



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. december 4.¹

C-621/18. sz. ügy

**Andy Wightman,
Ross Greer,
Alyn Smith,
David Martin,
Catherine Stihler,
Jolyon Maugham,
Joanna Cherry**

kontra

**Secretary of State for Exiting the European Union,
Chris Leslie,
Tom Brake
részvételével**

(a Court of Session, Inner House, First Division [Scotland] [legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium, első tanács, Skócia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Elfogadhatóság – EUSZ 50. cikk – Az Unióból való kilépéshez való jog – A kilépési szándék bejelentése – Az Egyesült Királyság kilépése (Brexit) – A kilépési szándék bejelentésének visszavonhatósága – Egyoldalú visszavonás – Az egyoldalú visszavonás feltételei – Megegyezéssel visszavonás”

1. 2017. március 29-én Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (a továbbiakban: Egyesült Királyság) bejelentette az Európai Tanácsnak az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépésének szándékát (a továbbiakban: kilépési szándék bejelentése).²

2. Az említett bejelentés alapján az Európai Unió történetében először megindult az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás, amely (a (2) és (3) bekezdés) értelmében az Unió és az azt elhagyó tagállam tárgyalásokat folytat és megkötö a „kilépésről rendelkező megállapodást”. E megállapodás hiányában a kilépési szándék bejelentésétől számított két év elteltével a Szerződések a szóban forgó tagállamra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

3. A Bíróságot egy skót bíróság kereste meg abból a célból, hogy az uniós jog legfőbb értelmezőjeként oszlassa el a kétségeit egy olyan helyzetben kapcsolatban, amelyet az EUSZ 50. cikk nem old meg. Tisztázni kell ugyanis, hogy a tagállam az Unióból való kilépési szándékának bejelentését követően e bejelentést (esetlegesen egyoldalúan) visszavonhatja-e.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29-3-2017. A teljes szöveg elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>.

4. Ahogy azt a továbbiakban kifejtem, az előterjesztett kérdés jogelméleti és jövőbeli jelentőségétől függetlenül annak gyakorlati következményei tagadhatatlanok, ahogy az alapeljárásra gyakorolt hatása is. Ha a Bíróság elfogadja az egyoldalú visszavonhatóságot, az Egyesült Királyság ilyen tartalmú bejelentést tehetne az Európai Tanácsnak, és így továbbra is Unió tagja maradna. Mivel a brit parlamentnek kell megadnia a végső jóváhagyást akkor, ha a kilépési megállapodás létrejön, és megállapodás hiányában is, számos parlamenti képviselő úgy véli, hogy a kilépési szándék bejelentésének visszavonhatósága megnyitná a harmadik utat, amely a nem kielégítő Brexit esetén az Unióban való maradás útja. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ezt az álláspontot képviseli, arra hivatkozással, hogy a Bíróság válasza lehetővé teszi a brit parlamenti képviselők számára, hogy pontos képet kapjanak a szavazásuk során rendelkezésre álló lehetőségekről.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

5. Az EUSZ 50. cikk értelmében:

„(1) Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.

(2) A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat, és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait. Ezt a megállapodást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően.

(3) A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a (2) bekezdésben említett bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

(4) A (2) és (3) bekezdés alkalmazásában az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó tanácskozásain és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vesz részt.

A minősített többséget az Európai Unió működéséről szóló szerződés 238. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően kell meghatározni.

(5) Amennyiben az az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére a 49. cikkben megállapított eljárást kell alkalmazni.”

B. A nemzetközi jog

6. A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény³ (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) (kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet) szabályozza az államok közötti szerződéskötéssel kapcsolatos eljárást.

³ Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1155. kötet, 331. o.

7. Az 54. cikk szerint:

„A szerződés megszűnése vagy valamely részes félnek abból való kilépése bekövetkezhet:

- a) a szerződés rendelkezéseinek megfelelően; vagy
- b) bármikor, valamennyi részes fél egyetértésével, a többi szerződő állammal történt tanácskozás után.”

8. A 65. cikk („Eljárás a szerződés érvénytelensége, megszűnése, az abból való kilépés vagy alkalmazásának felfüggesztése esetén”) megállapítja:

„1. Annak a részes félnek, amely az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően arra hivatkozik, hogy annak elismerése, hogy a szerződés reá nézve kötelező hatállyal bír, hibás volt, vagy pedig olyan okra hivatkozik, amely a szerződés érvényességének megtámadását, megszűnését, az abból való kilépést, vagy alkalmazása felfüggesztését eredményezheti, a többi részes felet igényéről értesítenie kell. Az értesítésben fel kell tüntetni a szerződéssel kapcsolatban megtenni javasolt intézkedést és annak indokait.

2. Amennyiben bizonyos idő eltelte után, amely – a különösen sürgős eseteket kivéve – az értesítés átvételétől számított három hónapnál kevesebb nem lehet, egyetlen részes fél sem emelt kifogást, az értesítést adó részes fél a 67. cikkben említett módon végrehajthatja az általa javasolt intézkedést.

3. Abban az esetben azonban, ha bármelyik részes fél kifogást emel, a részes felek az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 33. cikkében említett eszközök útján keresik a megoldást.

[...]”

9. A 67. cikk előírja:

„1. A 65. cikk 1. bekezdésében említett értesítést írásban kell megadni.

2. A szerződés 65. cikke 2. vagy 3. bekezdésének rendelkezése folytán a szerződés érvénytelenségét, megszűnését, az abból való kilépést, alkalmazásának felfüggesztését kinyilvánító aktust a többi részes féllel közölt okmány útján kell végrehajtani. Ha az okmányt nem az államfő, a kormányfő vagy a külügyminiszter írta alá, az államnak a képviselőjét, aki az értesítést átadja, fel lehet hívni arra, hogy meghatalmazást mutasson fel.”

10. A 68. cikk alapján („A 65. és 67. cikk szerinti értesítések és okmányok visszavonása”):

„A 65., illetőleg a 67. cikk szerinti értesítést vagy okmányt – mielőtt hatályossá válik – bármikor vissza lehet vonni.”

C. A brit jog. European Union (Withdrawal) Act 2018⁴

11. A 13. cikk értelmében:

„(1) A kilépési megállapodás csak akkor erősíthető meg, ha:

- a) a miniszter a parlament mindkét háza elé terjesztette:
 - i. az arról szóló nyilatkozatot, hogy politikai megállapodás jött létre;
 - ii. a megtárgyalt kilépési megállapodás szövegét, és
 - iii. a jövőbeli kapcsolatok keretének szövegét;
- b) a megtárgyalt kilépési megállapodást és a jövőbeli kapcsolatok keretét a miniszter indítványa alapján a House of Commons (alsóház) határozatban jóváhagyta;
- c) a miniszter indítványt nyújtott be a House of Lordshoz (Lordok Háza) a megtárgyalt kilépési megállapodás és a jövőbeli kapcsolatok keretének tudomásul vétele céljából, és
 - i. a Lordok Háza megvitatta az indítványt, vagy
 - ii. a Lordok Háza nem zárta le az indítványról folyó vitát a b) pontban említett határozat alsóház általi elfogadása napját követő első ülésnapjától számított öt ülésnapjának letelte előtt, és
- d) a parlament a kilépési megállapodást végrehajtó rendelkezéseket tartalmazó törvényt fogadott el.

(2) Amennyiben lehetséges, a miniszter meghozza a megfelelő intézkedéseket, hogy az (1) bekezdés b) pontjában említett indítvány vitáját és az arra vonatkozó szavazást az alsóház lefolytassa, mielőtt az Európai Parlament arról döntene, hogy egyetért-e azzal, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének (2) bekezdése alapján a kilépési megállapodást az Európai Unió nevében megkössék.

(3) Ha az alsóház úgy határoz, hogy nem hozza meg az (1) bekezdés b) pontjában említett határozatot, a (4) bekezdésben foglalt rendelkezés alkalmazandó.

(4) A miniszternek azon naptól számított 21 napos határidőn belül, hogy az alsóház a határozat meghozatalának mellőzéséről döntött, nyilatkoznia kell arról, hogy az Egyesült Királyság kormánya miként szándékozik eljárni azon tárgyalásokkal kapcsolatban, amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés 50. cikkének (2) bekezdése szerint az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépése céljából folytatnak.

[...]

(6) A miniszter meghozza a megfelelő intézkedéseket ahhoz, hogy:

- a) a miniszter semleges módon megfogalmazott, olyan tartalmú indítványt nyújtson be az alsóházhoz a (4) bekezdésben említett nyilatkozat kiadásának napjától számított hét alsóházi ülésnapon belül, hogy az alsóház megvizsgálta a nyilatkozatot, és
- b) a miniszter indítványt nyújtson be az Lordok Házához a nyilatkozat kiadásának napjától számított hét ülésnapján belül, abból a célból, hogy a Lordok Háza tudomásul vegye a nyilatkozatot.

⁴ Az Európai Unióból való kilépésről szóló 2018. évi törvény.

(7) A (8) bekezdésben foglalt rendelkezés alkalmazandó, amennyiben a miniszterelnök 2019. január 21-én a nap végéig bejelenti, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének (2) bekezdése alapján folytatott tárgyalásokon nem jöhet létre elvi megállapodás:

- a) az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének szabályaival kapcsolatban, és
- b) a kilépést követően az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok kerete tekintetében.

(8) A (7) bekezdésben említett nyilatkozat időpontjától számított tizennégy napon belül, a miniszter

- a) nyilatkozatot ad ki, amelyben ismerteti, hogy az Egyesült Királyság kormánya hogyan kíván eljárni, és
- b) megteszi a megfelelő intézkedéseket ahhoz, hogy
 - i. a miniszter semleges módon megfogalmazott, olyan tartalmú indítványt nyújtson be az alsóházhoz az a) pontban említett nyilatkozat kiadásának napjától számított hét alsóházi ülésnapon belül, hogy az alsóház megvizsgálta a nyilatkozatot, és
 - ii. a miniszter indítványt nyújtson be az Lordok Házához az a) pontban említett nyilatkozat kiadásának napjától számított hét ülésnapján belül, abból a célból, hogy a Lordok Háza tudomásul vegye a nyilatkozatot.

[...]

(10) A (11) bekezdésben foglalt rendelkezés alkalmazandó, amennyiben 2019. január 21-én a nap végéig semmilyen elvi megállapodás nem jön létre az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének (2) bekezdése alapján folytatott tárgyalásokon:

- a) az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének szabályaival kapcsolatban, és
- b) a kilépést követően az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok kerete tekintetében.

(11) 2019. január 21. végétől számított öt napon belül a miniszter:

- a) nyilatkozatot ad ki, amelyben ismerteti, hogy az Egyesült Királyság kormánya miként kíván eljárni, és
- b) megteszi a megfelelő intézkedéseket ahhoz, hogy
 - i. a miniszter semleges módon megfogalmazott, olyan tartalmú indítványt nyújtson be az alsóházhoz 2019. január 21. végétől számított öt alsóházi ülésnapon belül, hogy az alsóház megvizsgálta az a) pontban említett nyilatkozatot, és
 - ii. a miniszter indítványt nyújtson be az Lordok Házához az 2019. január 21. végétől számított öt ülésnapján belül, abból a célból, hogy a Lordok Háza tudomásul vegye az a) pontban említett nyilatkozatot.

[...]”

II. A tényállás, a jogvita menete és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

12. Az Egyesült Királyság állampolgárai a 2016. június 23-i népszavazáson az országuk Európai Unióból való kilépése (*exit*) mellett szavaztak (51,9% a 48,1% ellenében).

13. A United Kingdom Supreme Court (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) 2017. január 24-i Miller ítéletében⁵ rögzítette, hogy a brit kormánynak előzetes parlamenti jóváhagyásra volt szüksége ahhoz, hogy az Európai Unióból való kilépésre irányuló szándékát bejelentse az Európai Tanácsnak. Az ítélet azonban nem rendelkezett e bejelentés visszavonhatóságáról, mert akkor ez nem képezte a vita tárgyát: a hivatkozott jogvita felei egyetértettek abban, hogy azt visszavonhatatlannak tekintik.⁶

14. 2017. március 13-án a brit parlament elfogadta a European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017-t⁷ (az Európai Unióról szóló 2017. évi törvény [a kilépés bejelentése]), amellyel felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése alapján bejelentse az Egyesült Királyság azon szándékát, hogy kilép az Európai Unióból.

15. 2017. március 29-én az Egyesült Királyság miniszterelnöke megküldte a kilépési szándékról szóló bejelentést az Európai Tanácsnak.

16. 2017. április 29-én az Európai Tanács (50. cikk) elfogadta azokat az iránymutatásokat, amelyek meghatározzák az EUSZ 50. cikk értelmében folytatandó tárgyalások keretét, valamint azokat az átfogó álláspontokat és elveket, amelyeket az Uniónak az említett tárgyalások során képviselnie kell.⁸ A Bizottság 2017. május 3-i ajánlása alapján 2017. május 22-én a Tanács az EUSZ 50. cikk és az EUMSZ 2018. cikk (3) bekezdése értelmében elfogadta azt a határozatot, amely felhatalmazta a Bizottságot az Egyesült Királysággal folytatandó tárgyalások megkezdésére, hogy az Unióból és az Euratómból való kilépésről rendelkező megállapodás létrejöhön.⁹

17. 2018. november 14-én a tárgyalások a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről rendelkező megállapodástervezettel zárultak.¹⁰ 2018. november 22-én pedig elfogadták azt a politikai nyilatkozatot, amelyben az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretét határozzák meg.¹¹ E megállapodást és a nyilatkozatot az Európai Tanács 2018. november 25-én elfogadta.

18. Amíg e megállapodástervezet megkötésével kapcsolatos eljárások sikeresen nem zárulnak le az Egyesült Királyságban és az Európai Unióban, az EUSZ 50. cikk (3) bekezdés szerinti lehetőségek fennállnak.

5 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

6 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5., 26. pont. Lord Neuberger megállapította, hogy: „In these proceedings, it is common ground that *notice under article 50(2)* (which we shall call “Notice”) cannot be given in qualified or conditional terms and that, *once given, it cannot be withdrawn*. Especially as it is the Secretary of State’s case that, even if this common ground is mistaken, it would make no difference to the outcome of these proceedings, *we are content to proceed on the basis that that is correct, without expressing any view of our own on either point* [...]”.

7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017, c. 9, section 1 (Az Európai Unióról szóló törvény [a kilépés bejelentése]).

8 2017. április 29-i EUCO XT 20004/17. sz. dokumentum, az EUSZ 50. cikk értelmében az Egyesült Királyság által tett bejelentést követően az Európai Tanács által elfogadott iránymutatások (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/hu/pdf>).

9 A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával a tagállam Európai Unióból való kilépésének szabályait meghatározó megállapodásról folytatandó tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló, 2017. május 22-i (EU, Euratom) XT 21016/17 tanácsi határozat (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/hu/pdf>). Az Unió különböző országaiban lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok egy csoportja e határozattal szemben megsemmisítés iránti keresetet terjesztett elő, amelyet a Törvényszék a 2018. november 26-i Shindler és társai kontra Tanács ítéletével (T-458/17, EU:T:2018:838) elfogadhatatlannak nyilvánított.

10 Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. A szöveget jogi szempontból ellenőrizni kell, és csak angol nyelvű változata áll rendelkezésre: https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf.

11 Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. Az angol nyelvű szöveg elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/media/37100/20181121-cover-political-declaration.pdf>.

19. 2017. december 19-én a skót parlamentnek, az Egyesült Királyság parlamentjének és az Európai Parlamentnek több képviselője *judicial review* iránti kérelmet terjesztett a Court of Session, Outer House (legfelsőbb polgári bíróság, elsőfokú kollégium, Egyesült Királyság) elé annak tisztázása céljából, hogy a kilépési szándék bejelentése az EUSZ 50. cikk szerinti kétéves határidő lejártát megelőzően egyoldalúan visszavonható-e, aminek következtében – e visszavonása esetén – az Egyesült Királyság továbbra is az Unió tagja maradna.

20. A Lord Ordinary (első fokon eljáró bíró) 2018. február 6-i határozatával¹² elutasította a kérelmet, mert úgy ítélte meg, hogy sértette a brit parlament szuverenitását, és a kérdés hipotetikus jellegű volt, mivel semmilyen jel nem utalt a brit kormány vagy parlament azon szándékára, hogy a kilépési szándék bejelentését visszavonná.

21. A felperesek fellebbezést terjesztettek a Court of Session, Inner House (legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium) elé, amely a 2018. március 20-i határozatával engedélyezte az eljárás folytatását,¹³ és az ügyet visszautalta az elsőfokú bírósághoz az érdemi döntés meghozatala céljából.

22. A Court of Session (legfelsőbb polgári bíróság) Lord Ordinaryja (első fokon eljáró bíró) 2018. június 8-i határozattal¹⁴ megtagadott egy előzetes döntéshozatali kérdésnek a Bíróság elé terjesztése iránti kérelmet, a keresetet pedig elutasította.¹⁵

23. A felperesek e határozat ellen fellebbezést nyújtottak be a Court of Session, Inner House, First Division (legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium, első tanács) előtt, amely annak elfogadását követően meghozta a 2018. szeptember 21-i végzést,¹⁶ és helyt adott az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalra utalás iránti kérelemnek.

24. Az alapügyben eljáró bíróság lényegében véve:

- megállapítja, hogy nem idő előtti és nem is elméleti megkérdezni azt, hogy jogszerű-e egyoldalúan visszavonni a bejelentést, és az Unió tagjának maradni.
- Hangsúlyozza az e kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságot, és úgy véli, hogy a válasz tisztázni fogja a szavazás során az Egyesült Királyság parlamenti képviselőinek rendelkezésére álló lehetőségeket. Véleménye szerint a brit parlamenti képviselők ebben valóban érdekeltek, a skót parlamenti képviselőknek és az európai parlamenti képviselőknek a kérdés eldöntéséhez fűződő érdekétől függetlenül.

25. E következtetéshez a kérdést előterjesztő bíróság figyelembe vette, hogy 2018. június 26-án megkapta a királyi jóváhagyást a European Union (Withdrawal) Act 2018 (az Európai Unióról szóló 2018. évi törvény [kilépés]), amelynek 13. cikke részletesen szabályozza az Egyesült Királyság és az Európai Unió között az EUSZ 50. cikk értelmében sorra kerülő tárgyalások eredménye tekintetében adandó parlamenti jóváhagyást. Konkrétan: a kilépési megállapodás csak akkor erősíthető meg, ha azt, valamint az Egyesült Királyság és az Unió közötti jövőbeli kapcsolatok keretét a House of Commons (alsóház) jóváhagyta, a House of Lords (Lordok Háza) pedig megtárgyalta. Jóváhagyás hiányában a

12 [2018] CSOH 8, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh8.pdf?sfvrsn=0>.

13 [2018] CSH 18, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csh18.pdf?sfvrsn=0>.

14 <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh61.pdf?sfvrsn=0>.

15 E határozat kritikai elemzését lásd: Taylor, R. és Wilson, A., „Brexit, the revocation of article 50, and the path not taken: Wightman and Others for Judicial Review against the Secretary of State for Exiting the European Union” *Edinburgh Law Review*, 2018, 22. kötet, 417–422. o.

16 A végzés mellékletét képezi a tanács két bírójának véleménye [2018] CSH 62 [http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/\[2018\]_CSH_62.html](http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/[2018]_CSH_62.html).

kormányának meg kell határoznia, hogy a továbbiakban milyen módon kíván eljárni a tárgyalásokkal kapcsolatban. Ha a miniszterelnök 2019. január 21. előtt kijelenti, hogy nem lehet elvi megállapodásra jutni, a kormányának ismételt meg kell határoznia, hogy a továbbiakban milyen módon kíván eljárni. A kormányának ezt a javaslatot a parlament mindkét háza elé kell terjesztenie.

26. A European Union (Withdrawal) Act 2018 (az Európai Unióról szóló 2018. évi törvény [kilépés]) 13. cikke megállapítja, hogy ha az alsóház elutasítja a kilépési megállapodást, 2019. március 29-től a Szerződések az Egyesült Királyságra többé nem alkalmazhatók, ha semmi egyéb körülmény nem merül fel. Ugyanez történik akkor, ha az említett időpont előtt az Egyesült Királyság és az Unió között nem jön létre kilépési megállapodás.

27. Ilyen körülmények között a Court of Session, Inner House, First Division (legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium, első tanács) előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztette az alábbi kérdést:¹⁷

„Amennyiben valamely tagállam az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkével összhangban bejelentette az Európai Tanácsnak azon szándékát, hogy ki kíván lépni az Európai Unióból, lehetővé teszi-e az uniós jog e bejelentésnek a bejelentő tagállam általi egyoldalú visszavonását, és ha igen, milyen feltételek mellett, és ez milyen hatással van a tagállam Európai Unióban való maradására?”

III. A Bíróság előtti eljárás lefolytatása

28. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2018. október 3-án érkezett meg a Bíróság Hivatalához.

29. Az alapügyben eljáró bíróság az ügy sürgősségére hivatkozással az előzetes döntéshozatal iránti kérelem gyorsított eljárásban történő elbírálását kérte a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése értelmében, mivel 2019. március 29-ét kellően megelőző időben kell lefolytatni az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésére vonatkozó parlamenti vitákat és az azt követő szavazást.

30. A Bíróság elnöke, ahogy az a 2018. október 19-i végzéséből kitűnik, helyt adott az említett kérelemnek, és a gyorsított eljárás alkalmazását azzal igazolta, hogy tisztázni kell az EUSZ 50. cikk hatályát, mielőtt a nemzeti parlamenti képviselőknek dönteniük kell a kilépési megállapodásról, és hogy a szóban forgó rendelkezés alapvető jelentőséggel bír mind az Egyesült Királyság számára, mind az Unió alkotmányos rendje számára.¹⁸

31. Az előzetes döntéshozatali eljárásban az alapeljárás felperesei (Wightman és társai, valamint Tom Brake és Chris Leslie), az Egyesült Királyság kormánya, a Bizottság és a Tanács nyújtott be írásbeli észrevételeket. Mindannyian részt vettek a 2018. november 27-én a Bíróság előtt tartott tárgyaláson.

IV. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatósága

32. Az Egyesült Királyság kormánya elutasítja az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát. A Bizottság kétségeit fejezi ki ezzel kapcsolatban, bár e kétségeket nem fogalmazza meg alakszerű elfogadhatatlansági kifogás formájában.

¹⁷ 2018. december 19-én az alperes (the Secretary of State for Exiting the European Union) kérelmet (*permission to appeal*) nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, hogy megtámadja az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot a United Kingdom Supreme Court (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) előtt. A kérelmet 2018. november 8-án a Court of Session, Inner House, First Division (legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium, első tanács), november 20-án pedig a United Kingdom Supreme Court (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) utasította el.

¹⁸ A Bíróság elnökének 2018. október 19-i Wightman és társai végzése (C-621/18, EU:C:2018:851), 9. és 11. pont.

33. Az Egyesült Királyság szerint, röviden:

- A kérdés nem elfogadható, annak hipotetikus és elméleti (tudományos) jellege miatt, mivel semmilyen jel nem utal arra, hogy a brit kormány vagy parlament a kilépési szándék bejelentését visszavonná.
- Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadása ellentétes lenne az alapító szerződések által meghatározott jogorvoslati rendszerrel, amely nem rendelkezik annak lehetőségéről, hogy a Bíróság tanácsadói véleményeket adjon ki olyan alkotmányos jellegű kérdésekben, mint amilyen valamely tagállam Unióból való kilépése.

34. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó döntésért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőit tekintve az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések valóban relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben a feltett kérdések valamely uniós jogi rendelkezés értelmezésére vagy érvényességére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni. Ennélfogva az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell.

35. Ugyanezen ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésének megválaszolását, ha valamely uniós jogi szabály kért értelmezése vagy érvényességének kért értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi adatok, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.¹⁹

36. Véleményem szerint ezek közül egyetlen olyan feltétel sem jellemző a jelen ügyre, amely elengedhetetlen az előzetes döntéshozatalra való utalás azonnali elutasításához.

37. Először is a Bíróságnak vélelmeznie kell, hogy az alapügyben eljáró nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot a nemzeti jog hatályos eljárási, hatásköri és bírósági szervezeti szabályaival összhangban hozta meg.²⁰ Konkrétan, most már nem vitatható, hogy a *judicial review* eljárási mechanizmusa, ahogy azt Skóciában alkalmazzák,²¹ a jelen egyedi ügyben (a Bíróság által már elbírált egyéb ügyekhez hasonlóan)²² igazolja az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését és az előterjesztő bíróság későbbi ítéletét.²³

19 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400), 24. és 25. pont; 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324), 15. és 16. pont; 2016. július 5-i Ognyanov ítélet (C-614/14, EU:C:2016:514), 19. pont; 2016. november 15-i Ullens de Schoote ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874), 54. pont; 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236), 50. és 155. pont; 2018. február 7-i American Express ítélet (C-304/16, EU:C:2017:524), 31. és 32. pont.

20 A Bíróságnak különösen nem feladata beleavatkozni az arról folyó vitába – mint amilyen az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban is szerepel –, hogy az alapeljárásban milyen feltételek mellett alkalmazható a *judicial review*, és hogy a kérdést előterjesztő bíróság a skót jogban felállított kritériumok alkalmazása alapján miként értékeli a tényállást. Lásd analógia útján: 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400), 26. pont; 2018. február 7-i American Express ítélet (C-304/16, EU:C:2018:66), 34. pont.

21 A *judicial review* eljárásának általános leírása megtalálható: Harvie-Clark, S., „Judicial Review”, *SPICe Briefing* 16/62, Scottish Parliament, 2016.

22 A Bíróság a skót *judicial review* keretében előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdéseket az elfogadhatóságukkal szembeni ellenvetés nélkül válaszolta meg a 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítéletben (C-333/14, EU:C:2015:845). Bot főtanácsnok is kifejezetten így foglalt állást az ügyre vonatkozó indítványában (C-333/14, EU:C:2015:527), 19–24. pont.

23 A Bíróság már számos olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyilvánított elfogadhatónak, amely másodlagos jogi aktusok értelmezésére vagy érvényességére vonatkozott, és amelyet a jogszerűség ellenőrzésére (*judicial review*) irányuló keresetek keretében terjesztettek elő, különösen azon ügyekben, amelyek az alábbi ítéletek alapjául szolgáltak: 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741); 2008. június 3-i Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312); 2010. július 8-i Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419); 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324); Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325); 2018. február 7-i American Express-ítélet (C-304/16, EU:C:2018:66).

38. Másodszor a jogvita valós, és abban a felek által képviselt, ellentétes jogi álláspontok egyértelműen összeütköznek. Ténylegesen fennáll egy folyamatban lévő eljárásban felmerült valódi jogvita, amelyben érveket hoznak fel és egymásnak ellentmondó kérelmekre terjesztenek elő:

- A kérelmezők a kérdést előterjesztő bíróságtól annak megállapítását kérik, hogy az EUSZ 50. cikk lehetővé teszi a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását, és azt is kérik, hogy e kérdéssel kapcsolatban előzetesen keresse meg a Bíróságot.
- A brit kormány vitatja e kérelmet.

39. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság kérdése elengedhetetlen az alapeljárás elbírálásához. Azt is mondhatnánk, hogy az említett kérdés tulajdonképpen a szóban forgó eljárás tárgyát képezi. Az EUSZ 50. cikk végleges és egységes értelmezése a bíróság hatáskörébe tartozik, és jelentős értelmezési erőfeszítéseket kell tenni annak meghatározásához, hogy a hivatkozott cikk lehetővé teszi-e, vagy sem, a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását. A Bíróság tekintélye által nyújtott támasz nélkül a kérdést előterjesztő bíróság nehezen dönthetne az általa elbírálandó jogvitáról.

40. Negyedszer, az előterjesztett kérdés nem egyszerűen elméleti jellegű.²⁴ Azt kérik a Bíróságtól, hogy olyan rendelkezés (EUSZ 50. cikk) értelmezésével kapcsolatban hozzon ítéletet, amelynek alkalmazása valójában folyamatban van és jövőbeli jogi következményei elkerülhetetlenek. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek éppen az a célja, hogy feltárja a hivatkozott rendelkezés valódi terjedelmét egy erősen kétséges helyzetben.²⁵

41. A Bíróság által adott válasz gyakorlati, nem csak elméleti jelentősége nyilvánvaló, tekintettel arra, hogy a Brexit milyen hatalmas jogi, gazdasági, társadalmi és politikai következményekkel jár mind az Egyesült Királyság, mind az Unió, és azon brit, illetve nem brit polgárok számára, akiket a kilépés érint. Hangsúlyozom, nem pusztán elméleti kérdéstről van szó, amely az uniós joggal foglalkozó néhány szakembert érdekel: a Bíróság elé terjesztett kérdés valóban jelentőséggel bír az Egyesült Királyságban és az Európai Unióban is.

42. Ötödször, egyetértek az előzetes döntéshozatalra utaló határozat azon értékelésével, amely szerint a kérdés nem idő előtti. Sőt, a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan²⁶ számomra úgy tűnik, hogy a kilépési szándék bejelentésének visszavonhatóságával vagy annak hiányával kapcsolatos kétségek eloszlátására az a megfelelő időpont, mielőtt, nem pedig miután, a Brexit lezárul és az Egyesült Királyság elkerülhetetlenül szembenéz annak következményeivel.

43. Hatodszor, a kérdés nem minősülhet feleslegesnek vagy szükségtelennek, mivel a válasz tisztázni fogja a szavazás során az Egyesült Királyság parlamentje képviselőinek rendelkezésére álló lehetőségeket.²⁷

²⁴ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nem általános vagy hipotetikus kérdésekről való jogi véleménynyilvánítás, hanem az uniós jogra vonatkozó jogvita tényleges megoldásnak szükségessége igazolja (lásd e tekintetben: 2012. április 24-i Kamberaj ítélet, C-571/10, EU:C:2012:233, 41. pont; 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 42. pont; 2014. február 27-i Pohotovost ítélet, C-470/12, EU:C:2014:101, 29. pont; 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Secretary of State for the Home Department ítélet, C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970, 130. pont).

²⁵ 2013. március 14-i Loreti és társai végzés (C-555/12, EU:C:2013:174), 20. pont; 1981. november 16-i Foglia ítélet (244/80, EU:C:1981:302), 18. pont; 2008. június 12-i Gourmet Classic ítélet (C-458/06, EU:C:2008:338), 26. pont.

²⁶ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat mellékletét képező, Lord Drummond Young véleményének 59. pontja: „[...] departure from the European Union using the mechanism in article 50 involves venturing into completely new territory. In these circumstances, ascertaining the legal principles that apply to the use of article 50 and its consequences are a matter of great practical importance; to suggest otherwise appears to me to be manifestly absurd. The present situation should be contrasted with the position before article 50 was invoked, when the consequences of that act and the possibility of revoking it were truly hypothetical. Furthermore, many of the consequences of the article 50 declaration will become material as soon as the two-year time limit specified in that declaration comes into effect, on 29 March 2019. After that, the possibility of revocation will plainly be hypothetical. If the rights and powers of interested parties cannot be determined before that date, the country, and its legislature and executive, will be, metaphorically, sleepwalking into the consequences. That is plainly an impractical and undesirable result.”

²⁷ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 10. pontja.

44. A European Union (Withdrawal) Act 2018 (az Európai Unióról szóló 2018. évi törvény [kilépés]) 13. cikke szerint a brit parlamentnek 2019. január 21. előtt el kell fogadnia vagy el kell utasítania azt a kilépési megállapodást, amely az Egyesült Királyság és az Unió között adott esetben létrejön, és ha ez nem jön létre, ezután nyilatkoznia kell a brit kormány által követendő további lépésekről. Ha a megállapodást elutasítják, vagy az nem jön létre, az Egyesült Királyság uniós tagsága 2019. március 29-én megszűnik, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben a határidő meghosszabbításáról egyhangúlag határoz (az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése).

45. Márpedig az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasszal a brit parlamenti képviselők megtudhatják, hogy létezik-e számukra harmadik út, és nem csak a jelenleg nyitva álló alternatívák (kilépési megállapodás elutasítása vagy jóváhagyása, és a szóban forgó megállapodás hiányában a brit kormány fellépéséről szóló határozat). A harmadik út lehetővé tenné, hogy a parlament arra kérje a brit kormányt, hogy vonja vissza a kilépési szándék bejelentését, amellyel az Egyesült Királyság továbbra is az Európai Unió alapító szerződéseinek részes fele és az Európai Unió tagja maradna.²⁸

46. Hetedszer, nem pusztán tanácsadói jellegű, egyszerű véleményt várnak a Bíróságtól, ahogy azt a Bizottság (bizonyos fenntartásokkal) állítja. Írásbeli észrevételeiben elismeri, hogy a Bíróság válasza szükséges ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kiadja a tőle kért *declarator*,²⁹ amely azonban pusztán tanácsadói jellegű, és a felekre nézve nem fejt ki azonnali joghatást.

47. Nem értek egyet e véleménnyel, mivel – ahogy azt az imént megjegyeztem – a kérdést előterjesztő bíróság határozata joghatásokat válthat ki, amennyiben feljogosítja a jogvita feleit, azaz a brit parlamenti képviselőket, hogy az uniós jogra alapítva indítványozzák a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását.

48. A brit kormány azt is állítja, hogy a Bíróságtól a hipotetikus visszavonásról szóló tanácsadói véleményt kérnek, amely lépést maga a brit kormány nem kívánja megtenni. Véleménye szerint az alapító szerződések nem engedik meg, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást ilyen helyzetben alkalmazzák, mivel az EUSZ 50. cikk nem rendelkezik a Bíróságtól való véleménykérés lehetőségéről, az EUMSZ 2018. cikk (11) bekezdésének rendelkezésével ellentétben. Hozzáteszi, hogy az említett (esetleges) visszavonás jogszerűségét kötelezettségzegés megállapítása iránti vagy megsemmisítés iránti közvetlen keresettel kell megtámadni, a visszavonás megvalósítását követően. A Bíróság tanácsadói véleménye politikailag annyira érzékeny helyzetben, mint a Brexit, az említett kormány szerint még tárgyalás alatt álló olyan döntések meghozatalába való beavatkozást jelent, amelyeket az Egyesült Királyság végrehajtó és törvényhozó szerveinek kell meghozniuk.

49. Nem értek egyet ezen érveléssel sem. Ahogy azt már kifejtettem, a Bíróságnak nem tanácsadói véleményt kell adnia, hanem a kérdést előterjesztő bírósággal kell együttműködni abból a célból, hogy ez utóbbi elbírálja a *valós* jogvitát, amelyben jól meghatározott jogi állásponttal rendelkező két fél áll szemben, és amely az EUMSZ 50. cikk értelmezését igényli. Azon kétség esetén, miszerint az e rendelkezés szerinti eljárás lehetővé teszi-e a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását, az alapügyben eljáró bíróságnak jelentős joghatással bíró olyan megállapító ítéletet kell hoznia, amely egyúttal az EUSZ egyik rendelkezésének értelmezésétől függ.

50. Ilyen összefüggésben az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalra utalás alkalmas a fent hivatkozott kétség előzetes tisztázására, azaz még azelőtt, hogy a visszavonás megtörténne. Az említett visszavonási lehetőség pusztán elfogadása, ha azt a Bíróság megerősíti, önmagában releváns joghatással bírhat, mivel megnyitja annak lehetőségét, hogy a felperes parlamenti képviselők arra hivatkozzanak az egyik vagy a másik álláspont képviselője érdekében.

²⁸ Lásd: Lord Carloway véleményének 7. és 27. pontja, amely az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mellékletét képezi.

²⁹ A *declarator* alatt azon fél kérelemére hozott bírósági döntés értendő, amely a jogaira és jogállására nézve kedvező *nyilatkozatot* kér.

51. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása során a Bíróság tehát nem tanácsadói szerepet tölt be, hanem az igazságszolgáltatási feladatával (azaz a jog kimondására irányuló feladatával) összhangban választ ad, hogy ebből kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság tényleges joghatással rendelkező ítéletben állást foglaljon a felperesek által elé terjesztett megállapítás iránti kérelem tekintetében.

52. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ebben az értelemben való megválaszolása során a Bíróság nem lépi túl az EUSZ 19. és EUMSZ 267. cikk által számára biztosított szerepet. Az EUSZ 50. cikkre vonatkozó értelmezése nem eredményez beavatkozást az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésére irányuló politikai tárgyalási folyamatba. Ráadásul, az említett kilépés jogi kereteinek az uniós jog szempontjából történő tisztázására szolgál, amely kilépésben aktívan részt vesznek az Egyesült Királyság végrehajtó és törvényhozó szervei.

53. Ezenkívül, a tagállamok számára különösen *kényes* egyéb esetekhez hasonlóan, a Bíróság nem mondhat le a kötelezettségeiről, kitérve a helyesen (azaz az EUMSZ 267. cikkel összhangban) feltett kérdésre adandó válasz elől, csak azon tény miatt, hogy az említett válasz politikai szinten, és nem szigorúan véve igazságszolgáltatási szinten értelmezhető az egyik vagy másik fél által.

54. Végül hivatkoznom kell az American Express ítéletre,³⁰ amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló határozat is említ, bár csak azért, hogy elébe menjek a jelenlegi álláspontom és az említett ügyre vonatkozó indítványomban képviselt álláspont közötti állítólagos ellentmondásnak.³¹ Míg a *judicial review* eljárások rugalmasságát dicsértem, fenntartásaimat ismertettem és bíráltam a Bíróság túlzott engedékenységet az ilyen jellegű eljárások során előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérelmek elfogadásával kapcsolatban, „amennyiben uniós jogszabályok érvényességének vizsgálatáról volt szó”.

55. A hivatkozott ügyben azt állítottam, hogy nem volt valódi vita az American Express és a brit közigazgatási szerv között: mindketten közös megegyezéssel fordultak a bírósághoz, hogy az a Bíróság elé terjessze a maguk által összeállított kérdéseket. A felek egymással ellentétes álláspontjának hiánya rávilágított arra, hogy valódi jogvita helyett kizárólag a Bíróság határozathozatala érdekében közösen igénybe vett eljárási eszközről volt szó.

56. Márpedig egyik tényező sem áll fenn a jelen jogvitában, ahogy azt a fenti megállapításaimban kifejtettem. Hozzáteszem, hogy mindenesetre a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a hivatkozott ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható, még az imént ismertetett körülmények között is.

57. Mindezen indokok alapján hajlok afelé, hogy elfogadhatónak tekintsem az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

V. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elemzése

58. Valamely tagállam (a jelen esetben az Egyesült Királyság) visszavonhatja-e az Unióból való kilépésre irányuló szándék bejelentését azt követően, hogy azt az Európai Tanáccsal közölte?

³⁰ 2018. február 7-i ítélet, C-304/16, EU:C:2018:66.

³¹ Az American Express-ügyre vonatkozó 2017. július 6-i indítvány (C-304/16, EU:C:2017:524), 42–47. pont.

59. Mivel az EUSZ 50. cikk ezen látszólag egyszerű kérdésre nem tartalmaz kifejezett választ, három megoldás kínálkozik: a) nem, semmi esetre sem; b) igen, feltételek nélkül; vagy c) igen, bizonyos feltételekkel. Ezek közül bármelyik választ igazoló érvelés kétségtől bonyolult, ahogy azt a tagállamokban (különösen az Egyesült Királyságban) és a jogtudományban folytatott vita mutatja.³²

60. A vita áthelyeződött az előzetes döntéshozatali eljárásba, amelyben:

- A felperesek (Wightman és társai) és támogatóik (Tom Brake és Chirs Leslie) a meghatározott feltételekkel történő egyoldalú visszavonás mellett állnak ki.
- Ezzel szemben, a Bizottság és a Tanács vitatja az egyoldalú visszavonást, azonban megállapítja, hogy az EUSZ 50. cikk lehetővé teszi az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott visszavonást (amelyet megegyezésesnek minősítek).

61. A jogvita valójában olyan vitára emlékeztet, amely már a jog születésének kezdetén – ahogy azt ma ismerjük – megjelenik a harmadik személyekhez intézett egyoldalú szándéknyilatkozatok joghatásaival és azok esetleges későbbi visszavonásával kapcsolatban. A római jogban az e tekintetben merev álláspontokkal (*optioe facta, ius eligendi consumitur*)³³ egyidejűleg fennálltak egyéb olyan rugalmas álláspontok, amelyek lehetővé tették az említett nyilatkozatok visszavonását vagy azoktól való elállást (*mutatio consilii*), feltéve hogy az nem harmadik személy kárára vagy hátrányára történt.

62. Az érdemi vizsgálat során ezen érvelési rendszer követését javaslom.

- Elsősorban a nemzetközi közjog azon szabályait vizsgálom meg, amelyek az államoknak a nemzetközi szerződésekből való kilépéséről szólnak, beleértve a kilépés visszavonására vonatkozó szabályokat. E vizsgálatból arra lehet következtetni, hogy az említett szabályok alkalmazhatók-e a jelen ügyre.
- Másodsorban áttérek az EUSZ 50. cikk mint *lex specialis* értelmezésére annak meghatározása céljából, hogy e rendelkezés alapján nincs-e akadálya a kilépési szándék bejelentése egyoldalú visszavonásának. Amennyiben nincs, megvizsgálom azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell az egyoldalú visszavonás végrehajtásához.
- Végül a Bizottság és a Tanács által felvetett, *megegyezéses* visszahívás lehetőségével foglalkozom.

32 A kilépési szándék bejelentésének visszavonhatóságát támogató szerzők közül lásd: Craig, P., „Brexit: A Drama in Six Acts”, *European Law Review*, 2016, 41. kötet, 447–468. o.; Eeckhout, P., és Frantziou, E., „Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading”, *Common Market Law Review*, 2017, 54. (3) kötet, 695–734. o.; Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H., és Facenna, G., „In the matter of Article 50 of the Treaty on European Union (‘The Three Knights’ Opinion)”, 2017; Sari, A., „Reversing a withdrawal notification under article 50 TEU: can a Member State change its mind?”, *European Law Review*, 2017, 42. kötet, 451–473. o.; Tridimas, T., „Article 50: An Endgame without an End?”, *King’s Law Journal*, 2016., 27. kötet, 297–313. o.

A visszavonhatatlanságot támogató szerzők közül lásd: Gatti, M., „The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause”, *Paper presented at the EU Studies Association (EUSA) Conference*, Miami, 2017. május 4–6., Panel 31 - *Brexit: Impact upon European Law and Integration*, 10. o. (<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>); Papageorgiou, I., „The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU”, *Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, 2018.; Ostendorf, P., „The withdrawal cannot be withdrawn: the irrevocability of a withdrawal notification under art. 50(2) TEU”, *European Law Review*, 2017, 42. (5) kötet, 767–776. o.

33 „A választást követően megszűnik a választáshoz való jog” (Digeszta 33.5.2.2–3).

A. A szerződésekből való kilépés a nemzetközi jogban

1. A Bécsi Egyezmény szabályai, a szokásjog szabályai és a tagállamok gyakorlata a kilépési jog tekintetében

63. Mivel a nemzetközi szerződések szabályozásának alapját a Bécsi Egyezmény 26. cikkében szereplő *pacta sunt servanda* elv képezi, a tagállamok vonakodtak elismerni valamely nemzetközi szerződésben részes állam egyoldalú kilépéséhez való jogát. Ennélfogva a Bécsi Egyezmény 42. cikke megállapítja, hogy „a szerződés megszűnése, felmondása, valamely félnek a szerződésből való kilépése csak a szerződési rendelkezések vagy az egyezmény alkalmazása folytán következhet be”.

64. A Bécsi Egyezmény kifejezetten meghatározza a szerződésből való kilépés lehetőségét:

- Az 54. cikk lehetővé teszi valamely részes állam kilépését a szóban forgó „szerződés rendelkezéseinek megfelelően”³⁴ vagy „bármikor, valamennyi részes fél egyetértésével, a többi szerződő állammal történt tanácskozás után”.³⁵
- Az 56. cikk előírja, hogy ha az adott szerződés nem tartalmaz a felmondásra vagy kilépésre vonatkozó kifejezett szabályokat, a kilépés csak akkor valósítható meg, ha megállapítható, hogy a részes felek meg kívánták adni a kilépés lehetőségét, vagy a kilépés joga a szerződés természetéből következik.³⁶

65. A többoldalú szerződésekből való egyoldalú kilépésnek nincs kiterjedt nemzetközi gyakorlata, de vannak ilyen esetek. Az utóbbi években e gyakorlat növekedett bizonyos kormányok bizalmatlansága okán, amelyek ellenzik a nemzetközi szerződéseket és a nemzetközi szervezetekben való részvételt.³⁷

66. Olyan esetek is történtek, hogy valamely szerződésből bizonyos időszakban kiléptek, azután ugyanezen szerződéshez később újra csatlakoztak. Az egyik legfontosabb ilyen eset főszereplői az európai kommunista országok voltak a hidegháború kezdetén, azáltal, hogy elhagyták az Egészségügyi Világszervezetet (WHO), és az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetét (UNESCO). Mivel a két nemzetközi szervezet alapokmánya nem tartalmazott kilépési záradékot, a nyugati államok azt kérték, hogy az a többi részes állam jóváhagyásától függjön. Álláspontjuk alátámasztására a kommunista országok a nemzetközi jog általános elveként arra hivatkoztak, hogy az államok nem kötelezhetők arra, hogy akarattuk ellenére továbbra is valamely szerződés részes államai legyenek.³⁸

³⁴ Éppen ez az EUSZ 50. cikk szerinti eset.

³⁵ A Bécsi Egyezmény 64–68. cikke a többoldalú szerződésből való kilépés esetén követendő eljárási szabályokat határozza meg, az Egyezmény 54. és 56. cikke alapján.

³⁶ Ez utóbbi esetben a részes félnek legalább tizenkét hónappal előbb értesítést kell adnia arról, hogy a szerződésből ki kíván lépni.

³⁷ Lásd a referenciamunkákat: Helfer, R. L., „Exiting treaties”, *Virginia Law Review*, 91. kötet, 2005. november, 1579–1648. o.; valamint Brölmann, C., Collins, R., El Droubi, S., és Wessel, R., „Exiting International Organizations. A brief introduction”, draft to be published in *International Organizations Law Review*, 2018, 2. sz.; valamint Bradley, C., és Helfer, R. L., „Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?”, *AJIL*, 2018., 111. kötet, 428–433. o. Az Afrikai Unió a Nemzetközi Büntetőbíróságból való tömeges kilépésre hívta fel a figyelmet: *Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII), 2017. január 31., és *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (2018. január 29.).

³⁸ Dock, M. C., „Le retrait des membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies”, *Annuaire français de droit international*, 1994, 111. o.

67. Ezen események nyomán az UNESCO Alkotmányát olyan rendelkezés bevezetése céljából módosították, amely kimondta az egyoldalú kilépés jogát.³⁹ E rendelkezést alkalmazta az Egyesült Királyság (amely 1985. december 31-én elhagyta az UNESCO-t és 1997. július 1-jén ismét csatlakozott) és az Egyesült Államok (amely 1984. december 31-én kilépett és 2003. október 3-án újra tagja lett). 2017-ben az Egyesült Államok ismét kilépett e nemzetközi szervezetből, és Izrael is így járt el.⁴⁰

68. A nemzetközi szerződésekből való kilépésről szóló értesítések visszavonását illetően, néhány történelmi előzményen kívül,⁴¹ a közelmúltban is előfordultak olyan esetek, amelyek a jelen ügy szempontjából érdekesek lehetnek. Konkrétan, Panama, Gambia és a Dél-afrikai Köztársaság ügyére gondolok.⁴²

69. 2009. augusztus 19-én a panamai kormány értesítést küldött⁴³ a közép-amerikai parlamenti és egyéb politikai intézmények alapszerződéséből (a továbbiakban: Parlacen) való kilépésről,⁴⁴ és ennek alátámasztására a Bécsi Egyezmény 54. cikkének b) pontjára hivatkozott. A Parlacen tagjainak elutasításával szemben a panamai kormány az Asamblea Nacionaltól (panamai nemzetgyűlés) a 2011. december 11-i 78. sz. törvény elfogadását kérte, amely utalt az értesítésre és az említett szerződést megerősítő panamai okiratok hatályon kívül helyezését javasolta. Mindazonáltal a Corte Suprema de Justicia de Panamá (panamai legfelsőbb bíróság) a hivatkozott törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította, mert az megsértette a panamai alkotmány 4. cikkét („a Panamai Köztársaság tiszteletben tartja a nemzetközi jog szabályait”), mivel a Parlacen-szerződés nem tartalmazott kifejezett kilépési záradékot, és a kilépés a Bécsi Egyezmény 54. és 56. cikke alapján nem volt lehetséges.⁴⁵ Ezen ítélet következtében a panamai kilépésről szóló értesítést visszavonták és az ország ismét részt vett a Parlacenben.⁴⁶

70. A másik két eset a Nemzetközi Büntetőbíróság (NBB) alapító szerződésére vonatkozik, azaz az 1998. évi Római Statútumra.⁴⁷

– A gambiai kormány 2017 februárjában, az új elnök hatalomba lépését követően visszavonta a kilépéséről szóló, 2016 novemberében küldött értesítését.⁴⁸

39 Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének 1945. november 16-án Londonban elfogadott Alkotmánya II. cikkének 6. pontja értelmében (amely szakaszt az Általános Konferencia 8. ülészakán [1954] fogadták el [8 C/Határozatok, 12. o.]), „A Főigazgatóhoz címzett értesítéssel a Szervezet bármelyik tagállama vagy társult tagja kiléphet a Szervezetből. Ezen értesítés az értesítés keltét követő év december 31-én lép hatályba. A kilépés hatálybalépésének napján a Szervezet felé fennálló pénzügyi kötelezettségeket a kilépés ténye nem érinti. A társult tag kilépéséről szóló értesítést a társult tag nevében a társult tag nemzetközi kapcsolataiért felelős tagállam vagy más hatóság köteles benyújtani.”

40 <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/>.

41 Spanyolország 1926-ban kilépett a Népszövetségből, 1928-ban azonban visszavonta döntését és aktívan vett részt a kilencedik ülészakán.

42 Papageorgiou, I., a 32. lábjegyzetben idézett műben, 9. és 10. o.

43 <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4755->.

44 A szerződés szövege, amely nem tartalmaz kifejezett kilépési záradékot, megtalálható: <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

45 A Corte Suprema de Justicia (panamai legfelsőbb bíróság) (teljes ülés) 2012. február 2-i ítélete: https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406.

46 <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/369/Reintegro-de-Panama-al-PARLACEN.aspx>.

47 A Római Statútum szövege az 1998. július 17-i A/CONF.183/9.dokumentumként került közzétételre, amelyet az 1998. november 10-i, a 1999. július 12-i, 1999. november 30-i, 2000. május 8-i 2001. január 17-i és 2002. január 16-i jegyzőkönyvekkel módosítottak. A statútum 2002. július 1-jén lépett hatályba. Legutóbb az Afrikai Unió tömeges kilépéssel fenyegette meg NBB-t (*Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII) [2017. január 31.]; és *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) [2018. január 29.]).

48 Assembly of States Parties President welcomes Gambia's decision not to withdraw from the Rome Statute, NBB [Press Communiqué], 2017. február 17, in: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1274>.

– A Dél-afrikai Köztársaság kormánya, amely 2016 októberében jelentette be a Római Statútumból való kilépését,⁴⁹ 2017 márciusában⁵⁰ közölte ezen bejelentés visszavonását, miután a dél-afrikai High Court (legfelsőbb bíróság) azt megsemmisítette.⁵¹

71. E nemzetközi gyakorlat alapján fel kell tenni azt a kérdést, hogy a kilépésről szóló értesítés visszavonási lehetősége nemzetközi szokásjogi szabállyá vált-e. Vagy másképpen szólva, a Bécsi Egyezmény 68. cikke, amely szerint a 65., illetőleg a 67. cikk szerinti értesítést vagy okmányt – mielőtt hatályossá válik – bármikor vissza lehet vonni, nemzetközi szokásjogi szabályt foglal-e magában.

72. A 65–68. cikk a Bécsi Egyezmény V. részének 4. címe alatt található, amely a szerződések érvénytelensége, megszűnése, az abból való kilépés, vagy felfüggesztése esetén alkalmazandó eljárási szabályokat tartalmazza.

- A 65. cikk a valamely szerződésből kilépni kívánó államot arra kötelezi, hogy a többi részes felet szándékáról értesítse, és ismertesse a szerződéssel kapcsolatban megtenni javasolt intézkedést és ennek indokait. Az említett többi államnak minimum három hónap áll rendelkezésére, hogy a kilépés ellen kifogást emeljen.
- Kifogás hiányában a 67. cikk a szerződésből kilépni kívánó állam számára lehetővé teszi, hogy a kilépési okmányát írásba foglalja és a többi részes állammal azt közölje.
- A 68. cikk értelmében „a 65., illetőleg a 67. cikk szerinti értesítést vagy okmányt – mielőtt hatályossá válik – bármikor vissza lehet vonni”.

73. A Bécsi Egyezmény 68. cikkét az Egyezményt szövegező kormányközi konferencián részt vevő államok ellenszavazata nélkül fogadták el a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezete alapján, amely bizottságban sem voltak ezzel kapcsolatos nézeteltérések.⁵²

49 Az oka az volt, hogy megtagadták a szudáni elnök, Al Bashir őrizetbe vételét és a Nemzetközi Büntetőbíróság részére történő kiadatását az Afrikai Unió 2015 júniusában Dél-Afrikában tartott csúcstalálkozóján való részvétele idején.

50 Assembly of States Parties President welcomes the revocation of South Africa's withdrawal from the Rome Statute, [Press Communique], 2017. március 11., in: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1285>.

51 A kormány a parlament előzetes jóváhagyása nélkül jelentette be a kilépést, amely a High Court (legfelsőbb bíróság) szerint a dél-afrikai alkotmány megsértését jelentette, ezért e bíróság utasította a kormányt az említett értesítés visszavonására. A High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria), 83145/2016. sz. ügy, 2017. február 22-i Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation ítélet, 2017 (3) SA 212 (GP).

52 A tervezetet 94 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül és 8 tartózkodással fogadták el. Lásd: a (1969. május 16-i) 28th Plenary Meeting, en United Nations, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session (New York: United Nations, 1970), 157. o.

74. E körülmény arra enged következtetni, hogy a Bécsi Egyezmény 68. cikke szokásjogi szabályt kodifikál.⁵³ A rendelkezés azonban, amely láthatóan a 65. és 67. cikkhez kapcsolódik, fokozatos fejlődést mutató, eljárásjogi jellegű szabálynak tekinthető, nem pedig valamely nemzetközi szokás kodifikálásának.⁵⁴ A Bécsi Egyezmény 65. cikke tekintetében a Bíróság ezt így értékelte a Racke ítéletben,⁵⁵ és úgy vélem, hogy ugyanez az értékelés kiterjeszhető a Bécsi Egyezmény 68. cikkére (bár elismerem, hogy vannak ezzel kapcsolatban viták).⁵⁶

75. Ebben a viszonylagos bizonytalanságban, amelyet az államoknak a nemzetközi szerződésekből való kilépésről szóló értesítések visszavonásával kapcsolatos legutóbbi gyakorlata nem oszlat el, úgy vélem, hogy a Bíróság nehezen minősíthetné hatályos *szokásjogi szabálynak* a Bécsi Egyezmény 68. cikkének tartalmát, azaz azon szabályt, miszerint a tagállam által, valamely szerződésből való kilépésről szóló értesítések egyoldalúan visszavonhatók azok joghatályossá válásáig.

76. Márpedig függetlenül attól, hogy nemzetközi szokásjogi szabályról van-e szó vagy nem, a Bécsi Egyezmény 68. cikke nem lebecsülendő inspirációs forrást nyújt az értelmező számára, ahogy azt a továbbiakban kifejtem.

2. A Bécsi Egyezmény szerződésekből való kilépésre vonatkozó rendelkezéseinek az Európai Unióra és a tagállamaira való alkalmazása

77. A Bécsi Egyezmény nemzetközi szerződésekből való kilépésre vonatkozó szabályai alkalmazhatók-e valamely tagállamnak az Európai Unióból való kilépésére? Adott esetben milyen kapcsolatban állhat a Bécsi Egyezmény az EUSZ 50. cikkben foglalt rendelkezésekkel?

78. Az EUSZ államok között létrejött nemzetközi szerződés és ugyanakkor egy nemzetközi szervezet (az Európai Unió) alapító okirata. Mint ilyen a Bécsi Egyezmény hatálya alá tartozik annak 5. cikke szerint.⁵⁷ Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy az Unió a Bécsi Egyezménynek nem részese és több tagállam (Franciaország, Románia) sem az. Következésképpen, a Bécsi Egyezmény szerződésből való kilépésre és annak esetleges visszavonására vonatkozó rendelkezései, különösen a Bécsi Egyezmény 68. cikke, az uniós jogban nem alkalmazható szokásjogi jellegű nemzetközi szabályként.

79. Mindazonáltal a nemzetközi szokásjogi szabályok kötelezik a tagállamokat és az Európai Uniót, valamint az uniós jogon belül jogokat és kötelezettségeket keletkeztethetnek.⁵⁸

53 Ezzel szemben Tzanakopoulos, A., „Article 68 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties”, in: Oliver Corten és Pierre Klein, szerk., Oxford University Press, 2011., II. kötet, 1565. o., Krieger, H., „Article 68”, in: Dörr, O., Schmalenbach, K. (szerk.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2. kiadás, Springer, Berlin, 2018, 1259. o., inkább a 68. cikk szokásjogi jellegét részesíti előnyben.

54 A 2006. február 3-i ítéletben, Fegyveres tevékenységek Kongói területén, Kongói Demokratikus Köztársaság kontra Ruanda – 2002. évi új kereset, I. C. J. Reports, 2006, 6. o., 125. pont, a Nemzetközi Büntetőbíróság megállapította, hogy a Bécsi Egyezmény 66. cikke nem a nemzetközi jogot rögzítette. Mindazonáltal ugyanezen bíróság az 1997. szeptember 25-i ítéletében, Gabčíkovo Projekt – Magyarország kontra Szlovákia, I. C. J. Reports 1997, 7. o., 109. pont, kimondta, hogy a Bécsi Egyezmény 65. és 67. cikke nem a szokásjog kodifikációját jelenti, de tényleg egyfajta szokásjogot tükröz, és a jóhiszemű eljárási kötelezettségen alapuló, bizonyos eljárásjogi elveket tartalmazza.

55 1998. június 16-i ítélet (C-162/96, EU:C:1998:293), 59. pont: „az abban [Bécsi egyezmény 65. cikke] meghatározott különös eljárásjogi rendelkezések nem képezik a nemzetközi szokásjog részét”. Még világosabban foglalt állást Jacobs főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványában (EU:C:1997:582), 96. pont, annak megállapításával, hogy „a Bécsi [Egyezmény] 65. cikkében határozza meg a releváns eljárási feltételeket, de ezek pontosan nem egyeznek meg a nemzetközi szokásjog szerinti feltételekkel. Látszólag, ahogy az várható, a Bécsi [Egyezmény] eljárási feltételekre vonatkozó rendelkezései részletesebbek és konkrétabbak, mint a nemzetközi szokásjogi szabályok”.

56 E kérdéssel kapcsolatban lásd a Sari, A. által képviselt ellentétes véleményt, a 32. lágjegyzetben idézett mű, 3. sz., 466–469. o., amely kiáll annak megállapítása mellett, hogy a 68. cikk szokásjogi szabályt igazol; és Papageorgiou, I., 32. lágjegyzetben idézett mű, 13–16. o., véleménye szerint a 68. cikk fokozatos fejlődést mutató szabály.

57 A Bécsi Egyezmény 5. cikke, amely nemzetközi szervezeteket létrehozó szerződésekre és nemzetközi szervezet keretében elfogadott szerződésekre vonatkozik, megállapítja, hogy az említett egyezmény „minden olyan szerződésre vonatkozik, amely nemzetközi szervezetet hoz létre, és azokra is, amelyeket nemzetközi szervezet keretében fogadnak el, anélkül hogy ez a szervezet bármely fontos szabályát érintené”.

58 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet (C-266/16, EU:C:2018:118), 47. pont: „az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban az Unió a hatásköreinek gyakorlásakor teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, ideértve nemcsak az általános nemzetközi jog és a nemzetközi szokásjog szabályait és elveit, hanem az Unióra kötelező nemzetközi egyezmények rendelkezéseit is (lásd ebben az értelemben: 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont; 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291. pont; 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 101. és 123. pont)”.

80. Azt követően, hogy ismertettem fenntartásaimat azzal kapcsolatban, hogy a szerződésekből való kilépésről szóló értesítések visszavonhatóságának szabálya, amely a Bécsi Egyezmény 68. cikkében szerepel, nemzetközi szokásjogi szabálynak minősülhet-e, véleményem szerint nem használható annak jogalapjaként, hogy valamely tagállam kilépjen az Unióból az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás keretein kívül.

81. Az Európai Unió alapító szerződesei ugyanis tartalmazznak kilépésre vonatkozó kifejezett rendelkezést (EUSZ 50. cikk), amely *lex specialis*nak minősül a nemzetközi jog e területre vonatkozó, egyezményben foglalt szabályaihoz képest (a Bécsi Egyezmény 54., 56. és 64–68. cikke). Ennélfogva valamely tagállamnak az Unió alapító szerződeseiből való kilépését, főszabály szerint, az EUSZ 50. cikk szerinti rendelkezésekre figyelemmel kell végrehajtani.

82. Márpedig nincs akadálya annak, hogy az értelmező a Bécsi Egyezmény 54., 56., 65., 67. és különösen 68. cikkét alkalmazza néhány olyan hermeneutikai szabály megállapításához, amely segít tisztázni az azon kérdésekkel kapcsolatos kétségeket, amelyekről az EUSZ 50. cikk kifejezetten nem rendelkezik. Ez a helyzet a kilépésről szóló bejelentések visszavonhatóságával, amelyről az EUSZ 50. cikk hallgat.

83. Nincs semmi rendkívüli ebben a kölcsönhatásban. A Bíróság a Bécsi Egyezmény szerződések értelmezésére vonatkozó szabályait, különösen a 31. és 32. cikkét⁵⁹ használta arra, hogy az Unió alapító szerződesei,⁶⁰ az Unió harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződéseinek, a másodlagos jog szabályainak,⁶¹ sőt a tagállamok közötti kétoldalú szerződések rendelkezéseinek értelmét tisztázza, ha a jogtávlat külön megállapodás értelmében terjesztik a Bíróság elé (EUMSZ 273. cikk).⁶²

84. A jelen ügyben az EUSZ 50. cikket kell értelmezni, amely a kilépési jogot szabályozza. Ez a lehetőség, hasonlóan az Unió alapító szerződéseinek felülvizsgálathoz (EUSZ 48. cikk), az ahhoz való csatlakozáshoz (EUSZ 49. cikk) és a megerősítéséhez (EUSZ 54. cikk), az eredeti szerződésekhez kapcsolódik és tipikus nemzetközi jogi kérdést képez.

59 A Bécsi Egyezmény 31. cikkének (1) bekezdése értelmében „a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”. A Bécsi Egyezmény 32. cikkében található az értelmezés kiegészítő eszközei, konkrétan a szerződést előkészítő munkálatok és megkötésének körülményei.

60 2011. szeptember 15-i Bizottság kontra Szlovákia ítélet (C-264/09, EU:C:2011:580), 41. pont, kimondja, hogy „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 307. cikk első bekezdésének az a célja, hogy a nemzetközi jog olyan elveivel összhangban, mint amelyek például a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi egyezmény 30. cikke (4) bekezdésének b) pontjából következnek, egyértelművé tegye, hogy az EK-Szerződés alkalmazása nem érinti az érintett tagállam arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy tiszteletben tartsa harmadik országoknak egy korábban létrejött megállapodásból eredő jogait, valamint hogy teljesítse az abból következő kötelezettségeit”. Lásd szintén: 1980. október 14-i Burgoa ítélet (812/79, EU:C:1980:231), 8. pont.

61 2010. február 25-i Brita ítélet (C-386/08, EU:C:2010:91), 43. pont; 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461), 291. pont; 2016. november 24-i SECIL-ítélet (C-464/14, EU:C:2016:896), 94. pont; 2016. december 21-i Tanács kontra Frente Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973), 86. pont; 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet (C-266/16, EU:C:2018:118), 58. pont. A 2018. július 11-i Bosphorus Queen Shipping ítélet (C-15/17, EU:C:2018:557), 67. pont, kimondja: „A Montego Bay-i egyezmény rendelkezéseinek értelmezésekor figyelembe kell venni a nemzetközi szokásjog szabályait, amelyek az Unió intézményeire kötelező és az Unió jogrendjének részét képező bécsi egyezmény 31. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseiben tükröződnek [...] és amelyekből kitűnik, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”.

62 2017. szeptember 12-i Ausztria kontra Németország ítélet (C-648/15, EU:C:2017:664), 39. pont.

85. Az EUSZ 50. cikk, amelynek szövege a Bécsi Egyezmény 65–68. cikkén alapult,⁶³ ismétlem, nemzetközi jognak a szerződésekből való kilépésre vonatkozó általános szabályaihoz képest *lex specialis*nak minősül, de nem olyan önálló rendelkezés, amely az egész kilépési eljárást és annak minden részletét kimerítően szabályozná.⁶⁴ Nincs tehát akadálya annak, hogy az EUSZ 50. cikk joghézagainak kitöltése céljából a Bécsi Egyezmény 68. cikkét vegyük figyelembe, még akkor is, ha e rendelkezés szigorúan véve nem tekintendő nemzetközi szokásjogi szabálynak.

B. A kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonása az EUSZ 50. cikk keretében

86. Az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás, amelyet e Szerződésbe a Lisszaboni Szerződés által végrehajtott reform vezetett be, a kilépési határozattal indul meg, amelyet a tagállamnak a „saját alkotmányos követelményeivel összhangban” kell elfogadnia.

87. Az eljárás későbbi szakaszait a Bíróság a következőképpen foglalta össze: „magában foglalja először is a kilépési szándéknak az Európai Tanácsnak való bejelentését, másodsor a tárgyalást, valamint a kilépés részletes szabályait az érintett tagállam és az Unió közötti jövőbeni kapcsolatokra tekintettel megállapító megállapodás megkötését, és harmadszor az Unióból való szorosabb értelemben vett kilépést e megállapodás hatálybalépésekor, vagy ha ilyen megállapodásra nem kerül sor, két évvel az Európai Tanácsnak tett bejelentést követően, kivéve, ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben egyhangúlag úgy határoz, hogy meghosszabbítja e határidőt”.⁶⁵

88. Annak meghatározásához, hogy ilyen esetre vonatkozó rendelkezés hiányában az EUSZ 50. cikk lehetővé teszi-e, vagy sem, a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását, a Bíróság által szokásosan használt értelmezési technikákat⁶⁶, és másodlagosan a Bécsi Egyezmény 31. és 32. cikkében meghatározott eszközöket kell alkalmazni.

89. Már előrebocsátom, hogy véleményem szerint az EUSZ 50. cikk lehetővé teszi a bejelentést tevő tagállam által történő egyoldalú visszavonást az Unióból való kilépésről rendelkező megállapodás megkötésének időpontjáig.

1. Az EUSZ 50. cikk szó szerinti és rendszertani értelmezése

90. Általában véve egyaránt védhető, hogy minden szabad, amit szabály nem tilt, és az is, hogy a törvény hallgatása a jog hiányát jelenti.⁶⁷ Tekintettel arra, hogy az EUSZ 50. cikk a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére nem kínál közvetlen választ, a szó szerinti kritérium valójában nem alkalmazható, és a szóban forgó cikket a szöveggörnyezetében kell megvizsgálni, azaz a lényegére figyelemmel kutatni az értelmét, azon rendelkezések összességének legszélesebb körében, amelybe illeszkedik.

63 Ezt mondják ki az Európai Konventet előkészítő munkálatok, amelyek az EUMSZ 50. cikk szövegének alapját képezik. Lásd: CONV 648/03. sz. dokumentum, X. cím: *Az uniós tagságról*, 2003. április 2., II. melléklet, 9. o., <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/es/03/cv00/cv00648.es03.pdf>, amely szerint: „E rendelkezés nem szerepel a jelenlegi Szerződésben. Megállapítja az alkalmazandó eljárást, amennyiben valamely tagállam úgy döntene, hogy kilép az Európai Unióból. *Az e rendelkezésben meghatározott eljárás részben a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezményen alapszik*” (kiemelés tőlem).

64 Ellenkező véleményt képvisel Odermatt, J., „Brexit and International law: disentangling legal orders”, *Emory International Law Review*, 31. kötet, 2017, 1065. o.

65 2018. szeptember 19-i RO ítélet (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733), 46. pont.

66 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit kell figyelembe venni, hanem a szöveggörnyezetét is, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is, amelyek az részét képezi (2017. január 25-i Vilkas ítélet, C-640/15, EU:C:2017:39, 30. pont; 2016. november 16-i Hemming és társai ítélet, C-316/15, EU:C:2016:879, 27. pont).

67 „*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*” (Ahol a törvény akarta, ott kimondta, ahol nem akarta, ott hallgatott).

91. Az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése szabályozza az eljárás első szakaszát, és megállapítja, hogy „*saját alkotmányos követelményeivel összhangban* a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból”. Ezért az első (nemzeti) szakasz kizárólag a kilépő tagállam hatáskörébe tartozik, mivel a kilépés valamennyi, az Unió alapító szerződéseiben részes állam számára biztosított jog.

92. A kilépő tagállam szuverenitásának gyakorlása során egyoldalúan elfogadott kilépési határozat⁶⁸ egyetlen feltétele az EUSZ 50. cikk szerint, hogy azt e tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban hozza meg. Azon kötelezettség, hogy az Európai Tanácsnak be kell jelenteni a kilépési szándékot, és az ennek részleteit meghatározó megállapodásra irányuló tárgyalásokra előírt kétéves határidő kizárólag alaki tényezők, és nem korlátozzák az eredeti kilépési határozat egyoldalúságát.

93. Ahogy azt már kifejtettem, a kilépési jog EUSZ 50. cikkben történő meghatározása a nemzetközi jog szabályain (különösen a Bécsi Egyezmény 54. és 56. cikkén) alapszik. Logikusnak tűnik számomra, hogy ez így van, mert valamely nemzetközi szerződésből való kilépés jellegénél fogva a részes állam egyoldalú aktusának minősül. A szerződéskötési jogkörhöz (*treaty making power*) hasonlóan, azon szerződéssel való kapcsolat megszüntetése (kilépés vagy felmondás), amelynek valamely állam részese, ezen állam szuverenitása megnyilvánulásának minősül. Ha az állam egyoldalúan határoz valamely szerződés megkötéséről, az abból való kilépésről való döntés is ugyanígy egyoldalú.

94. A kilépésről való döntés egyoldalú jellege annak lehetősége mellett szól, hogy e döntés bejelentése egyoldalúan visszavonható, amíg ki nem váltja a végleges hatásait. Ebből a szempontból az egyoldalú visszavonás szintén a kilépő állam szuverenitásának megnyilvánulása lenne, amely eredeti döntésének visszafordítását választja.

95. Így tehát az első szakasz egyoldalúsága, véleményem szerint, az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás második szakaszára, azaz a tárgyalási szakaszra is kiterjed, amely a kilépési szándéknak az Európai Tanács felé történő bejelentésével kezdődik, és két év után zárul le, kivéve az Európai Tanács egyhangú döntése alapján történő hosszabbítás esetét. Kétségtelen azonban, hogy az említett második szakaszban az egyoldalúságot az uniós intézmények eljárása ellensúlyozza, amelyre később majd kitérek.

96. A kilépésről szóló bejelentések visszavonhatóságának elismerése mellett az alább kifejtendő okokkal, úgy vélem, meggyőzőbben lehet érvelni, mint a visszavonással szembeni okokkal (még akkor is, ha ezek sem jelentéktelenek, amit elismerek).

97. Egyrészt az EUSZ 50. cikk kevés anyagi jog és eljárásjogi kötelezettséget ír elő a kilépés mellett döntő tagállam számára:

- be kell jelentenie (úgy érteve, hogy írásban, bár ezt nem határozza meg) a szándékát az Európai Tanácsnak, de azt nem köteles igazolni és az Unióból való kilépéshez vezető okokat kifejteni.
- a bejelentéstől számítva két évet kell várnia, amelynek lejárta után az adott állam feltétel nélkül elhagyhatja az Uniót,⁶⁹ hiszen a kilépés lezárulásának nem feltétele bármilyen megállapodás megkötése.⁷⁰

⁶⁸ A Bizottság elismeri, hogy „az Unióból való kilépési jog minden egyes tagállam egyoldalú jogának minősül” (írásbeli észrevételek, 17. pont).

⁶⁹ Ezért megállapítást nyert, hogy az EUSZ 50. cikk foglalt kilépési jog egyoldalú és feltétlen, bár nem azonnali hatályú. Lásd: Ciosa Montero, C., „Interpreting Article 50: exit and voice and what about loyalty?”, *EUJ Working Paper RSCAS 2016/71.*, 12–16. o.; és Mariani, P., *Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Egea, Milánó, 2018, 94–101. o.

⁷⁰ A lojális együttműködés elve legfeljebb arra kötelezi a kilépő államot, hogy tárgyalásokat folytasson az Unióval a kilépési feltételek meghatározása céljából, azonban magatartási kötelezettségként, nem pedig eredménykötelemként.

98. A tárgyalási szakasz e jellemzői az első jelei annak, hogy a kilépési szándékát bejelentő állam két évig fenntart bizonyosféle *uralmat* a hivatkozott bejelentésben kifejezett akarata felett. Ahogy az a jog más területein történik, kifejezett tilalom vagy egyéb módon rendelkező szabály hiányában, aki más személynek címzett szándéknyilatkozatot egyoldalúan adott ki, azt vissza is vonhatja addig, amíg az a címzett által történő, valamilyen aktusban vagy szerződés megkötésében megnyilvánuló elfogadásával hatásokat nem vált ki.

99. Másrészt az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése megállapítja, hogy „a kilépést elhatározó tagállam ezt a *szándékát* bejelenti az Európai Tanácsnak”, megindítva ezzel az eljárás második szakaszát. A rendelkezés a kilépési „szándék” bejelentéséről beszél, és nem magáról a kilépésről, mert erre csak a megállapodást követően, vagy ennek hiányában a kétéves időszak leteltét követően kerülhet sor.

100. A *szándékok* nem véglegesek, és változhatnak. Aki harmadik személyt szándékaról értesít, abban várakozást ébreszt, de kötelezettséget nem vállal arra, hogy azt visszavonhatatlanul fenntartsa. E hatás kiváltásához az szükséges, hogy a szóban forgó szándék közlése az említett visszavonhatatlan jellegre való kifejezett hivatkozást tartalmazzon.

101. Kétségtelen, hogy ez az inkább szó szerinti jelleggel bíró érvelés nem olyan meggyőző, mint amilyennek első ránézésre tűnik, mivel az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése ugyanúgy az elhatározás szót használja („a kilépést *elhatározó* tagállam ezt a *szándékát* bejelenti”), ahogy azt az (1) bekezdés is használja („a tagállamok bármelyike úgy *határozhat*”). Márpedig a (2) bekezdés „a szándékát bejelenti” helyett „az említett döntést bejelenti” megfogalmazást (vagy más hasonló kifejezést) is használhatott volna. Valamilyen értelme kell, hogy legyen az előbbi kifejezésnek, amely kétségkívül nem figyelemtelenség eredménye.

102. Feltételezhető tehát, hogy a „szándék” szó és a jelen idő („elhatározó”, és nem „amely elhatározta”) EUSZ 50. cikk (2) bekezdésében való használata felhatalmazza az államot az eljárás során történő „visszalépésre”, és arra, hogy az eredeti kilépési szándékát ne valósítsa meg, amennyiben az a saját alkotmányos követelményei szerint történik.⁷¹

103. Harmadrészt az eljárás első és második szakasza között függőségi viszony van, amely azt is kiemeli, hogy a kezdeti szakaszban az egyoldalúság túlsúlya hogyan érinti az utána következő szakaszt. A tárgyalás csak a kilépési szándék bejelentését követően indulhat meg, amihez feltétlenül szükséges, hogy a tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban cselekedjen.

104. Márpedig a kilépésről szóló határozatot hatályon kívül lehet helyezni, ha az, aki erre hatáskörrel rendelkezik (rendszerint az adott állam legmagasabb szintű bíróságai), kimondja, hogy azt nem az alkotmányos követelmények alapján fogadták el. Úgy vélem, hogy ez esetben aligha vitatható, hogy annak az államnak, amely szándékát bejelentette, később szintén közölnie kell, hogy egyoldalúan visszavonja a bejelentést, mivel az eredeti határozata nem rendelkezett a nélkülözhetetlen előfeltétellel.

105. Bár a helyzet nem pontosan ugyanaz, mint az előző pontban leírtaknál, ha a saját alkotmányos követelmények szerinti eljárás következményeként (például népszavazás, a parlamentben jelentős szavazás, az ellenzék többségét eredményező általános választások megrendezése, egyéb esetek mellett) a tagállam eredeti határozata megváltozik és váratlanul megszűnik az alapjául szolgáló jogi és alkotmányos alap, szintén logikusnak vélem, hogy az EUSZ 50. cikk (1) bekezdésével összhangban e változást az adott állam bejelenthesse és be is kell jelentenie az Európai Tanácsnak.

⁷¹ Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. és Facenna, G., a 32. lábjegyzetben idézett mű, 18. és 19. pont.

106. Az eljárás első szakasza mind a két helyzetben elveszti az alapját, vagy mert az eredeti határozatot érvénytelenül fogadták el, vagy mert a belső alkotmányos mechanizmusok alkalmazásával az kiüresedett vagy hatálytalanná vált.⁷² Logikusan az eljárás második szakaszát is érintenie kell, mivel tárgytalanná vált az alapját képező előfeltevés. Mivel a kilépésnek már nem áll fenn az alkotmányos alapja, az államnak közölnie kell az Európai Tanáccsal, hogy ez alapján visszavonja a kilépési szándékra vonatkozó korábbi bejelentését.⁷³

107. A fent ismertetett nemzetközi gyakorlat⁷⁴ alátámasztja e következtetést. Az általam említett előzmények egyértelműen arra utalnak, hogy valamely nemzetközi szerződésből való kilépésről szóló értesítés visszavonható, ha nyilvánvaló válik az állam alkotmányos követelményeinek megsértése, vagy ha olyan politikai változás következik be, amely a kilépő állam akaratának módosulását eredményezi, és az állam úgy dönt, hogy az említett szerződés továbbra is kötelezi.

108. Az említett előzmények a Bécsi Egyezmény 68. cikke által kijelölt irányvonalat követik, amely, ahogy azt már láttuk, megengedi a kilépésről szóló értesítések visszavonhatóságát, amíg a kilépés hatályossá nem válik. Nem számít, hogy a hivatkozott cikk a nemzetközi jog egyik szokásjogi szabályának kifejeződése-e, az viszont kétségtelen, hogy a Bécsi Egyezmény forrásul szolgált az EUSZ 50. cikk tekintetében, és semmi okot nem találok arra, hogy analógia útján ne alkalmazzák ugyanezt a szabályt az Unióból való kilépési eljárás keretében.

109. Kitartani azon tárgyalás mellett, amelyet az Unió elhagyására irányuló akarattal már nem rendelkező tagállammal, az Unió alapító szerződéseiből való kilépési megállapodás iránt folytat, azt követően, hogy az eredeti határozat megváltoztatására irányuló alkotmányos mechanizmusokat már alkalmazta, egyébiránt a józan ésszel ellenkező megoldásnak tűnik számomra, amelyet az EUSZ 50. cikk rendszertani értelmezésének nem szabadna eredményeznie.

110. Más szempontból, ha a hivatkozott mechanizmusok magukban foglalják a nemzeti parlament határozatát, amely ezzel hozzájárul a saját „nemzeti identitása” jellemzőinek kialakításához, „amely elválaszthatatlan része [az] alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés[nek]”, és azt az Unió tagsággal összekapcsolja, az EUSZ 4. cikk alapját képező elveknek támogatniuk kellene az említett új határozat elfogadását, a szóban forgó cikk (2) bekezdésében hivatkozott „tisztelet” jeleként.

111. Negyedszer, egyetértek Wightman és társai észrevételeivel a tekintetben, hogy a kilépési szándék bejelentése visszavonhatóságának elutasítása, ha a tagállam megváltoztatta akaratát a saját alkotmányos követelményei alapján és továbbra is az Unióban kíván maradni, ténylegesen e nemzetközi szervezetből való kényszerű távozásához vezetne.

112. Az említett elutasítás ugyanis egyenértékű lenne az Unióból történő közvetett kizárással, míg az EUSZ 50. cikk egyáltalán nem enged arra következtetni, hogy a kilépési eljárás valamely tagállam kiutasításának útjává válhat. Ezenfelül, az Európa jövőjével foglalkozó Konvent folyamán nem fogadták el azt a módosítást, amely a tagállamok önkéntes kilépési jogát az Unióból való kizárás jogával javasolta kiegészíteni azon tagállamok tekintetében, amelyek folyamatosan megsértik az Unió értékeit.⁷⁵

113. Ötödször, a kilépési szándék bejelentésének visszavonhatósága nem utasítható el arra hivatkozással, hogy az Unióban maradni kívánó tagállamnak lehetősége van (az EUSZ 50. cikk (5) bekezdése) az Unióba való újra felvételét kérni az EUSZ 49. cikkben foglalt eljárás szerint.

⁷² E tekintetben: Craig, P., 32. lábjegyzetben idézett mű, 464. o.; valamint Eeckhout, és Frantziou, E., 32. lábjegyzetben idézett mű, 712. és 713. o.

⁷³ Nem meggyőző számomra azon érvelés, miszerint a kilépési szándék Európai Tanács részére történő bejelentését követően az eljárás megindul és egyáltalán nincs visszaút, ezáltal az állam eredeti határozatának a saját alkotmányos követelményei szerinti bármilyen módosítása nem releváns és nem szakítja meg a kilépési eljárás lefolytatását, mivel a bejelentés visszavonása megvalósíthatatlan (Gatti, M., 32. lábjegyzetben idézett mű).

⁷⁴ Lásd a jelen indítvány 68–72. pontját.

⁷⁵ Csak a tagállamok bizonyos jogainak felfüggesztési lehetőségét fogadták el a jelenlegi EUSZ 7. cikk által előírt esetekben. Lásd: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>, 5. o.

114. Véleményem szerint az EUSZ 50. cikkben semmi nem utal arra, hogy az visszatérés nélküli, egyirányú eljárásként (*one way street with no exits*) tekintendő, amely alapján a tagállam egyetlen dolgot tehet a kilépési szándékának bejelentését és döntésének utólagos átértékelését követően, hogy két évet vár az Unióból való kilépésre és haladéktalanul kéri a felvételét.⁷⁶ Az EUSZ 50. cikk céljával hasonlóképpen ellentétesnek tűnne számomra az eljárás – két évre korlátozott – második szakaszában a jövőbeli csatlakozásról tárgyalni azt követően, hogy a tagállam szándéka megváltozott és nem kívánja elhagyni az Európai Uniót. Az EUSZ 50. cikk rendszertani értelmezése nem eredményezhet a jelenlegihez képest logikátlan (vagy akár oda nem illő) helyzetet csupán azért, mert úgy gondolják, hogy a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonása nem lehetséges.

115. Hatodszor, a kilépési szándék bejelentésével megnyíló tárgyalási szakasz nem változtatja meg a bejelentő tagállam mint minden szempontból uniós tagállam jogállását. A Bíróság ezt megerősítette az RO ítéletében, megállapítva, hogy a bejelentés „[...] nem jár azzal a hatással, hogy felfüggeszti az uniós jog alkalmazását abban a tagállamban, amely bejelentette az Unióból való kilépésre vonatkozó szándékát, és így e jog [...] továbbra is teljes mértékben hatályban marad e tagállamban az Unióból való tényleges kilépés időpontjáig”.⁷⁷

116. Ennélfogva a tagállam, amely az Unióból való kilépés céljából működésbe hozta az EUSZ 50. cikket, azt leállíthatja, ha szándéka – saját alkotmányos követelményei összhangban – változik, mivel az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése, amelyet most *a contrario* értelmezünk, az érintett tagállam tekintetében továbbra is alkalmazandó. A kilépési szándék bejelentése kétéves tárgyalási időszakot indít el, de a bejelentést tevő államot nem fosztja meg a tagállami jogállásától és az abban rejlő összes jogától, az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó tanácskozásain és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában való részvétel korlátozásának kivételével (az EUSZ 50. cikk (4) bekezdése).

117. Úgy vélem, hogy az általam imént kifejtett érvek az EUSZ 50. cikk e vizsgálatát követően nagyobb jelentőséggel bírnak, mint amelyeket a Bizottság és a Tanács írásbeli észrevételeiben, valamint a szakirodalom egy része ellenkező értelemben képvisel.⁷⁸

118. Ha jól értettem a Bizottság és a Tanács alapvetően megegyező okfejtését, mind a két intézmény úgy értelmezi az EUSZ 50. cikket, hogy gyökeresen eltérő jellemzőket tulajdonít a kilépési eljárás kezdeti, középső és utolsó szakaszának.

119. Véleményük szerint a kezdeti szakasz teljes mértékben egyoldalú, és a tagállam ellenőrzése alatt áll. Ezzel szemben a középső szakasz (a tárgyalás) kétoldalú vagy többoldalú jelleggel bír, olyan módon, hogy az uniós intézmények hatáskörei érvényesülnek. A második szakasz megindításától fogva a bejelentést tevő tagállam elveszti az eljárás feletti ellenőrzését, amelynek következményeként nem vonhatja vissza egyoldalúan a kilépés bejelentését. A szóban forgó visszavonásra csak megegyezéssel kerülhet sor, az Európai Tanács egyhangú határozatával.

120. Ezzel az értelmezéssel nem értek egyet.

121. Kétségtelen, hogy az intézmények jelentős mértékben vesznek részt a kilépési eljárás második, tárgyalási szakaszában:

- Az Európai Tanács megkapja a kilépési szándék bejelentését, amelyet a kilépő tagállam küld meg számára.

⁷⁶ Sir Derrick Wyatt QC nem minősíti megfelelőnek e lehetőséget in: „The Process of Withdrawing from the European Union”, *House of Lords European Committee*, 11th Report of Session 2015–16, 2016. május, 10. pont, elérhető: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeucom/138/138.pdf>.

⁷⁷ 2018. szeptember 19-i RO-ítélet (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733), 46. pont.

⁷⁸ Lásd többek között a 32. lábjegyzetben említett szerzőket.

- Az uniós intézmények jogosultak arra, hogy a kilépő tagállammal tárgyaljanak a kilépési megállapodásról, figyelembe véve az Unióval való jövőbeli kapcsolataik keretét.
- Az eljárás magában foglalja az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése alapján folytatott tárgyalást és a megállapodásnak a Tanács által, az Unió nevében történő, minősített többséggel való (esetleges) megkötését, az Európai Parlament egyetértését követően. A kétéves tárgyalási időszak meghosszabbításának lehetőségéről, a kilépő tagállammal egyetértésben, az Európai Tanács dönt.

122. Márpedig az uniós intézmények jogkörei, amelyek többoldalúvá teszik a kilépési eljárást, a második szakaszban nem szüntetik meg teljesen az egyoldalúságot, mivel egyfelől az e szakasz alapját képező előfeltétel a kilépésről szóló határozat (pontosabban a kilépési szándék) tagállamra háruló bejelentése, amelynek érvénytelensége vagy egyoldalú visszafordítása a következő szakaszokat megfosztja a jogalaptól. Másfelől az érintett állam nem köteles megállapodást kötni az Unióból való kilépéshez, és elegendő, ha hagyja letelni a kétéves, kötelező tárgyalási időszakot a kilépés lezárásához, ami az eljárás ezen szakaszában is megerősíti az egyoldalúság elemét.

123. A kilépési feltételek megtárgyalására irányadó (a meghosszabbítástól eltekintve legfeljebb) kétéves határidő szokásosan más nemzetközi szerződésekben foglalt rendelkezésekben is szerepel.⁷⁹ Az ilyen időszak fennállásából nem lehet arra következtetni, hogy a kilépési szándék bejelentése egyoldalúan nem vonható vissza. Ezenkívül ez az időszak nemcsak a kilépés előkészítésére, hanem mint *cooling off period* is szolgál, ahhoz, hogy a kilépő tagállam adott esetben átgondolhassa az eredeti szándékát és álláspontot változtasson.⁸⁰

124. Az a tény, hogy az Európai Tanács jogosult meghosszabbítani a hivatkozott időszakot, nem azt jelenti, hogy e hosszabbítás kicsúszna a bejelentést tevő tagállam ellenőrzése alól, és elkerülhetetlenül azt eredményezi, hogy ki kell lépnie az Unióból, annak ellenére, hogy véleményét módosította. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése szerint az Európai Tanács egyhangúlag állapítja meg a kétéves határidő meghosszabbítását, de „az érintett tagállammal egyetértésben”. Másképpen szólva, az Európai Tanács nem írhatja elő a hosszabbítást a tagállam számára, amely jogosult az Unióból való kilépését végrehajtani a határidő lejártakor, és rendelkezik annak lehetőségével is, hogy a kilépési megállapodás megkötése előtt a bejelentését visszavonja.

125. A Tanács az egyoldalú visszavonhatósággal szembeni érvként arra is hivatkozik, hogy a kilépési szándék bejelentése az eljárás második szakaszának megindításától és annak folyamán is kivált bizonyos joghatásokat.⁸¹ Véleményem szerint azonban az Unió által a tárgyalási időszak alatt hozott jogi aktusok valójában nem a kilépés bejelentésének *hatásai*, hanem a tárgyaláshoz kapcsolódó intézkedések (például az, hogy az Egyesült Királyság nem vesz részt az Európai Tanács és a Tanács azon formációiban, amelyek a tárgyalási folyamatról vagy e folyamat szabályozására vonatkozó iránymutatásokról tanácskoznak), vagy a jövőbeli kilépésre *tekintettel* elfogadott megállapodások (bizonyos ügynökségek székhelyének áthelyezése a megszakítás nélküli folytonosság biztosítása céljából).⁸²

⁷⁹ Például *Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete Alkotmánya* II. cikkének 6. pontja.

⁸⁰ Closa Montero, C., a 69. lábjegyzetben idézett mű, 15. o.

⁸¹ A tagállam a továbbiakban nem vesz részt az Európai Tanács és a Tanács azon tanácskozásain és döntéshozatalain, amelyek a kilépésével kapcsolatosak (létrehozták az „50. cikk” formátumot az Európai Tanács, a Tanács, a COREPER és a Brexittel kapcsolatos munkacsoportok tanácskozásai és döntéshozatalai tekintetében). Ugyancsak szükség van az Európai Tanács által adott tárgyalási iránymutatásokra és a Tanács határozataira ahhoz, hogy a kilépő tagállammal lefolytassák a tárgyalásokat.

⁸² Lásd: a 726/2004/EK rendeletnek az Európai Gyógyszerügynökség székhelye tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1718/ európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 3. o.); és az 1093/2010/EU rendeletnek az Európai Bankhatóság székhelye tekintetében történő módosításáról szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1717 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 291., 1. o.).

A Szomália partjainál folytatott kalóztámadásoktól és fegyveres rablásoktól való elrettentéshez, azok megelőzéséhez és visszaszorításához való hozzájárulás céljából folytatott európai uniós katonai műveletről szóló 2008/851/KKBP együttes fellépés módosításáról szóló, 2018. július 30-i (KKBP) 2018/1083 tanácsi határozat (HL 2018. L 194., 142. o.) szintén előírta, hogy a Northwoodban (Egyesült Királyság) található uniós műveleti parancsnokság új székhelye Rota (Spanyolország), kivéve az Afrika Szarva Tengerbiztonsági Központot, amelynek székhelye Brest (Franciaország) lesz.

126. Az Unió ezen, többségében formális jellegű aktusai, ismétlem, a tárgyalási folyamathoz kötődnek,⁸³ és fennállásuk nem indokolja a kilépési szándék bejelentése visszavonási lehetőségének megtagadását. A kapcsolódó jogi aktusokat, mint például az uniós ügynökségek áthelyezésére vonatkozó aktusokat, e visszavonás nem érinti, és csak az esetleges felmerült gazdasági költségek képezhetik jogviták alapját.

127. Az Egyesült Királyság kilépéséről folytatott tárgyalásokkal kapcsolatos formális aktusok és a kiegészítő aktusok kidolgozása és alkalmazása ugyanis gazdasági költséget jelent az Unió számára, ugyanúgy mint kizárólag a Brexittel foglalkozó tárgyaló csoport létrehozása. A Tanács arra következtet, hogy egyoldalú visszavonás esetén az Uniónak kellene e költségeket viselni, ami véleménye szerint az említett eshetőséggel szembeni ellenérv.

128. Úgy gondolom, hogy az említett érvelés nem meggyőző. A kérdésnek, hogy ki viseli a költségeket („járulékos kárként”) nincs olyan kizárólagos megoldása, amelyet a Tanács támogatni látszik. Bármely nemzetközi szerződés megkötésére vagy az abból való kilépésre irányuló tárgyalás költségekkel jár a részes államok számára, amelyet nekik kell viselniük, és e szabálynak nem kellene változnia a kilépés bejelentésének egyoldalú visszavonása miatt. Végül nem hiszem, hogy tévedek annak megállapításával, hogy valamely tagállam kilépéséből származó gazdasági költségek (az Unió és állampolgárai számára) jóval magasabbak, mint a visszavonással felmerülő (minimális) költségek.

2. Az EUSZ 50. cikk teleológiai értelmezése

129. Az EUSZ 1. cikk második bekezdése megállapítja, hogy „e szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában [...]”.

130. Ahogy azt már kifejtettem, az Unió, miként azt az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is előírja, köteles tiszteletben tartani a tagállamok nemzeti identitását, amely „elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) preambulumának harmadik bekezdése emlékeztet arra, hogy az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását.

131. Az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése valójában az államok nemzeti identitása tiszteletben tartásának fontos példája, amelyek tekintetében elismeri az Unióból a saját alkotmányos követelményeikkel összhangban történő kilépés jogát. Ugyanúgy, ahogy valamely tagállam egy adott időpontban megállapíthatja, hogy nemzeti identitása nem egyeztethető össze az uniós tagsággal, nincs akadálya annak, hogy ugyanezen identitás (amelyet nem változtatlan, kőbe vésett fogalomnak kell tekinteni) az Unióba történő integrációjához kötődjön.

132. Korábban kitértem arra, hogy az államok alkotmányos identitása tiszteletben tartásának elve mennyire megerősíti az EUSZ 50. cikk általam javasolt rendszertani értelmezését. Ugyanezen eredményhez vezet a teleologikus szempont is. Az EUSZ 50. cikk azon értelmezése, amely a kilépési szándék visszavonását támogatja, úgy vélem, hogy nagyobb összhangban van az említett elvben rejlő célokkal, mivel lehetővé teszi a tagállam szuverén akaratában az alkotmányos követelményekkel összhangban bekövetkezett változás figyelembevételét,⁸⁴ az Unióból való kilépési folyamat lefékezése céljából, amelynek visszafordításáról a tagállam határozott.

⁸³ Ugyanez mondható el az Unió WTO engedményes listájában szereplő vámkontingenseknek az Egyesült Királyság Unióból való kilépése miatt szükséges arányos felosztásáról és a 32/2000/EU tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról, amelyet a 2018. május 22-i COM/2018/312 final dokumentum tartalmaz.

⁸⁴ Az Európai Unió történetében történtek (egyoldalú) változások a tagállamok álláspontjában az integrációs folyamat tekintetében. Jó példák erre a Maastrichti Szerződés megerősítésével kapcsolatos dán népszavazások és a Nizzai Szerződés, illetve a Lisszaboni Szerződés megerősítésével kapcsolatos ír népszavazások.

133. Az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység” elérésének célja szintén az EUSZ 50. cikk azon értelmezése mellett szól, amely a kilépési szándék bejelentésének visszavonhatósága felé nyitott. E cél az uniós jogszabályok olyan értelmezését támogatja, amely az Unió megerősítésére irányul, nem pedig annak szétbomlasztására. Különösen megfelelő hermeneutikai kritériumnak tűnik tehát számomra nem akadályokat állítani az olyan tagállam Unióban való maradásával szemben, amely az abból való kilépés mellett dönt, azonban később meggondolja magát saját alkotmányos követelményeivel összhangban, és továbbra is fenn kívánja tartani a tagságát.

134. Ezzel szemben valamely tagállam kilépése mindig az integráció céljának meghiúsulását jelenti. Mindkét oldalon hasonló súlyú érvek esetén a *favor societatis* elvet tekintették kulcsfontosságú értékelési tényezőnek a nagyon mély belső kapcsolatokkal rendelkező bármely szervezeti forma túléléséhez – nem pedig (részleges) szétbomlasztásához – leginkább megfelelő megoldás megtalálása céljából.

135. Ez az értelmezés ráadásul az uniós polgárok szerzett jogainak védelme szempontjából a legkedvezőbb, amelyeket valamely tagállam kilépése elkerülhetetlenül korlátozni fog. A kilépés bejelentésének visszavonása a bejelentést tevő tagállam Unióból való kilépésének megállításával biztosítja, hogy a szóban forgó állam és a többi állam polgárai továbbra is élvezzék az EUMSZ-ben és a Chartában szabályozott, polgárokat megillető jogokat.

136. A bejelentés visszavonhatatlansága, ha valamely tagállam úgy döntött, hogy visszafordul, ezzel szemben az adott állam kényszerű kilépéséhez vezethet, az említett, polgárokat megillető jogok ebből következő szűkülésével vagy eltűnésével együtt, a kilépő állam azon állampolgárai számára, akik az Unióban rendelkeznek lakóhellyel, és más tagállamok azon állampolgárai számára, akik a kilépő államban rendelkeznek lakóhellyel.

137. Összegezve, az EUSZ 50. cikk általam javasolt értelmezése (a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonhatósága) képes leginkább arra, hogy összhangba hozza a tagállamok alkotmányos identitásának tiszteletben tartását az integrációs folyamat előmozdításának céljával,⁸⁵ támogatva emellett az uniós polgárok jogainak védelmét.

3. Az EUSZ 50. cikk történeti értelmezése

138. Az EUSZ 50. cikk előzménye az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló, meg nem erősített Szerződés I-60. cikke, amelynek előkészítő munkálatait⁸⁶ az Európa jövőjével foglalkozó Konvent végezte.

139. Úgy vélem, hogy az említett előkészítő munkálatok a kilépési jog szerkezetének egyoldalú jellegét erősítik és az EUSZ 50. cikk általam javasolt értelmezését támogatják. A Konvent Elnöksége által készített tervezet 46. cikkéhez fűzött magyarázatok⁸⁷ ugyanis megerősítik az egyoldalúság túlsúlyát a kilépési eljárásban, még a tárgyalási szakaszban is, annak megállapításával, hogy (az általában *válásinak* nevezett) megállapodás elérése nem kell, hogy a kilépés feltétele legyen, mert ezzel kiüresedik az önkéntes kilépés fogalma.

85 Sari, A, a 32. lábjegyzetben idézett mű, 472. o.

86 Emlékeztetek arra, hogy a Bécsi Egyezmény 32. cikke szerint a szerződést előkészítő munkálatok és megkötésének körülményei a szerződések értelmezését kiegészítő eszköznek minősülnek.

87 Lásd: CONV 648/03. sz. dokumentum, X. cím: *Az uniós tagságról*, 2003. április 2., II. melléklet, 9. o., <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/es/03/cv00/cv00648.es03.pdf>, amely szerint: „E rendelkezés nem szerepel a jelenlegi Szerződésekben. Megállapítja az alkalmazandó eljárást, amennyiben valamely tagállam úgy döntene, hogy kilép az Európai Unióból. E rendelkezésben meghatározott eljárás részben a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezményen alapszik.

Három pontra hívják fel a Konvent figyelmét:

- Bár kívánatos lenne, hogy az Unió és a kilépő állam között megállapodás jöjjön létre a kilépés módjáról és a jövőbeli kapcsolatokról, úgy vélték, hogy e megállapodás nem kell, hogy a kilépés feltétele legyen, hogy ne üresedjen ki az önkéntes kilépés fogalma [...]”

140. Egyúttal számos módosítást terjesztettek az Európa jövőjével foglalkozó Konvent elé, amelyek arra irányultak, hogy a kilépésről szóló határozattal szemben lényeges feltételeket írjanak elő, vagy azt a kilépő tagállam és az Unió közötti megállapodás elérésétől tegyék függővé.⁸⁸ Valamennyi módosítást elutasították, ami kiemeli az egyoldalúság jelentőségét az EUSZ 50. cikk szerinti eljárásban.

141. Az EUSZ 50. cikk fenti, szó szerinti, rendszertani, teleológiai és történeti vizsgálata arra enged következtetni, hogy az lehetővé teszi valamely tagállam kilépési szándéka bejelentésének egyoldalú visszavonását a kilépési megállapodás megkötésének időpontjáig.

4. A kilépés bejelentésének egyoldalú visszavonása esetén alkalmazandó feltételek és korlátok

142. Ha elfogadjuk, hogy az EUSZ 50. cikk keretében lehetséges a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonása, még meg kell határozni, hogy a visszavonás bizonyos feltételekhez vagy korlátokhoz van-e kötve, ahogy az véleményem szerint fennáll.

143. Az első feltétel az alakra vonatkozik. A kilépési szándék bejelentéséhez hasonlóan annak visszavonását is a tagállam által az Európai Tanácsnak címzett hivatalos aktussal kell megtenni (az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése). A visszavonás, a kilépés bejelentéséhez hasonlóan, az adott szerződés fennállására vonatkozó hivatalos jogi aktus, és a kettő között eljárási párhuzamnak kell lennie.⁸⁹

144. A második feltétel a belső alkotmányos követelmények tiszteletben tartásában áll. A tagállamnak a kilépésre irányuló döntéshozatal során alkalmazandó tagállami alkotmányjogi követelményeket – amely kilépést ezt követően bejelentik az Európai Tanácsnak (az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése) – szintén tiszteletben kellene tartania, amikor a szóban forgó bejelentés visszavonása mellett dönt.

145. Bár ez inkább olyan probléma, amelyet az adott tagállam feladata megoldani, ha a belső alkotmányos szabályok például az Unióból való kilépési szándék bejelentésének előfeltételeként előírják a parlamenti jóváhagyást (ez a helyzet az Egyesült Királyságban a Miller ítélet szerint),⁹⁰ logikusnak tűnik számomra, hogy a szóban forgó bejelentés visszavonása szintén ugyanazt a parlamenti jóváhagyást igényelje. Ez megakadályozza a tagállam általi, megtévesztő visszavonásokról szóló bejelentést és a kétértelmű, illetve kevésbé világos visszavonásokat is,⁹¹ amelyekből nem következtethető ki tisztán a tagállam álláspontja.

146. A kilépésre vonatkozó bejelentés visszavonása igazolásának szükségességét illetően, ha az EUSZ 50. cikk azt nem írja elő az eredeti szándék közzétevése során, a visszavonáskor sem lenne nélkülözhetetlen. Mindazonáltal észszerű lenne, ha az állam megindokolná a többi uniós tagállam előtt az álláspontjának változását, amely, mivel a korábbi aktsaival ellentétes, magyarázatot igényel.

147. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdéséből következik a kilépési szándék bejelentése visszavonásának időbeli korlátja: a tárgyalásokra meghatározott kétéves időszakon belül lehetséges, amely a kilépési szándék Európai Tanácsnak történő bejelentésével indul. Logikusan, a kilépési megállapodás megkötését követően, amely a felek egyetértését feltételezi, a bejelentés visszavonása lehetetlenné válik, mivel a bejelentés akkor már teljes egészében hatályossá vált.

88 CONV 672/03. sz. dokumentum, 2003. április 14., Az uniós tagságra vonatkozó módosítási javaslatok vizsgálati lapja: az I. rész X. címével kapcsolatos cikkek tervezete (43–16. cikk), <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/es/03/cv00/cv00672.es03.pdf>.

89 Az Egyesült Királyság esetében, mivel a kilépés bejelentése a brit miniszterelnök levelével történt, elegendő lenne hasonló módon közölni a visszavonást az Európai Tanáccsal.

90 Lásd az 5. lábjegyzetet.

91 Bernath, D., „Bona fide and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal”, *European Law Review*, 2018., 2. szám, 243–245. o.

148. Az egyoldalú visszavonási jog gyakorlásának másik korlátját a jóhiszeműség és a lojális együttműködés (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) elve jelöli ki.⁹²

149. A Bizottság és a Tanács éppen azt hangsúlyozta, hogy az egyoldalú visszavonás az EUSZ 50. cikk szerinti eljárással való visszaélésre adhat lehetőséget. Véleményük szerint a visszavonhatóság lehetővé tenné a tagállam számára, hogy az uniós intézményekhez és a többi tagállamhoz képest előnyösebb helyzetben legyen a kilépési megállapodására irányuló tárgyalásokon, mivel a bejelentését visszavonhatja, és a tárgyalásokat megszakíthatja, ha számára azok nem kedvezően alakulnak.

150. Továbbá, a Bizottság és a Tanács szerint, a tagállam újból bejelenthetné a kilépési szándékát, amellyel újabb kétéves tárgyalási időszak kezdődne. A Tanács szerint a tagállam ilyen módon meghosszabbíthatná a tárgyalási időszakot, és ezzel megkerülné az EUSZ 50. cikk (3) bekezdését, amely az Európai Tanács számára biztosítja azt, hogy egyhangúlag határozzon az említett időszak kibővítéséről. A taktikai visszavonások lehetősége a Bizottság szerint ellentétes az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás logikájával.

151. Ezek az érvek (különösen a második) az egyoldalú visszavonás lehetőségének kizárása szempontjából a legmeggyőzőbbek. Azonban nem hiszem, hogy ilyen mértékben meghatározóak lennének.

152. Egyrészt valamely joggal való visszaélés vagy valamely jog jogellenes alkalmazásának lehetősége általában véve nem indok ugyanezen jog fennállásának tagadására. A feladat inkább az, hogy a megfelelő jogi eszközök használatával véget kell vetni a visszaélésnek.

153. Másrészt a visszavonási joggal való visszaélés ellenszere a visszaélésszerű magatartás tilalmának Bíróság által kimondott általános elve, amely szerint a jogalanyok az uniós jogi normákra nem hivatkozhatnak csalárd módon vagy visszaélésszerűen és az uniós jogszabály alkalmazása nem támogathatja a gazdasági szereplők visszaélésszerű magatartását.⁹³ Ez az általános elv akkor alkalmazható az EUSZ 50. cikk keretében, ha valamely tagállam a bejelentések és azt követő visszavonások alkalmazásával valósít meg visszaélésszerű magatartást, hogy az Unióból való kilépéshez jobb feltételeket alakítson ki.

154. A *taktikai* jellegű visszavonásokat illetően, amelyekről a Bizottság és a Tanács beszél, két ok arra indít engem, hogy ennek ne tulajdonítsak olyan jelentőséget, amellyel az említett intézmények azt felruhazzák.

155. Az egyik ok, hogy a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben, amely Bíróság által megválaszolandó kizárólagos kérdés, egyetlen olyan elem sincs, amely az eredeti határozat visszavonásának lehetőségével való visszaélésre utalna (a hatáskörrel való visszaélés értelmében, mint a közhatalmi szerv által hozott jogi aktus érvénytelenségének oka, amelyet az EUMSZ 263. cikk említ). Ráadásul az esetleges visszaélés kizárólag a kilépési szándék *második* bejelentésekor, nem pedig az első bejelentés egyoldalú visszavonásával következne be.

156. A másik ok az, hogy rendkívül nehéznek tűnik számomra, hogy a taktikai jellegű visszavonások a gyakorlatban megsokszorozódhassanak, és leértékelődjön egy olyan lehetőség, amelynek kétségtelenül komoly következményei vannak. A visszavonás olyan döntés, amelyet a kilépő tagállamnak kellett meghoznia a saját alkotmányos követelményeivel összhangban. Mivel a korábbi alkotmányos döntés visszafordításáról van szó, a változtatáshoz a kormánytöbbség által elfogadott módosításra, népszavazás

⁹² A lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében kimondott elve értelmében az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tisztelőben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában (2016. szeptember 6-i Petruhhin ítélet, C-182/15, EU:C:2016:630, 42. pont; 2018. július 25-i Generalstaatsanwaltschaft ítélet [fogvatartási körülmények Magyarországon], C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, 109. pont). A Bíróság szerint „ez az elv nem teszi lehetővé a tagállamok számára az uniós jog által előírt kötelezettségeik megkerülését” (2016. október 18-i Nikiforidis ítélet, C-135/15, EU:C:2016:774, 54. pont).

⁹³ Lásd e tekintetben: 2017. november 22-i Cussens és társai ítélet (C-251/16, EU:C:2017:881), 27. pont.

kiírására, az ország legfelsőbb szintű bíróságának a kilépési határozat megsemmisítéséről szóló ítéletére vagy egyéb olyan intézkedésre van szükség, amelyet a gyakorlatban nehéz megvalósítani, és amely hosszadalmas, illetve bonyolult jogi eljárások alkalmazását igényli. A saját alkotmányos követelményekkel összhangban történő visszavonás kötelezettsége tehát a visszatartó szűrő annak megakadályozására, hogy az EUSZ 50. cikk szerinti kilépési eljárással a taktikai visszavonások nyomán visszaéljenek.

C. A kilépési szándék bejelentésének megegyezéssel visszavonása az EUSZ 50. cikk keretében

157. A kérdést előterjesztő bíróság csak annak meghatározása céljából kéri a Bíróságtól az EUSZ 50. cikk értelmezését, hogy az lehetővé teszi-e a kilépési szándék bejelentésének *egyoldalú* visszavonását. Nem kér tehát állásfoglalást arról, hogy a hivatkozott cikkel összeegyeztethető-e a *megegyezéssel* visszavonás.⁹⁴

158. Mindazonáltal, a Bizottság és a Tanács azt követően, hogy az írásbeli észrevételeikben tagadta, hogy az EUSZ 50. cikk alátámasztja az egyoldalú visszavonást, felvetette annak lehetőségét, hogy e rendelkezés megengedi az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott visszavonást.

159. Ha a Bíróság elfogadja az egyoldalú visszavonást, nincs szükség a Bizottság és a Tanács álláspontjára adandó válaszra. Álláspontjaikat azonban a teljesség érdekében megvizsgálom.

160. A Bizottság szerint, ha valamely tagállam vissza kívánja vonni a kilépési szándék bejelentését és az Unió tagja kíván maradni, megoldást kell találni kérelme elbírálására, tekintettel arra, hogy az egyoldalú visszavonás nem elfogadható.

161. Mivel az EUSZ 50. cikk e tekintetben nem tartalmaz kifejezetten megoldást, a Bizottság és a Tanács azt javasolja, hogy az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott visszavonást tekintsék megvalósíthatónak. Tekintettel arra, hogy az EUSZ 50. cikk (3) és (4) bekezdése felhatalmazza az Európai Tanácsot arra, hogy a tárgyalási szakaszt egyhangúlag és a kilépő állam részvétele nélkül meghosszabbíthassa, a kilépési szándék bejelentésének visszavonását is egyhangúlag kellene az Európai Tanácsnak elfogadnia.

162. A Bizottság hozzáteszi, hogy az Európai Tanács tekintetében kell e jogkört elismerni, mert nem lenne megvalósítható a valamennyi tagállam általi, saját alkotmányos követelményeik alapján történő jóváhagyás, ha a visszavonás elfogadásáról gyorsan kell döntést hozni. Ha a kilépés megtörtént és az állam vissza kíván térni az Unióba, az EUSZ 50. cikkének (5) bekezdése tényleg a tagállamokra bízta az újrafelvételét, az EUSZ 49. cikk szerinti csatlakozási eljáráson keresztül.

163. Úgy vélem, hogy az EUSZ 50. cikk megengedi a kölcsönösen elfogadott visszavonást az álláspontján változtató, kilépő állam, és azon uniós intézmények között, amelyek az adott állammal a kilépéséről tárgyalnak. Ha elfogadjuk a többet (egyoldalú visszavonás), el kell fogadnunk a kevesebbet is (megegyezéssel visszavonás). A megegyezéssel visszavonás egyébként összhangban van a Bécsi Egyezmény 54. cikkének b) pontja mögött meghúzódó elvvel, amely rendelkezés szerint valamely szerződésből kilépésre sor kerülhet „bármikor, valamennyi részes fél egyetértésével, a többi szerződő állammal történt tanácskozás után”.

164. A megegyezéssel visszavonás lehetősége tehát nem veszélyezteti a kilépési szándék bejelentésének egyoldalú visszavonását, amelyet a kilépő tagállam az EUSZ 50. cikk értelmében mindig fenntart.

⁹⁴ A jogtudomány általában kész elfogadni a kilépési szándékról szóló nyilatkozat megegyezéssel visszavonását, ha a bejelentést tevő állam és az Európai Unió többi tagállama megállapodik erről. Lásd e tekintetben: Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. és Facenna, G., 32. lábjegyzetben idézett mű, 19. o.

165. Márpedig nem tekintem összeegyeztethetőnek az EUSZ 50. cikkel annak lehetőségét, hogy a kilépési szándék bejelentése csak az Európai Tanács egyhangú határozatával vonható vissza (az EUSZ 50. cikk szerinti formában), ahogy azt a Bizottság és a Tanács javasolni látszik az egyoldalú visszavonás kizárásával.

166. Az Európai Tanács egyhangú határozatával való visszavonást ahhoz, hogy megegyezéssé legyen, a kilépő tagállamnak kellene kérnie oly módon, hogy ha a tagállam nem értene egyet, az Európai Tanács nem írhatná azt elő számára, még egyhangú döntéssel sem.

167. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése nem teszi lehetővé a második, tárgyalási szakasz meghosszabbítását, „kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz”. Analógia útján úgy vélem, hogy szükség van a kilépő állam kérelmére, megkerülhetetlen feltételként ahhoz, hogy az Európai Tanács egyhangúlag elfogadja a bejelentés visszavonását.

168. E garancia biztosítja a kilépési határozat visszavonásának egyoldalúságát. Ha a kilépési szándék bejelentése visszavonásának elfogadása az Európai Tanácsban történő egyetlen szavazástól függne, amely az EUSZ 50. cikk szerinti formában és egyhangúlag történne, az Unióból való kilépés joga (és fordítva, a bennmaradás joga) kicsúszna a tagállam ellenőrzése, szuverenitása és alkotmányos követelményei alól, és az Európai Tanács hatáskörébe kerülne.

169. Annak elfogadása, hogy az Európai Tanácsnak kellene a végső döntést egyhangúlag meghoznia a kilépési szándék bejelentésének visszavonásával kapcsolatban, növelik annak kockázatát, hogy a tagállam akarata ellenére lépjen ki az Unióból. Ha a többi 27 tagállam közül csak egy megakadályozná az Európai Tanács (az EUSZ 50. cikk szerinti) egyhangú döntését, ez elegendő lenne ahhoz, hogy meghiúsítsa azon állam akaratát, amely közli azon szándékát, hogy az Unióban kíván maradni. Az érintett állam a kilépési szándék bejelentését követő két éven belül elhagyná az Uniót (kizárnák) azon szándéka ellenére, hogy továbbra is e nemzetközi szervezet tagja maradjon.

VI. Véggövetkeztetés

170. A fenti megállapítások értelmében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Court of Session, Inner House (legfelsőbb polgári bíróság, fellebbviteli kollégium, Skócia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„Amennyiben valamely tagállam bejelentette az Európai Tanácsnak azon szándékát, hogy ki kíván lépni az Európai Unióból, az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke a kilépési megállapodás megkötésének időpontjáig lehetővé teszi e bejelentés egyoldalú visszavonását, feltéve hogy alkotmányos követelményeivel összhangban határoz a visszavonásról, azt hivatalosan közli az Európai Tanáccsal és nem merül fel visszaélészerű magatartás”.