobserver.com/uk-referendum/133795> (2016.05.20.)

³⁴ The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 14. o.

³⁵ Janosch Delcker: Germany, France and Italy say UK must launch Brexit process <http://www.politico.eu/article/germany-france-and-italy-say-uk-must-launch-brexit-process-vote-leave-eu-angela-merkel-francois-hollande-matteo-renzi/> (2016.07.28.)

jellegű kereskedelmi vagy egyéb célú egyezmény megkötéséhez az EU-s intézmények és a tagállamok beleegyezése szükséges.³⁶

A UK-nak először a kilépés feltételeiről kell megállapodni az EU-val, ezt követően kerülhet sor a későbbi kapcsolataikat szabályozó megállapodás hatályba léptetésére, és ezek után lesz lehetősége a szigetországnak arra, hogy egyéni kereskedelmi megállapodásokat kössön más államokkal. Ez a hosszú és bizonytalan időszak kétségtelenül negatív hatást fog gyakorolni az ország gazdaságára, kereskedelmére és hazai befektetéseire egyaránt.³⁷ A kilépés szabályozásából is következik, hogy nem egy szövetségi államról van szó, a tagállamok tehát szabadon elhagyhatják az Uniót.³⁸ A szabályozás vizsgálatából megállapítható, hogy a tagállamok és az Unió sokrétű viszonyából adódóan a kilépés kivitelezéséhez időre és tárgyalásokra van szükség.³⁹

3.2. A norvég modell

Norvégia nem tagja az EU-nak, azonban 1994 óta az Európai Gazdasági Térség (EGT) része és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagja is.⁴⁰ Viszonyát az EU-val az EGT tagsága határozza meg, vagyis nem egy kormányközi megállapodás, hanem egy szupranacionális intézmény alakítja ki az együttműködés feltételrendszerét.

Jogi, politikai és gazdasági szempontból a norvég modell követése lehet a legszimpatikusabb megoldás a britek számára, azonban sok szempontból nehézségekkel is járna az ország számára. A UK jelenleg is az EGT tagja, így valószínűsíthetően ezt a megállapodást lehetne a leghamarabb kivitelezni és alkalmazását a gyakorlatba is átültetni.

A norvég modell alapján a UK nem korlátlanul, de jelentős mértékben hozzáférne a belső piac nyújtotta lehetőségekhez. Norvégia a mezőgazdasági termékek tekintetében nem része a belső piacnak tehát az e szektorból származó termékekkel nem kereskedne szabadon az EU-val. A UK továbbá

³⁶ Steve Peers: Article 50 TEU: The uses and abuses of the process for withdrawing the EU <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html> (2016.05.10.)

³⁷ The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 16. o.

³⁸ A kilépés joga feltételezhetően az 50. cikktől függetlenül is megillette volna a tagállamokat a nemzetközi jog alapján, bár léteznek ellenérvek is. L. Athanassiou, Phoebus: *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*. European Central Bank. 2009.

³⁹ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex kiadó, Budapest 2010. 194.

o.

⁴⁰ The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU http://www.eu-norway.org/Global/SiteFolders/webeu/MeldSt5_UD_ENG.PDF (2016.07.01.)

nem lenne részese a vámunióknak, és kikerülne az EU által a világ 53 államával kötött szabadkereskedelmi egyezmények hatálya alól, amelyek esetleges újratárgyalása évekig is eltarthat. A Norvég modell értelmében tehát a UK saját vámokat szabhatna ki, és az EU-tól függetlenül köthetne szabadkereskedelmi megállapodásokat harmadik országokkal.⁴¹

Norvégia köteles elfogadni a személyek mozgásának szabadságát, és csatlakozott a Schengeni térség rendszeréhez és jelentősen hozzájárul az EU működéséhez és annak költségvetéséhez is. Norvégiára nézve kötelező erővel bírnak az uniós munkajogi, versenyjogi és közbeszerzési jogi szabályozások, azonban az azokat kialakító döntéshozatali mechanizmusoknak nem képezi részét, vétőjoggal e vonatkozásokban nem rendelkeznek.⁴²

Nézeteim szerint a norvég modell ebben a vonatkozásban nem felelne meg a UK számára, hiszen eddig is igyekeztek vétőjogukkal élni és csökkenteni a rájuk vonatkozó jogszabályok számát, ehhez képest egy olyan helyzet, amely vétőjogukat és a döntéshozatalban való részvételüket is megszüntetné, elfogadhatatlan lenne számukra, azonban pl. A GMU-részvétel nem „fenyegetné” a továbbiakban. Norvégia sokkal nyitottabb ebből a szempontból, hiszen csak EGT-tagállam lévén, az uniós jogszabályok majd 70%-át implementálta magára nézve és sok hazai jogszabályát igazította az uniós direktívákhoz.⁴³ A norvég modell adaptálásához a 27 EU-tagállam valamint Izland, Lichtenstein és Norvégia jóváhagyása lenne szükséges. Természetesen a norvég modell feltételrendszerén lehetséges változtatni, ami a felek érdekeit is szolgálná, hiszen ezzel lehetne a leghamarabb és sok szempontból a legbiztonságosabban rendezni a kilépést és meghatározni a UK-EU további viszonyát. Pusztán már az EGT tagság megtartásából azonban a UK-nak számos olyan előnye is származhat, amelyek miatt támogathatják a tárgyalások során a megállapodás e verzióját. A korábban opt-out-olt⁴⁴ bel- és igazságügyi együttműködés hatálya alá sem tartoznának, amelyeket átgondolva szintén új alapokra helyezve szabályozni lehetne a megállapodásban.⁴⁵

⁴¹ Kaszap Márton: Van-e élet az EU-n túl? (Az Egyesült Királyság EU-tagságának alternatívái) Politikatudományi Szemle, 2014. 2. sz. 94-95. o.

⁴² Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.) 17-25. o.

⁴³ Norway, Switzerland and EU laws <https://fullfact.org/europe/norway-switzerland-eu-laws/> (2016.03.20.)

⁴⁴ A jelenlegi opt-out rendszert l. Mohay Ágoston: Opt-out/opt-in megoldások az uniós bel- és igazságügyi együttműködés terén: sokféleség az egységben? Közjogi szemle 2014. 1. sz. 33-43. o.

⁴⁵ Steeve Peers: What next after the UK leave the EU?

3.3. Kétoldalú kereskedelmi megállapodás az EU és a UK között

Esetleges kétoldalú kereskedelmi megállapodás megkötése az EU-val hosszú tárgyalási folyamatok eredményeként születhet csak meg, és érvényességéhez az összes tagállam és az Európai Parlament jóváhagyására szükség van⁴⁶, ami a tárgyalásokat és a megállapodás elfogadását is nagyban megnehezítheti. Jelenleg nem létezik olyan kétoldalú megállapodás, amely az EU tagsággal felérő vagy ahhoz közelítő jogosultságokat biztosítana egy fél számára, ennek bekövetkezése jelen esetben sem valószínű.

A jogosultságok egyértelműen a kötelezettségekkel arányosan illetnék meg a kilépő államot. Egy olyan szabadkereskedelmi egyezmény megkötése, mint amely az EU és Kanada között jöhet létre⁴⁷, a UK számára kevesebb hozzáférést biztosítana a belső piachoz, azonban nem vonatkozna rá a személyek szabad mozgása. Azt azonban az EU több képviselője is jelezte a UK számára még a tárgyalások megkezdődése előtt, hogy amennyiben nem fogadják el a személyek szabad mozgásának szabadságát, úgy a belső piachoz sem fognak hozzáférni.⁴⁸ Az EU azóta a Svájjal folytatott tárgyalások során is kijelentette, hogy a személyek szabad mozgásának elfogadása a feltétele az EU piacához való hozzáférésnek, tették mindezt a szigorítást kifejezetten a tárgyalások alatt bekövetkezett népszavazásra való tekintettel.⁴⁹

Az EU számos országgal kötött már kereskedelmi megállapodást. Svájc komplex kétoldalú megállapodásokat kötött az EU-val és jelenleg is folytat hasonló jellegű tárgyalásokat. Törökország vámuniót hozott létre az Unióval és hosszútávon az EU tagja is kíván lenni, bár ez a kérdés évtizedek óta bizonytalan, az uniós tagállamok hozzáállása is kérdéses és megosztott. Kanada is sikeresen megállapodott az EU-val a szabadkereskedelmi megállapodásról, annak elfogadása és végrehajtása azonban még várat magára.⁵⁰ Kidolgozás alatt van az USA-val kötendő átfogó

<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/06/what-next-after-uk-vote-to-leave-eu.html>
(2016.06.28.)

⁴⁶ EUMSZ. 218. cikk.

⁴⁷ The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)
<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> (2016.08.10.)

⁴⁸ Donald Tusk: Freedom of movement is non-negotiable if Britain wants access to single market
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/donald-tusk-says-access-to-the-single-market-means-britain-must-accept-eu-four-freedoms-a7120191.html> (2016.07.20.)

⁴⁹ EU tells Swiss no single market access if no free movement of citizens
<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/03/eu-swiss-single-market-access-no-free-movement-citizens> (2016.08.10.)

⁵⁰ Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union.

szabadkereskedelmi egyezmény, a TTIP, amely ugyanakkor számtalan vitát váltott ki, főként a tervezett vitarendezési mechanizmusok okán.⁵¹

Úgy vélem, hogy az EU más országokkal kötött kereskedelmi megállapodásai esetleges iránymutatóként szolgálhatnak a UK-ra vonatkozó megállapodás vizsgálatánál, azonban messzemenő következtetéseket belőlük levonni nem szerencsés, ugyanis a UK helyzete különlegesebb és kereskedelmének, gazdaságának szerepe meghatározóbb az EU számára, mint az imént említett országoké. Ahogy a norvég modell esetében is jeleztem, e megállapodások egyes elemei is megfeleltethetőek lennének a UK számára is, azonban összességében vizsgálva véleményem szerint nem lennének elegendők sem az EU, sem a UK számára.

3.4. A WTO modell

A UK és az uniós tagállamok, valamint maga az EU jelenleg is tagjai a Világkereskedelmi Szervezetnek (World Trade Organization – WTO). Amennyiben a UK csak WTO tagságát őrizné meg, és ez határozná meg viszonyát az EU-val, abban az esetben szinte teljesen megszakítaná közvetlen együttműködését az Unióval, megszűnne minden kereskedelmi közvetítő mechanizmus, együttműködés. A WTO tagság akár átmeneti állapotként is szabályozhatja a felek viszonyát, amennyiben a kilépési feltételeket a megszabott határidőre nem sikerül kiépíteni.

A UK nem élvezné többé a vámunió előnyeit, visszaállnának a vámhatárok az EU-UK között. A WTO tagság nem jelentene semmilyen szintű együttműködést a rendőrségi és bünyügyi területeken valamint a terrorizmus elleni harcban sem, ezek feltételeit valamely más módon kellene kialakítani a UK-nak. Amennyiben a UK a WTO-n keresztül szabályozná kétoldalú kapcsolatait, számolnia kellene azzal, hogy ebben az esetben a harmadik országok is beleszólnának a közös ügyekbe, a feltételrendszerek kialakításába.

Ezen modell alkalmazásából származna a legkevesebb kötelezettség is, a UK-ra nem vonatkoznának az uniós szabályok, az Európai Bíróság ítéletei, nem kellene hozzájárulnia az EU költségvetéséhez és nem kellene elfogadnia a személyek szabad mozgásának elvét sem. Az EU-s állampolgároknak a UK területére történő belépéshez vízumot kellene igényelniük, emiatt valószínűleg az EU-s tagállamok is hasonló kötelezettségeket szabnának a

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf
(2016.05.26.) 25. o.

⁵¹ Anca Gurzu: Norway to Britain: don't leave, you'll hate it.
<http://www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-brexiteers/> (2016.08.10.)

UK állampolgárai számára. Ez a megoldás valószínűsíthetően komoly negatív hatást gyakorolna a brit gazdaságra, cégekre, fogyasztókra, munkahelyekre és árakra, de nem utolsó sorban a külföldi befektetők szemléletmódján is változtathat.⁵²

Az e fejezetben bemutatott modellek közül megítélésem szerint az első kettő az amely a gyakorlatban nem nehezítené meg a kereskedelmi együttműködést jelentősen az EU-UK között. Azonban egy működőképes és kölcsönösen előnyös megállapodás kidolgozása hosszú tárgyalási folyamatok eredményeként jöhet csak létre. Amennyiben a felek így fogják szabályozni jövőbeli viszonyukat, a UK-nak számolnia kell azzal, hogy olyan kötelezettségeket kell majd vállalnia, amelyek megkérdőjelezhetik a kilépés gazdasági sikerét hiszen „kifizetődöbb” lett volna a már bemutatott 2016-os megállapodás feltételrendszere szerint folytatni együttműködését az EU-val. A WTO tagságnak ezzel szemben nemzetközi kötőereje lenne⁵³, ez a modell tehát teljes szakítást jelentene az EU-UK között, legalábbis abban az értelemben, hogy nem rendeznék viszonyukat speciális szabályok.

IV. Brexit tárgyalások

Theresa May 2017. március 29-i levelében⁵⁴ jelentette be a Lisszaboni Szerződés 50. cikkelyének aktiválását. Levelét Sir Tim Barrow brit EU-nagykövet adta át Donald Tusknak, az Európai Tanács elnökének. A Brexit tárgyalások hivatalosan 2017. június 19-én kezdődtek meg. A tárgyalások megkezdése óta az EU⁵⁵ és a UK is számos ún. „position papert”, álláspontot bocsátott ki, amelyekkel igyekeztek a tárgyalások során érintett egyes területekkel kapcsolatos nézeteiket kifejteni. Ezek az álláspontok természetesen jogi kötőerővel nem bírnak, azonban a kilépési megállapodás részét képezhetik a későbbiek során, valamint megvilágítják a felek esetleges szándékait szabályozási kérdésekben.

⁵² Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.) 35-39. o.

⁵³ Pauwelyn Joost: How binding are WTO Rules? A Transatlantic Analysis of International Law.

http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2090&context=faculty_scholarship (2016.07.10.)

⁵⁴ Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (2016.08.10.)

⁵⁵ Negotiating documents on Article 50 negotiations with the United Kingdom. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_hu?field_core_tags_tid_i18n=351&page=1 (2017.09.10.)

2017. augusztus 21-én adta ki a brit kormány az áru és szolgáltatáskereskedelem Brexit utáni szabályozására vonatkozó álláspontját.⁵⁶ A javaslat alapvetően négy főbb pontban foglalható össze. A kilépést megelőzően piacra került áruk tekintetében a brit kormány azt javasolja, hogy minden további szigorítás nélkül legyen elérhetőek a UK-ben és az EU-ban a kilépést követően is. Azon termékek amelyeknek a forgalmazásához szükséges engedélyeket egy vállalkozás még a kilépést megelőzően megszerezte, azokat a kilépést követően is lehetne forgalmazni az EU belső valamint a UK piacán is. Ezzel el kívánják kerülni a kétszeri szabályozásból, engedélyezési procedúrákból eredő problémákat. Az előző két pontra tekintettel, a fogyasztóvédelem területén is közös és szoros együttműködést tartanak szükségesnek. A nem biztonságos árukra vonatkozó információkhoz és adatokhoz, a közös hozzáférés szükségességét hangsúlyozza a javaslat. Azon szolgáltatások tekintetében, amelyek valamilyen áruhoz kapcsolódnak, a javaslat a korlátozások megszüntetését irányozza elő.⁵⁷

Az álláspontban a brit kormány egy kifejezetten szoros együttműködést vázol fel a UK és az EU között. Hangsúlyozzák, hogy az EU és a UK közötti kereskedelmi kapcsolat mindig is kiemelkedően fontos volt, főleg az agrár-, élelmiszer és halászati termékek, a fogyasztási cikkek területén.⁵⁸ A brit álláspont egyfelől tehát az áruk és szolgáltatások jelenlegi szabályozási rendszerét próbálja meg fenntartani. Másfelől, igyekszik minél egyszerűbbé és zavartalanabbá tenni a kilépést követő szabályozást is, például a közös piacfelügyelet megteremtésével vagy az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának részleges fenntartásával. A vállalkozások, áruk és szolgáltatások biztonsága természetesen az egyik kiemelt kérdés a kilépési tárgyalások során. A javaslat alapvetően összhangban van a brit kormány azon törekvéseivel, hogy a kilépés fokozatosan menjen végbe, valamint, hogy átmeneti időre szóló megállapodást is kössenek.

Azonban az EU már többször jelezte, hogy először a legfontosabb kérdésekben – így pl. az állampolgárok jogai, a UK tagállami anyagi kötelezettségei, határellenőrzések – kell megállapodni, és csak ezeket követően lehetséges a kereskedelmi együttműködésről tárgyalni.⁵⁹ A

⁵⁶ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638958/Continuity_in_the_availability_of_goods_for_the_EU_and_the_UK_Position_Paper.pdf (2017.09.01.)

⁵⁷ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK... 3. o.

⁵⁸ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK... 1-2. o.

⁵⁹ Brexit: UK caves in to EU demand to agree divorce bill before trade talks <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/19/uk-caves-in-to-eu-demand-to-agree-divorce-bill-before-trade-talks> (2017.08.25.)

tárgyalásoka eddigi menetéből jól látszik, hogy feltételezhetően teljesen új megállapodás fogja lezárni a felek viszonyát, amelynek részletei azonban továbbra is homályosak és bizonytalanok.

V. Összefoglalás és konklúziók

A Brexit népszavazást követően, 303 év után Spanyolország azt a javaslatot tette Nagy-Britannia felé, hogy Gibraltár kerüljön kettős brit-spanyol fennhatóság alá, hiszen az ott élő spanyolajkú lakosság életét az EU-ból történő kilépés meg fogja nehezíteni.⁶⁰

Ezzel párhuzamosan Skócia, ahol a választópolgárok 62%-a szavazott az EU tagság megtartása mellett bejelentette, hogy mindenképp szeretne továbbra is az EU része maradni, akkor is ha ehhez újabb függetlenségi népszavazás kiírása szükséges. Az újabb skót függetlenségi népszavazás kiírására azonban feltehetően csak a kilépési tárgyalások után kerül sor.⁶¹ A francia és spanyol miniszterelnökök erre reagálva kijelentették, hogy Skóciának a UK-val együtt kell távoznia és nincs lehetősége külön tárgyalni az EU-val a bent maradásról, és minden erre irányuló törekvést megfognak akadályozni – természetesen egy esetlegesen függetlenné váló skót állam kérvényezhető felvételét az Unióba a későbbiekben.⁶²⁶³

Skóciának több lehetősége is van egy esetleges EU tagság létrehozására. Egy független Skót állam csatlakozhat az EFTA-hoz és alakíthat így kapcsolatot az EU-val, a korábban bemutatott EGT feltételrendszer alapján. Ebben az esetben hozzáférne a belső piachoz és vonatkoznának rá az ebből adódó kötelezettségek is, valamint teljes mértékben részese lehetne az Erasmus rendszernek, és a Horizon 2020-hoz hasonló programoknak is. Szabályozási kérdésekben kompetenciával bírna több szakpolitika területén, így a halászat és a mezőgazdaság terén is.⁶⁴

Skócia helyzetének vizsgálatakor hasznos lehet elemezni Grönland és az Unió különleges viszonyát, hiszen a Dániához tartozó autonóm terület kilépése és helyzetének egyes vonásai akár iránymutatásul is szolgálhatnak a skót vagy az észak-ír viszony későbbi rendezésében. Grönland esetében a

⁶⁰ Spain says 'closer to' controlling Gibraltar after Brexit vote. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/spain-proposes-shared-sovereignty-over-gibraltar-after-brexit-vo/> (2016.07.28.)

⁶¹ Skócia kívárja, hogy alakul a Brexit. <https://www.vg.hu/kozelet/skocia-kivarja-hogy-alakul-brexit-546218/> (2017.08.30.)

⁶² Brexit: Spain and France oppose Scotland EU talks. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36656980> (2017.07.20.)

⁶³ Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU. RSCAS 2014. 91. sz. 4. o.

⁶⁴ David Edward: "While Europe's eye is Fix'd on Mighty Things": Implications of the Brexit Vote for Scotland. *European Law Review*, Vol. 41, 2016. 4. sz. 483. o.

kilépés, és a későbbi együttműködés feltételeinek kidolgozása három évbe telt, úgy gondolom, hogy a UK kilépési feltételeinek kidolgozása is legalább ennyi időt fog igénybe venni.⁶⁵

Az eddig felsoroltakon túl kritikusak lesznek a kilépéssel együtt járó nemzetbiztonsági változások, többek között az, hogy a UK nem lesz részese a közös biztonságpolitikának, valamint hogy a terrorizmus elleni küzdelmet EU-n kívüli országgént fogja tovább vívni, nem beszélve az Európán kívül zajló háborúk kérdéséről.⁶⁶

Véleményem szerint, ha nem sikerül olyan feltételekben megállapodnia a feleknek, amelyek egy nagyfokú kölcsönös együttműködést biztosítanak, értve ez alatt a szabad mozgás elfogadását és az egységes piachoz történő hozzáférést a UK-nak, abban az esetben veszélybe kerülhet a UK jövőbeni egysége is, amely így számos más függetlenedni kívánó európai állam számára szolgálhat mintául.

A UK kilépésének nyilvánvalóan lesznek politikai, gazdasági és jogi következményei egyaránt. Szinte közvetlen politikai kihatása lett a népszavazásnak, hogy több szempontból is beköszöntött a „bizonytalanság kora”.⁶⁷ Ez igaz mind az EU és a tagállamok, valamint a UK viszonylatában is.

Elképzelhető, hogy egyes tagállamok a kilépés miatt az integráció erősítését fogják hangsúlyozni, különös tekintettel a közös biztonságpolitikai együttműködés egyes aspektusaira. Egyes elemzések az integráció destabilizációját, vagyis a német-francia-olasz tengely vezető szerepének megerősödését prognosztizálják, míg mások a kisebb országok együttes szerepének felértékelődését várják.⁶⁸ Figyelemre méltó, hogy a népszavazást követően összehívott Visegrádi Négyek országainak külügyminisztereinek találkozásán szokatlan módon részt vett a Francia és a német külügyminiszter

⁶⁵Ulrik Pam Grad: Could a ‘reverse Greenland’ arrangement keep Scotland and Northern Ireland in the EU? <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/07/07/reverse-greenland-arrangement/> (2017.07.20.)

⁶⁶H. David Petraeus: Brexit would weaken the West’s war on terror. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/27/david-petraeus-brexit-would-weaken-the-west-war-on-terror/> (2016.05.30.)

⁶⁷Panos Koutrakos – Jukka Snell: Brexit: The Age of Uncertainty. *European Law Review*, Vol. 41, 2016.4. sz. 445. o.

⁶⁸Matthew Karnitschnig: A new union of 27 split along old lines. <http://www.politico.eu/article/new-union-of-27-split-along-old-lines-europe-brexit-referendum-brussels-summit/> (2016.08.10.)

is.⁶⁹ Szélsőséges esetben, az EU gazdaságában és politikájában is jelentős dezintegrációt okozhat a brit kilépés.⁷⁰

A UK kilépésével az egységes piac is megrendülhet és az EU versenyképessége is veszíthet jelenlegi üteméből. A kilépés az európai politikai viszonyokat is átrendezheti, megerősödhetnek a tagállamokon belül a nacionalista, populista politikai erők. Úgy gondolom, hogy az Unió belüli együttműködést még szorosabbá és hatékonyabbá kell tenni annak érdekében, hogy az EU hosszú távon működőképes tudjon maradni a brit kilépést követő évtizedekben.⁷¹

A kilépés természetesen jogi folyamat is, amelynek elemzése több aspektusból is lehetséges. Egyfelől vizsgálható, hogy a Brexit hosszú távon milyen hatást fog gyakorolni az uniós jogra, az uniós jogrendre. A kilépési szerződéssel elkerülhetetlen lesz az alapító szerződések módosítása, amely miatt feltehetően előtérbe kerülnek a tagállamok által korábban már kifogásolt rendelkezések módosítása is. Másfelől kérdések merülhetnek fel azon nemzetközi szerződések vonatkozásában is, amelyeket az Unió kötött harmadik államokkal. Egy tagállam kiválása a nemzetközi szervezet jogalanyiságát nem érinti, így az Unió által kötött nemzetközi szerződésekben a szerződő felek köre nem változik meg automatikusan. A kilépéssel az uniós nemzetközi szerződések területi hatálya azonban bizonyosan módosulni fog.⁷²

Érdekes lehet tanulmányozni azt is, hogy vajon a népszavazás intézménye alkalmas-e napjainkban a Brexit-hez hasonló alkotmányjogi és szakpolitikai kérdések racionális és politikai manipulálástól mentes eldöntésére.⁷³

A Brexit jelenség teljes körű lezárására és kiértékelésére csak évek múlva lesz lehetőség. Ahogy láthattuk, a UK csatlakozása óta jelentős szerepet játszott az EU jelenkori formájának meghatározásában, említhetjük akár a belső piac kialakítását, számos kezdeményezést SZBJT aktusok tekintetében, vagy épp az EU keleti bővítésének megakadályozását. Ezzel együtt, egy olyan megállapodás feltételeiben is sikerült egyezsége jutnia az EU-val, amely évek óta jelentős belpolitikai cél volt a tagállam számára. Az EU-UK

⁶⁹ Visegrad: Post-Brexit scramble over EU agenda launched in Prague. <http://www.intellinews.com/visegrad-post-brexit-scramble-over-eu-agenda-launched-in-prague-100738/> (2016.07.30.)

⁷⁰ Koutrakos – Snell: Brexit: The Age of Uncertainty... 446. o.

⁷¹ Halmai Katalin: A lehetséges forgatókönyvek. Népszabadság, 2016.06.18. 3. o.

⁷² Blutman László: A Brexit a nemzetközi jog látószögéből. Közjogi Szemle 2016. 3. sz. 18-22. o.

⁷³ Abiola Azeez – Adam Burt: In light of the Brexit, are Referenda viable as democratic vehicles in the 21st century? Lawyr.it Vol. 4 Ed. 3. 56. o.

különleges viszonyába természetesen bele tartozik az opt-out-ok rendszere és számos egyéb külön megállapodás is.⁷⁴

Talán jogosan örvendeznek azok, akik szerint a „kisebbik rossz“, vagyis a kilépés következett be, nem pedig egy hosszadalmas, még nagyobb recessziót hozó és akár több tagállamot is magával sodró folyamat eredményeképpen távozik a UK az EU-ból.⁷⁵

A UK kilépése következtében az EU véleményem szerint hatalmas kihívás elé néz a következő években, hiszen 43 év tagság után a második legnagyobb gazdaságának és harmadik legnépesebb országának kiválását kell feldolgoznia és ezzel párhuzamosan megfékeznie azt, hogy a Brexithöz hasonló folyamatok induljanak meg más tagállamokban.⁷⁶

⁷⁴ Paul Craig: Brexit: A Drama in Six Acts. *European Law Review*, Vol. 41, 2016. 4. sz. 467.

o.

⁷⁵ Joris Luyendijk: Brexit, please. *Népszabadság*, 2016.06.18. 10. o.

⁷⁶ Tólas: Brit vészkiárat... 9. o.