

SZABÓ ZSOLT

A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?

Az Egyesült Királyságban idén június 23-án tartott népszavazást követő közjogi folyamatról és abban a parlament szerepéről a helyi és nemzetközi szakajtóban több, egymásnak is ellentmondó vélemény jelent meg. Ezek egy része nélkülözhetetlennek tartja a parlament előzetes felhatalmazó döntését vagy legalább vitáját az EU-ból való kilépés hivatalos, EUSZ 50. cikke szerinti bejelentése előtt, más vélemények szerint a kormány dönthet a parlament nélkül is a külügyek terén élvezett történelmi felségjog alapján. Az alábbi írás összefoglalja a két oldal érveit, valamint megkísérli a Brexit alkotmányjogi hátterét feltárni, elemezve a népszavazás szerepét az Egyesült Királyság alkotmányos rendszerében és a parlament hatáskörét a népszavazáson hozott döntésekkel kapcsolatban, különös tekintettel a felsőbbíróság e kérdésben hozott 2016 novemberi döntésére.

1. Előzmények – a népszavazás intézménye az Egyesült Királyságban

Közismert, hogy az Egyesült Királyság alkotmánya voltaképpen egy *gentleman's agreement*, amelyet az 1688-as Dicsőséges Forradalom (*Glorious Revolution*) eredményeként kötöttek, és a hatalom gyakorlói – írásos rögzítés nélkül is – azóta is betartják. E „megállapodás” lényege, alapja nem a népszuverenitás, hanem a – demokratikusan választott – parlament szuverenitása (*Parliamentary sovereignty*), amely alapján a parlament törvényhozás útján bármit megtehet, azon kívül, hogy megkötné egy későbbi parlament kezét. Minden parlament azonos hatáskörrel rendelkezik, nincsenek minősített többségi döntések, a parlament által elfogadott minden törvény egyenrangú. A parlament döntéseit semmilyen fórum nem bírálhatja felül, a normakontroll ismeretlen intézmény.¹ A parlamenti szuverenitás doktrínája nem azt jelenti, hogy mindenről a parlamentnek kell döntenie, de azt igen, hogy a parlament mondja ki a döntő szót a döntéshozatal rendjének megállapításában.

A képviseleti demokrácia elsősége miatt ebben a helyzetben a közvetlen demokrácia kevés szerepet kap, csupán a nép kormány általi megkérdéze,

¹ A parlamenti szuverenitás elméletének kidolgozását ld. A. V. DICEY: *Lectures introductory to the study of The Law of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press 2013).

a referendum² fordul elő néha, a nép által kezdeményezett népszavazás egyáltalán nem ismert a szigetországban. Az Egyesült Királyságban nincs hatályban a népszavazásokat általánosságban szabályozó törvény, és írott alkotmány híján e kérdéseket alaptörvény sem rendezi. Így a referendumoknak nincs általános érvényességi és eredményességi küszöbe. A parlament törvényben, esetről esetre rendel el referendumot, ekkor dönt a népszavazás kötelező erejéről és az érvényesség feltételéről. De még ha kötelezővé teszi is az eredményt, elvileg az sem kizárt – bár erre még nem volt példa –, hogy utólag eltörölje az eredmény figyelembe vételének kötelezettségét. A brit alkotmányos hagyomány szerint a parlament valóban mindent megtehet, és ez alól a nép akaratának figyelmen kívül hagyása sem lehet kivétel.³ Ez az eset azonban, ha jogilag nem is, politikailag mindenképpen kizárt. A *gentleman's agreement* része ugyanis, hogy a politikai ígéreteket be kell tartani. A jogi és politikai alkotmányosság összefonódása és a hagyomány alapján a jogi és politikai kötelelem egyaránt íratlan szabályokon alapul. (Ezért sem valószínű, hogy a parlament a Brexit-referendum eredménye ellenében szavazna – de erre még visszatérünk.) Tovább árnyalja az összképet, hogy Skóciában – az 1320-as Arbroath-i nyilatkozatra visszavezetett – és legalább az 1707-es Egyesülési Törvényig (Act of Union) megszakítatlan – hagyomány szerint a szuverenitás nem a parlamenten, hanem a skót népen alapul.⁴ Mivel a skótok többsége maradna az EU-ban, ez felerősítheti a további devolúciós törekvéseket, vagy elvezethet egy második függetlenségi referendumhoz is.

A közvetlen demokrácia intézménye tehát nehezen egyeztethető össze a parlament szuverenitásával, a képviseleti demokrácián alapuló angol alkotmányos felfogással. Ennek megfelelően a gyakorlatban alig kerül sor országos népszavazásra: az Egyesült Királyság történetében 2016-ig mindössze két ilyen történt, további kilenc referendum regionális szinten zajlott le. A jogintézmény ennek ellenére érdekes módon régtől fogva része az angol jog- és államelméleti gondolkodásnak. Albert Venn Dicey, az angol alkotmányelmélet nagy alakja, és a parlamenti szuverenitás „ortodox” elméletének kidolgozója 1890-ben tanulmányt írt ezzel a címmel: „Szükséges-e bevezetni a referendumot Angliában?”⁵. Dicey a referendumban egy alternatív második kamarát látott, az egyetlen lehetőséget a pártvezetők ellenőrzésére és arra, hogy formálisan is elismerést nyerjen az az elv, hogy egy törvény

2 A nép kormány általi megkérdezése a túlnyomó nyugat-európai szakirodalomban inkább „plebiszcitum” (*plebiscite*) megjelöléssel használatos, szemben a(z) (*optional/facultative*) referendummal, ahol a folyamat a választópolgároktól vagy a parlamenti kisebbségtől indul. Az angol szakirodalom a Brexit-népszavazás kapcsán a „referendum” kifejezést használja, e tanulmány is többnyire így hivatkozik rá.

3 Ezen az állásponton van Sionaidh Douglas is: S. DOUGLAS-SCOTT: „Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty” *U.K. Const. L. Blog* – <https://ukconstitutionalaw.org/>.

4 Ld. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: „Brexit, Article 50 and the contested British Constitution” Queen Mary University of London, School of Law, *Legal Studies Research Paper* No. 241/2016.

5 Ought the Referendum to be Introduced into England, idézi: Matt QVORTRUP: *A tale of two referendums* (London: The Constitution Society 2015) 42.

csak a (képviselői által képviselt) nép egyetértésén alapulhat. Felfogásában a referendum negatív eszköz, egyfajta népi vétó (*people's veto*). Dicey maga is elismeri, hogy a referendum új intézmény az angol alkotmány rendszerében, eredete Svájcban keresendő.

Támogatása ellenére az 1970-es évekig Nagy-Britanniában referendumra nem került sor. Churchill ugyan 1945-ben felvetette, hogy népszavazás útján hosszabbítsák meg az általa vezetett kormánykoalíció mandátumát, ezt azonban Attlee – mint az angol hagyományoktól idegen megoldást – elvetette. A munkáspárti Attlee-t egyetértőleg idézve a konzervatív Margaret Thatcher 1975-ben a referendum ellenzőjeként „Ill. Napóleon, Hitler, Mussolini demagóg eszközének” nevezte az intézményt.⁶

Országos referendumra az Egyesült Királyságban 1975-ben, 2011-ben és 2016-ban került sor, mindháromat a parlament rendelte el. A két korábbi országos referendum az ideihez hasonlóan szintén alkotmányos jelentőségű kérdés körül forgott: az 1975-ösnek is az európai integráció volt a témája, a 2011-esnek pedig a választójogi rendszer reformja volt a tétje.⁷ Az 1975-ös referendum eredménye nem volt kötelező, de mivel a szavazópolgárok a kormány álláspontját támogatták, nem merült fel a parlament és a választók eltérő véleményének problematikája. Ezzel szemben 2011-ben a parlament már a népszavazás előtt formálisan elfogadta a választójogi reformot bevezető törvényt, a hatálybalépés feltételül szabva a választópolgárok támogatását – azaz itt kivételesen egy hivatalosan a parlament számára kötelező referendumra került sor. Mivel a választók a reformot (igen alacsony, 42%-os részvétel mellett) leszavazták, a törvényi reform nem következett be. A népszavazáson egyébként – a koalíciós pártok véleménykülönbsége miatt – nem volt hivatalos kormányzati álláspont valamelyik válasz mellett. 2016-ban a választók többsége a kormányálláspont (és az összes szignifikáns parlamenti párt hivatalos álláspontja) ellen szavazott.

Ezekon felül további kilenc referendumra kerül sor az egyes országrészekben a függetlenedés vagy autonómia kérdésében (először Észak-Írországból 1973-ban, legutóbb pedig 2014-ben Skóciában). Igaz ugyan, hogy a referendum regionálisan nem volt teljesen ismeretlen intézmény: 1920-ban Skóciában az alkoholtilalomról (azt elutasító), az 1960-as években pedig Walesben a pubok vasárnapi nyitva tartásáról tartottak referendumot.⁸ 1979-ben Skóciában és Walesben nép-

6 Ld. a következő cikk – forrásmegjelölés nélküli – hivatkozását:

<http://www.conversion-uplift.co.uk/brexit-referendum-and-democracy/#axzz4O10ULV6s>.

7 A konzervatív-liberális koalíció által javasolt reform a hagyományos relatív többségi választási rendszer felváltására irányult egy az arányos rendszer felé történő elmozdulással, a képviselők visszahívhatóságának megteremtésével, a parlament önfelosztásához szükséges arány növelésével együtt.

8 „Referendums in the United Kingdom” (House of Lords, Committee on the Constitution 2010) 7.

szavazást rendeztek a devolúcióról, azaz az országrészek nagyobb önállóságáról. A népszavazást elrendelő törvényben – egy kormánypárti képviselő érdekes módon kormány által nem támogatott módosító javaslata nyomán – úgy döntött, hogy csak akkor lép életbe a változás, ha a választásra jogosultak 40%-a támogatja azt. Míg Walesben elutasították a változást, Skóciában a többség ugyan támogatta azt, de a támogatók csupán a választásra jogosultak 32%-át tették ki, így a változás nem lépett életbe.⁹

Míg a konzervatívok nem vagy csak az ország szuverenitása kérdésében fogadják el a referendumot, a munkáspárt – legalábbis az utóbbi évtizedekben – inkább közvetlen demokrácia párti. A Blair-kormány hivatalba lépése évében, 1997-ben Skóciában és Walesben is referendumot tartottak egy parlament felállításáról, ettől fogva létezik saját törvényhozása a két országrésznek. A kormány által bejelentett további két referendumra – a közös európai valuta tárgyában és a választási reform kérdésében – végül nem került sor. Angliában is tartottak „helyi”referendumokat: 1998-ban a Nagy-London önkormányzatának és főpolgármesterének tisztségéről (a támogató szavazatok voltak többségben, a két intézmény létrejött), valamint Északkelet-Anglia (North East England) autonómiájáról, amelyet a szavazópolgárok elutasítottak.

2000-ig egyáltalán nem volt a referendumról szóló országos törvényi szabályozás, a hagyomány és gyakorlat alapján a referendumot korábban is a parlament rendelte el törvénnyel, amely esetről esetre rendelkezett a népszavazás kötőerejéről. 2000-ben a Blair-kormány alkotmányjogi reformjai részeként elfogadták a pártokról, választásokról és referendumról szóló törvényt.¹⁰ Ekkor jött létre a Választási Bizottság (*Electoral Commission*) is, amely a referendumok lebonyolításáért is felelős állandó szerv lett. A Bizottság feladata a felteendő kérdés előzetes véleményezése (a megfogalmazás mindig a kormány feladata), a kampányban részt vevő szervezetek regisztrációja, a kampánykiadások monitorozása, valamint az eredmény kihirdetése. A Bizottságnak a skót és walesi devolúció tárgyában tartandó referendum esetén nincs hatásköre, mivel ezeknél a helyi hatóságok kezébe igyekeznek adni a népszavazás lebonyolítását és felügyeletét.

Rövid említést érdemel, hogy a közvetlen demokrácia szintén az 1970-es évektől fogva van jelen helyi szinten az Egyesült Királyságban is, az önkormányzatokról szóló 1972-es törvény (Local Government Act, 1972) alapján. Eszerint a csak kisebb önkormányzatokban (*parish*) alkalmazható helyi népszavazás nem kötelező erejű. A hat választópolgár kezdeményezésére összeülő képviselő-testület tíz tagja vagy egyharmada (a kettő közül a kevesebb) kérésére 14-25 napon belüli időpontra kötelező kiírni a helyi népszavazást.

9 Az események bővebb leírását ld.

<http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml>

10 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

2. Az EU-tagság mint népszavazás tárgya

Az Egyesült Királyság és az Európai unió kapcsolatáról már korábban is többször felmerült, sőt szinte folyamatosan napirenden volt egy referendum lehetősége. A tagság és a csatlakozási feltételek kérdése az 1974-es választási kampány egyik központi témájává vált, a győztes munkáspárt be is váltotta ígéretét, amikor a következő évben népszavazást írt ki, amin 64%-os részvétel mellett a válaszadók 67%-a a tagság mellett döntött. Ha úgy tetszik, az 1975. június 5-i referendum tehát utólagos volt, ellentétben a 2016-ossal, amelyekre a tényleges kilépési döntést megelőzően került sor. Ugyanakkor mindkét referendum a tagság fennállásakor történt arról, hogy a tagság továbbra is fennmaradjon-e.

Az EGK-hoz történő csatlakozás óta a tagság referendumra utalásának kérdése szinte folyamatosan napirenden volt. Konzervatív körök megpróbálták a Maastrichti Szerződést is referendumra tűzni, sikertelenül.¹¹ Az Alkotmányszerződés 2005-ös holland és francia népszavazáson való elbukásakor, az azévi választási kampányban Gordon Brown későbbi munkáspárti miniszterelnök is ígéretet tett a ratifikáció előtt referendum tartására, amire azonban végül nem került sor, az Alkotmányszerződés pedig elbukott. Három évvel később, 2008-ban a Lisszaboni Szerződésről már nem merült fel referendum elrendelése: a kormány arra hivatkozott, hogy korábbi ígérete már nem köti, hiszen az új szerződés jelentősen eltér a korábbi Alkotmányszerződéstől. (Ismert, hogy a Lisszaboni Szerződésről EU-szerte egyedül Írországban tartottak referendumat.)

2008 júniusában a parlament olyan törvényt¹² fogadott el, amellyel voltaképpen nem ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, ehelyett az 1972-es Európai Közösségekről szóló törvényt (European Communities Act, ECA) módosította akként, hogy annak szövegébe, az integrációs szerződések sorába beemelte a Lisszaboni Szerződést. Emellett felsorolta azokat a – minősített tanácsi döntéshozatalhoz kapcsolódó – tagállami döntési hatásköröket, amelyekhez a parlament hozzájárulása szükséges. Mivel az 50. cikk a Lisszaboni Szerződésben jelent meg, e törvény (is) megtehetette volna, hogy az 50. cikkel kapcsolatos eljárást, és a parlamenti feladat- és hatásköröket meghatározza, de ezt nem tette. A ratifikációnak a kormány a ratifikációs okmány elhelyezésével tett eleget, amiről a parlamentet 2008. július 17-én írásban tájékoztatta. Ez megfelel az alkotmányos hagyománynak, a kormány külügyek terén élvezett nagyfokú önállóságának. Így történt ez egyébként az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés esetében is. A kormány tehát saját külügyi hatáskörében járt el.

A 2010-es választás után azonban – az 1930-as évek óta, békeidőben először – koalíciós kormány jött létre az inkább euroszeptikus konzervatívok és az eurofil

11 QVERTRUP (5. lj.).

12 European Union (Amendment) Act 2008.

liberális demokraták részvételével, ami megváltoztatta az ország EU-hoz való viszonyát. A koalíciós megállapodás kitért arra is, hogy az ECA-t akként kell módosítani, hogy minden további szuverenitás-transzfer referendum előzzön meg, valamint kilátásba helyezte egy szuverenitási törvény (United Kingdom Sovereignty Bill) elfogadását. Utóbbi célja az lett volna, hogy biztosítsa a parlament szuverenitását az EU-val összefüggő kérdésekben – a törvényjavaslatot azonban végül a második olvasatban leszavazták.¹³ A Lisszaboni Szerződésről az új kormány sem szándékozott referendumot tartani, ugyanakkor leszögezte, hogy további szuverenitás-transzferre a ciklus ideje alatt már nem kerül sor, mivel ahhoz nem járul hozzá.

A parlament ilyen előzmények után, 2011-ben fogadta el a European Union Act-et (EUA), amely az EU alapító Szerződéseinek bizonyos (a törvény tizenhárom esetet sorol fel), az Egyesült Királyság beleszólási lehetőségeit szűkítő módosításai esetére kötelezővé tette a népszavazást. Más Szerződés-módosítások (Euró bevezetése, EU haderőhöz való csatlakozás, belépés a Schengeni övezetbe, részvétel az Európai Ügyészség létrehozásában) esetén referendum tartását és törvény parlament általi elfogadását együttesen írta elő, egyéb „lényeges” (*significant*) módosítások esetén a parlamenti jóváhagyás egyéb formáit.¹⁴ Megemlíthető, hogy a referendumhoz kötött témák éppen azok, amelyek egyhangú döntést feltételeznek a Tanácsban, így ezekben a kérdésekben az Egyesült Királyság kormánya vétőjoggal rendelkezik. Az EUA így a 2008-as, a parlament hatáskörét nem megfelelően tiszteletben tartó törvényre adott reakcióként, a múlttal való szakításként is értelmezhető, amely során – David Cameron szavaival – a „bürokratikus elszámoltathatóság helyébe a demokratikus elszámoltatás” lép.¹⁵

Az EUA azonban, miközben a nemzeti szuverenitást kívánta erősíteni, az egyes kérdésekben kötelezően elrendelendő referendum által voltaképpen a parlament szuverenitását erodálta. Ez ellentmond az angol alkotmány azon alapelvének is, hogy parlament nem kötheti meg egy későbbi parlament kezét, hiszen ezekben a kérdésekben a parlament már nem lesz szuverén. Elvileg persze bármelyik jövőbeli parlamentnek megmarad a lehetősége arra, hogy az EUA-t hatályon kívül helyezze vagy úgy módosítsa, hogy a Szerződések módosításához előírt referendum eredményét ne kelljen figyelembe vennie – ez azonban a helyi viszonyok között politikailag elképzelhetetlen lenne. Az EUA egyébként a Brexit esetében nem alkalmazható, mivel a kilépés nem jár a szerződések módosításával, így az ahhoz előírt referendum sem jöhet szóba.

13 J. E. K. MURKENS: „The European Union Act 2011: a failed statute” *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012/10. 396–408.

14 A Szerződések néhány módosítása azonban érdekes módon kivételt képez a referendum és parlamenti jóváhagyás szabálya alól: ilyen a már meglévő uniós hatáskör kodifikációja, a kizárólag más tagállamra vonatkozó szabály és új tagállam felvétele – annak ellenére, hogy az utóbbi eset érintheti az Egyesült Királyság súlyát a tanácsi döntéshozatalban. MURKENS (13. l.) 399.

15 Cameron ezt a fordulatot nemcsak az EU relációjában, hanem az önkormányzatok és a kormány vonatkozásában is alkalmazta a konzervatív kormányprogramban, ld. pl. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/may/25/david-cameron-a-new-politics2>.

Az EUA nem változtatott az uniós jog és a belső jog viszonyán, vagyis nem növelte (és nem is csökkentette) az Egyesült Királyság szuverenitását, az 50. cikkről megint csak nem mondott semmit. Növelte viszont a parlamenti kontrollt a kormány EU-politikájában, és kétségtelen érdeme volt, hogy visszahozta az angol politikai közbeszédbe a referendum intézményét. Ilyen kontextusban érthető, hogyan vált a 2015-ös választási kampány részévé az EU-ban maradásról szóló, 2017 végéig megtartandó népszavazás, amelyet a konzervatív párt vállalt választási győzelme esetén (Cameron már 2013-ban referendumot ígért e tárgyban).¹⁶ Az EUA referendumra vonatkozó szakaszait sohasem alkalmazták, és a Brexit következtében vélhetően gyakorlati alkalmazás nélkül fogják hatályon kívül helyezni.

A 2015-ös választási győzelem után a Cameron-kormányzat – kifejezetten az EU-tagságról szóló népszavazás elrendelése és szabályozása céljából – elfogadta a European Union Referendum Act-et (EURA). A törvény érvényességi és eredményességi küszöböt nem határozott meg, inkább eljárási kérdéseket rendezett: egyebek mellett meghatározta a választásra jogosultak körét, a lebonyolítás intézményi kérdéseit, a referendum határidejét, a kampány egyes kérdéseit. Emellett meghatározta a felteendő kérdést is, amely eredetileg eldöntendő kérdés volt („Maradjon az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja?”), később azonban a pártatlanság jegyében a kormány elfogadta azt a módosítást, amely mindkét alternatívát tartalmazó kérdést javasolt („Maradjon az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja, vagy hagyja el az Európai Uniót?”). Az EURA nem tette kötelezővé az eredmény figyelembe vételét, és semmilyen további feladatot és határidőt sem szabott a parlament számára. Hallgatott – a korábbi törvényekhez hasonlóan – a referendum eredményeként megteendő, 50. cikk szerinti bejelentéssel kapcsolatos eljárásról is.

3. A 2016. június 23-i népszavazás és közjogi következményei

A június 23-i referendumon az Egyesült Királyság választópolgárai viszonylag magas arányban (72%) nyilvánítottak véleményt, amely kis többséget (52%) hozott a kilépést támogatóknak. Az eredmény ismeretében rögtön több olyan kezdeményezés indult, amely a Brexit „hatástalanítását” kívánta elérni. Többen sürgették, hogy az állampolgárok próbálják meg elérni saját képviselőjüknél, hogy az szavazzon a parlamentben a népszavazás ellen.¹⁷ Volt olyan képviselő is, aki maga

¹⁶ A Brexitről szóló volt egyébként David Cameron negyedik referenduma. 2011-ben a walesi parlament törvényalkotási jogáról tartottak helyi referendumot, amelyen – ugyan alacsony, 35%-os részvételi arány mellett – a szavazók 65%-a támogatta a szélesebb autonómiát. Ugyanabban az évben megbukott viszont a választójogi reformról szóló országos referendum, és szintén eredménytelen volt a skót kormány által kezdeményezett függetlenségi referendum 2014-ben.

¹⁷ Ld. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/27/stop-brexit-mp-vote-referendum-members-parliament-act-europe>.

buzdította képviselőtársait a Brexit elleni parlamenti szavazásra.¹⁸ (Paradox módon a képviselőket valószínűleg nem is kellene erről meggyőzni, hiszen többségük a felmérések szerint ellenzi a kilépést.) Bár a népszavazás kötelező ereje híján jogilag ez akár meg is történhetne, politikailag azonban valószínűtlen lenne egy ilyen döntés, mivel a Cameron-kormányzat kötötte magát a nép akaratához. A kormánynak jogi kötelezettség híján is politikai kötelezettsége van a népszavazás döntése szerint cselekedni: az Egyesült Királyság politikai rendszerében a választási ígéret betartása az íratlan alkotmány része. (Bár van olyan vélemény a tudományos közéletben, amely szerint nincs politikai-morális kötelezettség a referendum eredményének figyelembe vételére.)¹⁹

Mások egy második referendument sürgettek, ennek érdekében egy petíció is indult, amelyet hamarosan több mint négy millióan támogattak. 2016. szeptember 5-én a parlament egy politikai vita keretében megvitatta egy második referendum petícióban felvetett lehetőségét.²⁰ A petíció azt javasolta, hogy amennyiben 60% alatti a többséget adók aránya és 75% alatti a részvételi arány, tartani kell egy második referendument is. A kormány szerint azonban, mivel a 2015-ös törvényben nem volt ilyen kitétel, így a június 23-i döntés érvényességét és eredményességét sem lehet utólag kétségbe vonni. Megemlíthető, hogy az angol szakirodalomban – még jóval a Brexit-referendum megismétlését követelő hangok előtt – felmerült az az álláspont²¹ is, hogy népszavazás esetén kétszer kell a választóknak véleményt mondani, azaz némi időközzel, egymás után két alkalommal kell választ adni ugyanarra a feltett kérdésre.

Felmerült az a nézet is, hogy előre hozott választásokat lehetne tartani, és az új parlament indíthatja el a kilépési procedúrát.²² Egy új parlament felhatalmazást kaphatna a kilépési tárgyalásokon képviselendő álláspont védelmére, ezen felül akár kiírhatna egy második népszavazást, vagy akár – a kampány során megszerzett választói felhatalmazással élve – az EU-ban maradás mellett dönthetne. Előre hozott választást tartani azonban az Egyesült Királyságban jelenleg nem egyszerű, a (szintén a konzervatív-liberális koalíció által elfogadott) Fixed Term Parliaments Act 2011-es hatályba lépése óta. A törvény ugyanis öt évben határozta meg a parlamenti ciklus hosszát, és az idő előtti önfeloszlatást kétharmados többséghez kö-

18 Ld. David Lemmy munkáspárti képviselő nyilatkozatát: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-result-latest-david-lammy-mp-eu-referendum-result-parliament-twitter-statement-stop-this-a7102931.html>,

19 Például az EU-ban maradás-párti szavazók korösszetétele miatt; az érvelés kifejtését részletesen ld. Y. NEHUSHTAN: „Why the EU Referendum’s Result Is not Morally-Politically Binding” *U.K. Const. L. Blog ukconstitutionalaw.org/*.

20 A petíciót ld. a parlament honlapján: <https://petition.parliament.uk/petitions/131215>.

21 Bruce Ackermanntól, ld. <http://www.lrb.co.uk/v32/n17/bruce-ackerman/at-the-crossroads>,

22 Részletesen ld. M. GORDON: „Brexit: The Constitutional Necessity of an Early General Election” *U.K. Const. L. Blog* – <https://ukconstitutionalaw.org/>.

tötte.²³ Ezzel – először a szigetország történetében – meghatározta a parlamenti ciklus hosszát (öt év), és kétharmados többséghez kötötte az önfeloszlatást. Paradox módon ennél alacsonyabb szavazati aránnyal, egyszerű többséggel vissza lehetne vonni a törvényt, ezt követően pedig egyszerű többséggel kimondani a parlament feloszlatását, igaz ugyan, hogy utóbbi egy hosszadalmas, több hónapos törvényalkotási eljárást feltételez.

Mindebből úgy tűnik, mintha a parlamentet és a kormányt váratlanul érte volna a döntés, mintha a törvényhozó megfeledezett volna arról, hogy a kilépés tényleg bekövetkezhet, és egyik alkalommal sem szabályozta az azzal kapcsolatos alkotmányos eljárást, amelyet az 50. cikk a tagállamokra bíz.

4. Az EUSZ 50. cikke és alkalmazásának kérdőjelei

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) – 2009-ben, a Lisszaboni Szerződés által megállapított, eddig sohasem alkalmazott – 50. cikke, amely a kilépés folyamatát az Unió és a kilépni kívánó tagállam közötti eljárásként szabályozza, egyrészt tömören kimondja, hogy a kilépéshez bármely tagállamnak joga van. Másrészt azonban, hatáskör hiányában nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam hogyan dönt a kilépésről, csupán utal a tagállamok „saját alkotmányos követelményeire”. Ha ezt a belső döntést – „nulladik lépésként” – az adott tagállam meghozta, a kilépési folyamat csak akkor kezdődik: a tagállamnak e szándékát be kell jelentenie az Európai Tanács ülésén, majd megkezdődnek a kilépésről szóló tárgyalások az EU és a tagállam között. Szemben egy új tagállam felvételével, az „elbocsátáshoz” nem szükséges a többi tagállam beleegyezése, azaz akarata ellenére nem lehet bent tartani egy tagállamot sem. A kilépésről szóló megállapodást az Unió szervei kötik a kilépő tagállammal, és ha ilyen megállapodás nem köttetik, a bejelentéstől számított két év múlva a kilépő tagállam nem tekinthető tagállamnak, mivel „a Szerződések többé nem alkalmazhatóak” rá (bár a Tanács egyhangú döntéssel meghosszabbíthatja ezt a határidőt – ennek nem sok realitása van, és a döntést nem változtatja meg, legfeljebb elodázza). A kétéves tárgyalási folyamat vagy sikeres lesz vagy nem. Ettől függetlenül azonban a folyamat mindenképpen a tagság megszűnésével fejeződik be.

A kilépni szándékozó tagállam 50. cikk szerinti bejelentése tehát visszafordíthatatlan folyamatot indíthat el: megegyezés hiányában is megszűnik tagsága. Éppen

23 A parlament feloszlatása és összehívása szintén olyan királyi felségjog az angol alkotmányban, amelyet a parlament a történelem során többször igyekezett korlátok közé szorítani. Az 1694-es Triennial Act előírta, hogy háromévente általános választást kell tartani, az 1715-ös Septennial Act ezt az időtartamot hét évre növelte, majd a Parliament Act 1911-ben ezt öt évre csökkentette. A kormány azonban ezen időszakot megelőzően többször is feloszlatta a parlamentet. A 2011-es törvény szerint a választást követő ötödik év adott napján a parlament automatikusan feloszlik, ezt megelőzően azonban csak különleges esetben lehet előrehozott választásokat kiírni.

ez a folyamatot elindító bejelentés különös jelentősége: ha elindul, visszafordíthatatlanul kivezeti az Egyesült Királyságot az Európai Unióból, függetlenül attól, hogy a parlament ezt követően hogyan dönt. Arra utaló jel sincs, hogy a bejelentést később vissza lehetne vonni. Ezért egyáltalán nem mindegy, hogy a „saját alkotmányos követelmény” milyen hatáskörbe utalja a döntés meghozatalát. Ezt a bejelentést a Tanács adottnak veszi majd, és nem vizsgálja, hogy a szükséges belső jogi feltételeknek eleget tett-e. Az alkotmány íratlan volta miatt nem is találunk semmilyen kifejezett belső szabályt arra, hogy erről milyen eljárás keretében kell határozni. Az Európai Tanács – amely a bejelentés helyszíne – az Unió állam- vagy kormányfőinek testülete, az Egyesült Királyság részéről a miniszterelnök a tagja.

Az egyértelmű, hogy az 50. cikk szerinti bejelentést – pusztán jogilag nézve a kérdést – népszavazás nélkül is meg lehetne tenni. De abban már vita van a szakmában és a szakirodalomban, hogy a parlament nélkül is meg lehet-e tenni. Az biztos, hogy a parlament aktív részvétele nélkül maga a kilépés nem lehetséges, de az nem egyértelmű, hogy a parlament melyik szakaszban kapcsolódjon be a döntéshozatalba, szükséges-e már az 50. cikk szerinti, kormány általi bejelentéshez előzetes parlamenti felhatalmazásra vagy legalább egy parlamenti vitára, vagy azt a kormány a népszavazás eredményére hivatkozva saját külügyi hatáskörében megteheti. Olyan vélemény is van, amely szerint a regionális, területi parlamentek (*devolved institutions*) hozzájárulására is szükség van.²⁴

A kérdés jelentősége az, hogy visszafordítható-e a Brexit. Ha a kormány maga cselekedhet, akkor nem, mivel a kormányt köti a választóknak tett ígérete, és a nyilatkozatok szerint is elkötelezett erre. Ha a parlament jóváhagyása szükséges az 50. cikk szerinti bejelentés megtételéhez, akkor elvileg elképzelhető, hogy a bejelentéshez nem adja jóváhagyását (a többség legszívesebben így szavazna), ezzel megakadályozva a kilépést. Annak ellenére, hogy a Brexit-referendumot ugyanez a parlament rendelte el.

Nézzük az érveket az egyes álláspontok mellett. A kormány jogi kérdésekben legfőbb tanácsadója, az *attorney general* tisztség korábbi betöltője, Dominic Grieve szerint az 50. cikk szerinti bejelentés előtt mindenképpen szükséges egy parlamenti szavazás.²⁵ Ezt azonban nem jogi érvekre alapozza, hanem az alkotmányos hagyományra, mivel az ország életét alapvetően meghatározó kérdéstről van szó, szerinte így politikailag mindenképpen szükséges a parlament véleményének előzetes kikérése. Több neves alkotmányjogász is osztja ezt az álláspontot.²⁶

24 Közismert, hogy a skót parlament például nem támogatná a kilépést. Ld. K. CAMPBELL: „Constitutional Discourse Post-referendum: Where Are We, and Where Are We Going Next?” *U.K. Const. L. Blog* <http://ukconstitutionallaw.org>.

25 A nyilatkozat megjelent: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-article-50-parliament-vote-needed-dominic-grieve-eu-referendum-uk-a7141596.html>.

26 Részletesen ld. N. BARBER – T. HICKMAN – J. KING: „Pulling the Article 50”, „Trigger”; „Parliament’s Indispensable Role” *U.K. Const. L. Blog* – ukconstitutionallaw.org/.

David Cameron miniszterelnök ezzel szemben –lemondásának bejelentésekor – egyértelművé tette, hogy álláspontja szerint az 50. cikk szerinti bejelentés a miniszterelnök – pontosabban az új miniszterelnök – feladata, amit majd az általa helyesnek tartott időpontban tesz meg.²⁷ Bár nem fejtette ki, mi alapján vélekedik így, valószínűleg a külügyek terén máig megmaradt királyi előjogra (*royal prerogative*) utalt, amely alapján a középkor óta őfelsége kormánya parlamenti jóváhagyás nélkül is köthet szerződéseket más államokkal. Ha ez az értelmezés helyes, a parlamentnek nincs beleszólása a bejelentés megtételébe, annak időpontjával kapcsolatban a kormánynak teljes diszkréciója van. Hasonlóan nyilatkozott az új miniszterelnök, Theresa May: szerinte azok, akik szerint a bejelentésre a parlamentnek felhatalmazást kell adnia, „aláássák a demokráciát, és nem erősítik”, a Brexitet pedig „halasztás által próbálják ellehetetleníteni”. May kijelentette, hogy a kormány legkésőbb 2017 március végéig megteszi a bejelentést.²⁸ A kérdés megítélésében tehát nem szilárd a parlament és a kormány egysége: a parlament egy része (kérdés, mekkora része) inkább kihátrálna a Brexitből, a kormány viszont elkötelezett mellette.

Őfelsége kormánya – a *royal prerogative* alapján – a külügyek terén hagyományosan valóban nagy önállósággal rendelkezik.²⁹ Az Egyesült Királyság az Európai Gazdasági Közösséghez is e hatásköre alapján, előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül csatlakozott, a parlament később már azért fogadott el törvényt (European Communities Act, ECA 1972), hogy az uniós jogot a brit jogrendszerbe bevezesse, és közvetlen alkalmazását a brit bíróságoknak lehetővé, sőt kötelezővé tegye. A kormány külügyi hatáskörének a parlament által alkotott jog (*statute*) jelenti a korlátját. E korlát nélkül a kormány ugyanis elvonhatná a parlament, sőt a törvények értelmezésének jogával feljogosított bíróságok jogát is. A kormány emellett nem cselekedhet úgy sem, hogy eljárása egy hatályos törvény parlament által kitűzött céljába ütközzön.

Az ECA a referendum eredményétől függetlenül továbbra is hatályban van. A kilépés bejelentése előtti parlamenti szerepvállalás hívei szerint – mivel az ECA-t a parlament fogadta el – az EU-ból való kilépés során ezt majd a parlamentnek is kell valamikor hatályon kívül helyezni.³⁰ Egy olyan folyamat elindításához pedig, amely

27 A miniszterelnöki nyilatkozatot ld. a kormány honlapján: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016>.

28 A nyilatkozat fő üzeneteit ld. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37535527>.

29 A királyi felségjog (*royal prerogative*) elvének történeti fejlődését részletesen ld. BARBER–HICKMAN–KING (26. l.).

30 Theresa May miniszterelnök egy nyilatkozata szerint erre 2017 folyamán kerülhet sor egy Nagy Visszavonási Törvénnyel (Great Repeal Act), ami a kilépési tárgyalások lezárása után léphetne hatályba. May kilátásba helyezte, hogy ezzel a törvénnyel egyúttal a belső jogba is bevezetnek bizonyos uniós jogokat, amelyek a kilépéssel egyébként elvesznének. Ilyen tárgyú törvényt egyéni képviselői indítványként már korábban is többen benyújtottak a brit parlamentben. A visszavonás természetesen nem érintené a parlament által korábban törvényben elfogadott, transzformált uniós jogot, például az átültetett irányelveket. Forrás: S. DOUGLAS-SCOTT: „The ‘Great Repeal Bill’: Constitutional Chaos and Constitutional Crisis?” *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org*.

szükségképpen maga után vonja az ECA parlament általi hatályon kívül helyezését, a parlament joggal igényelheti az előzetes jóváhagyás lehetőségét. Azért is, mert az 50. cikk szerinti bejelentés által indított folyamat visszafordíthatatlan, megköti a parlament kezét és kényszerpályára állítja a képviselőket. További érv a parlament megkerülhetetlensége – és emiatt minél korábbi bevonásának szükségessége – mellett, hogy az EU-tagságból az Egyesült Királyság polgárainak alanyi jogai keletkeztek, ezeket a kormány nem negligálhatja a parlament jóváhagyása nélkül.³¹

Elvileg elképzelhető alternatív megoldás lenne, hogy a parlament törvénybe iktatja, hogy az 50. cikk szerinti bejelentéshez a parlament hozzájárulása (vagy vitája) szükséges.³² Ez azonban a jelenlegi helyzetben – a kormány ellenérdekeltsége miatt – legfeljebb egyéni képviselői indítványként (*private member's bill*) indulhatna el, aminek elfogadására kicsi az esély, ráadásul a folyamat igen hosszadalmas. Elképzelhető egy parlamenti határozat (*motion*) a kérdésben, amely gyorsabb és ugyan jogilag nem kötelező, de politikailag komoly súlya van.

A tudományos közéletben is sokan osztják a kormány álláspontját arról, hogy – amint az a csatlakozáskor történt – most sem szükséges az 50. cikk szerinti bejelentéshez parlamenti jóváhagyás vagy vita. Ezen érvelés szerint az 50. cikk szerinti kilépés (szabadulás a Szerződések által az Egyesült Királyságra rótt kötelezettségekből) és az ECA visszavonása (az uniós jog kivezetése a belső jogrendből), bár összefügg egymással, de jogi kollíziót és hatáskör-ütközést nem jelent, azaz a kormány bejelentése nem hozza kényszerhelyzetbe a parlamentet. Ráadásul – e nézet szerint – az 50. cikk szerinti bejelentés nem vezet szükségszerűen az ECA hatályon kívül helyezéséhez, mivel a tárgyalások során megállapodás születhet akár az új feltételek alapján EU-ban maradásról, vagy az EGK-tagságról, amely esetén az uniós jog ugyanúgy a belső jog része marad, és ez esetben az ECA is élő jog marad.³³

Még ha a kormány meg is teheti az 50. cikk szerinti bejelentést saját hatáskörében, ez sem jelenti azt, hogy a parlament súlytalan szereplő lenne a Brexit folyamatában: a parlament vezető szerepe nemcsak az ECA visszavonásában ölthet testet, hanem a kormány által folytatott kiválási tárgyalások folyamatos parlamenti bizottsági szintű ellenőrzése (*scrutiny*) során, valamint az azok eredményeként megszülető megállapodás jóváhagyásában is.³⁴ Mivel a kormány kilépési tárgya-

31 BARBER–HICKMAN–KING (26. lj.).

32 Ennek kifejtését ld. bővebben:

<http://openeurope.org.uk/today/blog/involved-might-parliament-process-leaving-eu/>.

33 A szerző azonban maga is leszögezi, hogy önmagában az, hogy szerinte az 50. cikk szerinti bejelentéshez nincs szükség parlamenti felhatalmazásra, nem jelenti azt, hogy nem lenne helyes a kormánynak azt mégis kikérni. Az érvelés kifejtését ld.

<https://publiclawforeveryone.com/2016/06/30/brexit-on-why-as-a-matter-of-law-triggering-article-50-does-not-require-parliament-to-legislate/>.

34 „Scrutinising Brexit: the role of Parliament” (a Lordok Háza európai Uniói Bizottságának jelentése) <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news-parliament-2015/brexit-report-published/>.

lásait a parlament ellenőrizni fogja, politikailag érdekében állhat a parlament felhatalmazásának kikérése a kilépés elindításához. Van olyan álláspont, amely szerint a kormány önállóan is léphet, de nem a külügyek terén élvezett önállósága miatt, hanem az ECA 2. cikk (2) bekezdése, azaz törvényi felhatalmazás alapján, ami erősebb a kormány hatásköri szabályánál. A hivatkozott rendelkezés szerint a felelős miniszter eljárhat az Egyesült Királyságra a Szerződések által ruházott jogok gyakorlása érdekében.³⁵ Márpedig az érvelés szerint az 50. cikkben szabályozott kilépési jog éppen egy ilyen jog.

Az vitán felül áll, hogy a referendum ellenére a Brexit folyamata jogilag még nem indult el. A referendum az 50. cikk értelmében még nem jelent „döntést”. Ennek ellenére többen téves következtetést levonva befejezett döntésről beszélnek. Nem csekélyebb testület, mint az Európai Parlament öt nappal a referendum után, sebtében elfogadott állásfoglalásában³⁶ befejezett ténynek tekinti az Egyesült Királyság kilépés melletti „döntését”, figyelmen kívül hagyva, hogy a referendum nem kötelező erejű, és sürgetve az 50. cikk szerinti bejelentést, amelyet, úgy tűnik, csupán technikai kérdésnek tekint.

Mivel azonban a kilépésig eltelt időt mérő „óra” éppen az 50. cikk szerinti bejelentéssel indul, és a belső jogi eljárás szabályai nem egyértelműek, a bejelentés időzítésének jelentősége igen nagy, többek között az Egyesült Királyság és az EU jövőbeli kapcsolatát meghatározó tárgyalások kimenetelére nézve is. A bejelentés a referendum eredményétől függetlenül bármikor megtehető, nincs sem az uniós, sem a belső jogból levezethető határideje, sőt, akár el is maradhat, az Unió legfeljebb sürgetheti a bejelentést, de nem kényszerítheti ki.

Jogh Redwood Brexit-párti képviselő egyenesen odáig ment, hogy szerinte egyáltalán nem szükséges megtenni az 50. cikk szerinti bejelentést, egyszerűen a parlamentnek hatályon kívül kell helyeznie az ECA-t, és így egyoldalúan véget vetni az EU-s tagságnak és az uniós jog belső jog feletti szupremáciájának.³⁷ Egy ilyen lépés azonban az uniós (és nemzetközi) jog *de facto* megsértését jelentené, és valószínűleg szankciót vonna maga után. Bár akarata ellenére egyik tagállamot

35 European Communities Act, Section 2(2): „any designated Minister or department may ... make provision (a) for the purpose of ... enabling any rights enjoyed or to be enjoyed by the United Kingdom under or by virtue of the Treaties to be exercised” Magyarul: Európai Közösségek Törvény 2(2): „bármely kijelölt miniszter vagy minisztérium alkalmazhatja az a) pontot annak érdekében, hogy az Egyesült Királyság valamely, a Szerződésekben szereplő vagy azokból következő jogát gyakorolja”. Bővebben ld. A. TUCKER: „Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny” *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org/*.

36 Az Európai Parlament 2016. június 28-i állásfoglalása az Egyesült Királyságban tartott népszavazásból eredő, az Európai Unióból való kilépésről szóló döntésről (2016/2800(RSP)) ld. különösen a 6. pontját: „Az Egyesült Királyság emlékeztet arra, hogy a 2016 februárjában az állam- és kormányfők között létrejött egyezség úgy szól, hogy az csak akkor lép életbe, ha az Egyesült Királyság az Európai Unióban maradás mellett dönt; így az egyezség semmissé vált.”

37 Ld. S. DOUGLAS-SCOTT: „Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty” *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org/*.

sem lehet kizárni az EU-ból, egy ilyen esetben például az (eddig szintén soha nem alkalmazott) EUSZ 7. cikke szerinti eljárás indításának lenne helye, amely legfeljebb a tagság felfüggesztéséhez vezethetne.

5. A Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union ügy

A Brexit ügyében felsőbbírás előtt (High Court of Justice) magánszemélyek éppen a fenti kérdésben indítottak eljárást. A bíróságnak abban kellett döntenie, hogy az 50. cikk szerinti bejelentéshez szükség van-e parlamenti felhatalmazásra.³⁸ A bíróság döntési hatáskörét egyik fél sem kifogásolta. Az első tárgyaláson, 2016. október 13-án a kormány jogászai a saját hatáskörben történő bejelentés mellett érveltek. A bíróság 2016 november 3-ai döntése során áttekintette a királyi felségjoggal kapcsolatos precedenseket, valamint a kérdésben releváns törvényeket, különös tekintettel az ECA-ra. Megállapította, hogy a királyi előjog a külügyekre vonatkozik, az uniós tagság azonban a belső jogot érinti, amely a parlamenti törvényhozás „terepe”. A bíróság emellett megállapította, hogy az 50. cikk szerinti bejelentés visszavonhatatlan, visszavonhatatlan,³⁹ és nem tehető valamely feltételtől függővé sem, így a bejelentés jelentősége igen nagy. Emellett az brit polgárok egyéni jogait is érinti, a kilépés egyéni jogok elvesztésével is járhat,⁴⁰ e törvényben biztosított (vagy megerősített) jogokat pedig jogállamban a törvények alá rendelt kormánynak tiszteletben kell tartania. Emiatt a bíróság szerint a kormánynak nincs hatásköre („does not have power”) a kilépés 50. cikk szerinti bejelentésére – a parlament szerepéről, hatásköréről azonban nem döntött, ezt a parlamenti szuverenitás elve miatt nem is tehette.

Az eset a parlament és a bírói hatalom viszonyában is érdekes adalékként szolgált. A parlamenti szuverenitás elve paradox módon korábban inkább korlátozta a bíróságokat, most azonban éppen a bíróság kelt ezen elv védelmére. A kormány bejelentette, hogy fellebbez a döntés ellen, így a végső szót – már lapzártánk után – a brit jogrendszerben viszonylag fiatal, egy 2005-ös törvénnyel felállított és működését 2009-ben megkezdő legfelsőbb bíróság (Supreme Court of the United Kingdom)

38 CO/3809/2016 és CO/3281/2016 számú ügyek (Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union, 2016. november 3.). Az első fokú döntés elérhető:

<https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>.

39 Ennek fényében igen érdekes Lord Kerr of Kinlochardnak, a szóban forgó 50. cikk megfogalmazójának a kijelentése, mely szerint a bejelentés visszavonható az azt követő tárgyalások alakulása szerint. A nyilatkozatot ld. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-37852628>. A bíróság nem osztotta ezt az álláspontot.

40 Ezen jogok kategóriájának elemzését és kifejtését az ítélet alapján ld. Jo Eric Khushal MURKENS: „The High Court’s Brexit Decision: A Lesson in Constitutional Law for the UK Government” *VerfBlog* 2016/11/03. <http://verfassungsblog.de/the-high-courts-brexit-decision-a-lesson-in-constitutional-law-for-the-uk-government/>.

bírálja majd el. Hacsak addig a parlament nem fogad el erőltetett menetben egy törvényt, amellyel az események elébe megy, és kezébe nem veszi a kezdeményezést. Ez azonban a brit parlamentben, ahol a XIX. század közepe óta folyamatosan a napirend és a tárgyalási idő fölött szinte korlátlanul a kormány rendelkezik, igen valószínűtlen. Mint ahogy az is, hogy a parlament a Brexit ellen szavazna – még akkor is, ha az Alsóházban a konzervatív fölény ellenére többségben is vannak a maradáspárti képviselők, a munkáspárti többségű Lordok Házáról nem is beszélve.

6. Konklúziók

Országról országra változó, hogy a nemzeti szuverenitás a népszuverenitás vagy a parlamenti szuverenitás talaján áll-e. Mint láttuk, a Brexit-referendum önmagában még nem jelentett döntést a parlamenti szuverenitás talaján álló Egyesült Királyság külső szuverenitását érintő kérdésben, azonban a döntést a parlament és a kormány az alkotmányos hagyományok miatt tiszteletben fogja tartani. Az ország jövője szempontjából meghatározó távozási feltételekről szóló tárgyalásokon sok fog múlni azok időzítésén és hosszán. Az Egyesült Királyság népe arról döntött, hogy elhagyja az EU-t, de nem arról, hogy mikor és milyen feltételekkel. Ahogyan a csatlakozási tárgyalások többéves folyamatot jelentenek, a hasonlóan összetett kilépési tárgyalások sem lehetnek sokkal rövidebbek.

Ebben a folyamatban már kétségkívül a parlamentnek kell a döntő szót kimondania, és a dolog kimenetele szempontjából kevésbé releváns, hogy jogi vagy politikai konvenció alapján. Mivel a parlamenti képviselők többsége a maradás mellett van, szóba jön a szabad mandátum és a népszuverenitás elvének konfliktusa is. Ezt a konfliktust a kormánypárt előzetes, a referendum eredményének tiszteletben tartására vonatkozó ígérete oldja fel. Ezen ígéret alól legfeljebb egy új parlament szabadíthatná fel a képviselőket egy új választás után (ez azonban nem valószínű: a következő választás legvalószínűbb időpontja 2020., előrehozott választásnak pedig kicsi az esélye). Nem kizárható egy második, a konkrét kilépési feltételekről szóló referendum lehetősége sem – igencsak kérdéses azonban, hogy ez megfordítaná-e az 50. cikk szerinti eljárás menetét, hiszen ez az eljárás jelenleg „viszszafordíthatatlan”, a kilépésről szóló bejelentés visszavonásának lehetőségéről a szerződés nem rendelkezik.

A referendum közjogi jelentősége igen nagy: a parlamenti szuverenitás újraértelmezése mellett a Brexit újryithatja az Egyesült Királyság belső devolúciós folyamatait, mivel a skótok maradnának az Unióban, sőt az északírek jelentős része is, hiszen csatlakoznának az EU-tag Írországhoz. Paradox módon a Brexit-döntés támogatói a parlamenti szuverenitást kívánták erősíteni az uniós jog szupremáciáját megszüntető EU-ból való kilépéssel, ám éppen gyengítették azt, mivel a parlamenti szuverenitás fölé helyezték a népszuverenitást. Ráadásul, ahogyan Lord Butler

találón megjegyezte,⁴¹ a parlamenti szuverenitás szellemével ellentétes dolog felhatalmazni a parlamentet olyasmire, amit az nem akar megtenni – tekintettel arra, hogy a képviselők többsége és a vezető pártok mindegyike a kampányban a maradás mellett emelt szót. Másfelől a Brexit a történeti alkotmányt is megváltoztathatja: van olyan nézet, amely egyenesen az íratlan (kodifikálatlan) alkotmány végét is számításba veszi, mivel az a korábbi, konvenciókon alapuló stabilitást a Brexittel kapcsolatos bizonytalanság időszakában már nem tudja nyújtani.⁴²

Az EUSZ 50. cikke is megér még egy gondolatot: a szöveg abból indul ki, mint ha a tagállamoknak alapos és kiterjedt belső alkotmányjogi szabályozása lenne a kilépésről való döntésre. Ez azonban számos tagállamban nem felel meg az alkotmányjogi realitásnak, és az Egyesült Királyságban is vitákat váltott ki a nem egyértelmű helyzet.

Végül, röviden játsszunk el a kérdéssel: milyen belső döntés lenne szükséges nálunk az EU-ból való kilépéshez? Az 50. cikkben hivatkozott belső szabály ugyanis nálunk is hiányzik. Ahogyan az Országgyűlés a kormány 1994. április 1-jén beadott csatlakozási kérelme előtt a kormány indítványára adta meg a felhatalmazást a kérelem beadására,⁴³ úgy vélhetően ezt a kilépéshez szükséges „kérelem” benyújtásakor is megtenné. A kilépéshez azonban, amennyiben a bejelentés után be is következik, Alaptörvény-módosítás is szükséges lenne, emellett az Országgyűlésnek kellene ratifikálni a kilépésről szóló, Magyarország és az EU által kötendő megállapodást. Azaz az Országgyűlés kezében lenne a kilépési kérelemről való felhatalmazás, az uniós kivezetése a magyar jogrendből és a kiválás feltételeinek jóváhagyása is.

Nekünk van írott alkotmányunk, tehát elképzelhető az EU-ból való kilépés belső jogi eljárásának Alaptörvénybe foglalása is, hiszen a kilépésről való döntés szabályozása jelenleg nálunk is hiányos. *De lege ferenda* elő lehetne írni például az Alaptörvényben, hogy a kormány az 50. cikk szerinti bejelentést csak az Országgyűlés minősített többsége által hozott határozatban adott felhatalmazására (esetleg elképzelhető a 4/5-ös többség) vagy egy parlamenti vitát követően teheti meg. Bár a sajtó egy ilyen típusú Alaptörvény-módosítást valószínűleg a „Huxit” előkészítéseként tálalna, valójában ugyanarról van szó, ami a kilépés Lisszaboni Szerződésbe történt 2009-es kodifikációjánál: egy jogi szabály létrehozásáról, ami nem biztos, hogy a mindenkori politikai erő alkalmazni is akar. Ráadásul, ha a fent javasolt többség kerülne rögzítésre, az egyenesen EU-tagságunk rögzítése lenne.

41 Ld. <https://www.politicshome.com/news/europe/eu-policy-agenda/brexit/news/76093/lord-butler-parliament-has-power-push-second-eu>.

42 Ld. pl. <http://verfassungsblog.de/why-the-brexit-debate-might-mark-the-end-of-britains-unwritten-constitution/> (verfassungsblog.de) hasonló következtésre jut DOUGLAS-SCOTT (3. lj.) 18.

43 Ld. az egymondatos 16/1994. (III. 31.) OGY határozatot: „Az Országgyűlés a Kormány előterjesztésére felhatalmazza a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozására irányuló kérelmét az Európai Unió Tanácsához benyújtsa.

Mivel EU-tagságunk jelenleg Alaptörvényben rögzített kérdés, így népszavazás (sem ügyszöntő, sem a már nem is létező véleménynyilvánító) nem is tartható róla. Nem lenne tehát megismételhető az EU-tagság kérdésében tartott 2003-as referendum. A bizonytalan jogi helyzetben tehát egy dolog azért biztos: akár előzetes parlamenti szerepvállalással, akár anélkül, mindenképpen a választópolgárok megkérdezése nélkül kerülhet csak sor az EU-ból való kilépésre, és annak előzetes bejelentésére egyaránt.

Kulcsszavak: Brexit, Egyesült Királyság, közvetlen demokrácia, parlament, referendum

Szabó Zsolt egyetemi adjunktus • Károli Gáspár Református Egyetem
• szabo.zsolt@kre.hu