

KAPONYI ERZSÉBET*

Kiválás és kilépés: atipikus esetek és lehetséges forgatókönyvek az Európai Unióban

I. Bevezető gondolatok

Az államok diszkrecionális joga, hogy szuverenitásuk megőrzése vagy relatív korlátozása mellett (pl. Európai Unió)¹ mellett belépjenek egy vagy több nemzetközi szervezetbe, és ha érdekük úgy diktálja, akkor ezekből a szervezetekből ki is léphessenek.² A nemzetközi jog alapelveivel összhangban a szerződő felek értelemszerűen módosíthatják és meg is szüntethetik a nemzetközi szervezetek alapító dokumentumait. A nemzetközi szabályai szerint a tagság megszűnésének alapesetei a kilépés és a kizárás. Kilépés esetén a kilépő tagállam egyedül határoz, a kizárásnál a többi tag dönt így. Előfordulhat az is, hogy megszűnik a tagság, ha maga az állam, vagy a nemzetközi szervezet szűnik meg. Egy nemzetközi szerződés megszűnése vagy abból való kilépés, a 1969-ben Bécsben elfogadott a „Szerződések jogáról szóló egyezmény” (továbbiakban: Bécsi Egyezmény) szerint elsősorban az adott nemzetközi szerződés rendelkezéseinek megfelelően történhet, vagy bármikor, a többi szerződő állammal történt tanácskozás után, amennyiben azzal valamennyi részes fél egyetért.³ A Bécsi Egyezmény kimondja, hogy az a nemzetközi szerződés, amely a megszűnésére vonatkozólag nem tartalmaz rendelkezést, és amely nem rendelkezik a felmondásról vagy a kilépésről, nem mondható fel és nem lehet kilépni belőle, kivéve, ha megállapítható, hogy a részes felek meg kívánták adni a felmondás vagy a kilépés lehetőségét, vagy ha a felmondás vagy a kilépés joga a szer-

* Egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézete

¹ A Luxembourgi Bíróság 1964. július 15.- ítélete C-6-64. COSTA E.N.E.L ügyben. „Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elősőbbiséget.”

² A szerződés felmondásakor vagy megszüntetésekor minden esetben figyelembe kell venni a *pacta sunt servanda* elvét, azaz a szerződéseket úgy kell teljesíteni, ahogyan azt a szerződésekben kikötötték. Ugyanakkor a nemzetközi jog ismeri a *clausula rebus sic stantibus* elvét is, miszerint, ha a körülmények változnak, e változásokat a szerződés tartalmát illetően figyelembe kell venni.

³ 54. Cikk: A szerződés megszűnése vagy az abból való kilépés a szerződés rendelkezései vagy a részes felek egyetértése alapján 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről, [http://net.jogtar.hu/jr \[2014-06-15\]](http://net.jogtar.hu/jr [2014-06-15])

ződés természetéből következnek.⁴ Ebben az esetben a részes félnek legalább tizenkét hónappal előbb értesítést kell adnia arról, hogy a szerződést fel kívánja, mondani vagy abból ki kíván lépni. A kilépés lehetőségét az egyes nemzetközi szervezetek vagy explicit megfogalmazzák az alapító okmányaikban,⁵ vagy annak a lehetőségét a nemzetközi jog általános elveivel és a Bécsi Egyezmény fent idézett cikkeivel összhangban, azt lehetővé teszik.

Amint azt *Bodnár László* professzor egy, Pécsen, 2009-ben elhangzott konferencia előadásában kifejtette, hogy az Európai Unió egy különleges nemzetközi szervezet, amely a hagyományos nemzetközi szervezetek attribútumai mellett, egyedi sajátosságokkal is rendelkezik. „Az EU kétségkívül nemzetközi szervezetnek minősíthető, de olyan eltérő sajátosságokkal rendelkezik, amelyek egyetlen más, máig létező nemzetközi szervezetre sem jellemzőek; a szervezet szupranacionális jellegéből adódóan (vagy azt is mondhatnánk, hogy a funkcióképesség biztosítása okán), olyan sajátos sui generis jogrendszerrel bíró szervezetről van szó, amely jogrendszer sajátosságai nem kizárólagos jellemzői sem a belső jognak, sem a hagyományos nemzetközi jognak.”⁶ Az Európai Unió, az 1958-ban hatályba lépett Római Szerződést többször módosította, és újrafogalmazta a taggá válás feltételeit is, de a kilépés lehetősége csak az Alkotmányos Szerződésben fogalmazódott meg.⁷ A Konventen felmerült, hogy a kilépés lehetőségének biztosítása ellentétes az *‘ever closer Union’* elvével, illetve, hogy a kilépés a csatlakozási eljáráshoz hasonlóan csak egyhangú döntés mellett, vagy csak a szerződésmódosítás alkalmazásával legyen lehetséges.⁸ Ezek a javaslatok azonban nem kaptak kellő támogatást, tekintettel arra, hogy az Unióból való önkéntes kilépés lehetőségét a tagállamok többsége a tagállami szuverenitás biztosítása egyik alapfeltételének tekintette.⁹ Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának kudarcára után, az önkéntes kilépés intézménye a Lisszaboni Szerződés LSZ 50. cikke által került hatályos joganyagba. Ezek a cikkek kisebb eltérésekkel az Alkotmányos Szerződés szövegét tükrözik. Saját alkotmányos kö-

⁴ 56. Cikk, Megszűnésről, felmondásról vagy kilépésről nem rendelkező szerződés felmondása, vagy az abból való kilépés, *Ibid.*

⁵ Ilyen cikket tartalmaz a Marrakeshi Szerződés is. *XV. Cikk*, Felmondás 1. Bármely Tag felmondhatja a jelen Egyezményt. A felmondás egyaránt vonatkozik a jelen Egyezményre és a Multilaterális Kereskedelmi Megállapodásokra. A felmondást írásban kell betérjeszteni a WTO Vezérigazgatóhoz és az a betérjesztéstől számított hat hónap elteltével lép érvénybe. 2. Többoldalú Kereskedelmi Megállapodás felmondásánál <http://www.1000ev.hu/index> [2014-05-23]

⁶ BODNÁR LÁSZLÓ: *Az Európai Unió, mint különleges nemzetközi szervezet*. In: Együtt Európában – múlt, jelen, jövő, Szerk. PÁNOVICS ATTILA, az Európai Bizottság Magyarországi Képviselő, 2009, 56.o. Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) alapító Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából szervezett, 2007. március 22-i tudományos konferencián *Bodnár* professzor által tartott előadás szerkesztett, kibővített változata (kézirat lezárva: 2008. szeptember 30.).

⁷ I. rész I-60. cikk Önkéntes kilépés az Unióból.

(1) Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. 2004. október 29-én az Európai Unió 25 tagállamának vezetői Rómában aláírták az Unió alkotmányos szerződését s kihírdették az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2004. december 16-án (C sorozat, 310. szám) ; http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty [2014-05-23]

⁸ DESMOND DINAN: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 4th Edition, Amazon Publishing, 2010.

⁹ JOCHEN HERBST: *Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties”?* Germain Law Journal Vol. 06 No. 11. 1755–1960. pp.

vetelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát az Európai Tanácsnak kell, hogy bejelentse. Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt a kilépést kezdeményező állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel, meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait.¹⁰ A megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően. A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a kilépés 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 egyhangúan határoz. A szavazásoknál az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja nem vesz részt a rá vonatkozó határozathozatalban és a minősített többség számításánál sem veszik figyelembe. A Lisszaboni Szerződés számol az ismételt tagfelvétel lehetőségével is, miszerint az, az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételt kér. Ebben az esetben kérelmére a Lisszaboni Szerződés 49. cikkben megállapított eljárást kell alkalmazni.¹¹ Hangsúlyozni kell, hogy ez a lehetőség, magának az uniós tagságnak a megszüntetésére vonatkozik, és nem alkalmazható a megerősített együttműködésből pl. az eurózónából való kiválásra.¹² Míg az Unióba történő felvételhez a tagállamok egyhangú döntése szükséges, a kilépéshez a minősített többség is elég. Ez mindenképpen egyszerűbb eljárást sejtet, mint a csatlakozás, de azért úgy tűnik, hogy a kiszereződés időtartama sem lesz majd sokkal rövidebb, mint a csatlakozásé. Tekintettel arra, hogy erre az aktusra eddig még nem került sort, csak találgatni lehet a folyamat mikéntjét, azonban a kilépés hatásai – a tagállamok gazdasági egymásrautaltsága miatt – sokkal összetettebbek lehetnek, mint a belépésé. Bár jogi akadálya nem lenne, a kilépéstől számtalan politikai és technikai akadály elveheti a kedvét a tagállamoknak. Minden bizonnyal a legérzékenyebb veszteséget a belső piacból való kiválás okozhatja, beértve a négy szabadság elvesztését, de legalább is korlátozását.

II. Atipikus esetek: kiválás egy EGK tagállamból

Amint az a fentiekben említésre kerül, a kilépés jogi lehetőségét csak a Lisszaboni Szerződés teremtette meg, de a tagállamok e nélkül is megtalálták a módját érdekeik érvényesítésére. Ennek eklatáns példája az ún. üres székek politikája volt 1965-ben, ami-

¹⁰ Ezt a megállapodást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218 (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni.

¹¹ 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről [http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700168.TV& \[2014-06-12\]](http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700168.TV& [2014-06-12])

¹² GÁLIK ZOLTÁN: *Az eurozóna elhagyásának akadályai*, MKI Tanulmányok T 2011/42. Az Európai Unió országait sújtó szuverén adósságválság súlyosbodásával egyre gyakrabban merül fel a kérdés: elhagyhatja-e egy tagállam az eurózónát, feladhatja-e a közös fizetőeszközt, vagy kizárhatják-e a többiek az Európai Gazdasági és Monetáris Unióból (GMU). A válasz egyértelmű: jelenleg nagyon komoly gazdasági, jogi, politikai és technikai akadályai vannak az eurózóna elhagyásának, a kilépéstől/kizárástól remélt előnyök pedig alulmúlják a bennmaradás hátrányait. [http://www.grotius.hu/doc/pub/LFZQNN/2011 \[2014-06-12\]](http://www.grotius.hu/doc/pub/LFZQNN/2011 [2014-06-12])

kor Charles de Gaulle és a franciák bojkottálták a Tanács üléseit, és ellehetetlenítették a döntéshozatalt (the 'empty chair' policy).¹³ A kialakult helyzetnek a Luxemburgi Kompromisszum vetett véget 1966-ban. Ennek értelmében, bár néhány területen bevezették a többségi döntéshozatalt, a tagállamok valamilyen létfontosságú nemzeti érdekekre hivatkozva továbbra is ragaszkodhattak az egyhangúsághoz.¹⁴

Jóllehet az európai integrációból való kilépést csak a Lisszaboni Szerződésig tette lehetővé, két olyan eset is történt az Európai Gazdasági Közösségek idején, amely gyakorlatilag a kilépésnek tekinthető. Az egyik Algéria, amely Franciaország egyik tengerentúli megyéjeként vált az Európai Közösségek részévé, a másik pedig Grönland, amely Dániával csatlakozott az Európai Gazdasági Közösségekhez.¹⁵ Ami Algériát illeti, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 227. cikkének 2. bekezdése tartalmazta az akkori francia tengerentúli területekre és megyékre (TOM-DOM) vonatkozó előírásokat. Algéria, hosszú harcok után 1962-ben függetlenné vált, így okafogyottá váltak a rá vonatkozó közösségi előírások. Kilépésről jogi értelemben nem beszélhetünk, hiszen a tagállam Franciaország továbbra is a Közösségek része maradt, legfeljebb nem-európai területének egy jelentős része kivált belőle.

Grönland, Dániával együtt, annak részeként vált az Európai Közösségek tagjává 1973-ban, jóllehet a csatlakozásról szóló dán referendumot 1972-ben a grönlandiak többsége elutasította (70,3%). A dán Folketing 1978-ban lehetővé tette Grönland autonómiáját, amely 1979-ben lépett életbe. Az autonómiával élve, a grönlandi palament konzultatív referendumot írt ki az EGK tagságról, és 1982. február 23-án, ahol a választók többsége (53,02%) elutasította azt.¹⁶ 1982 májusában Dánia kérte a Tanácstól, hogy vizsgálja felül a Szerződéseket, és kezdeményezte, hogy Grönland kapja meg az ún. Tengerentúli Ország és Terület (Overseas Country and Territory, OCT) státuszt.¹⁷ Ezt a javaslatot az Európai Bizottság is támogatta. Az 1982-1984 közötti tárgyalások eredményeként 1984. március 13-án aláírták a Grönlandról szóló szerződést.¹⁸ 1985. január 1-től a tengerentúli területekre vonatkozó rendszer mintájára különleges kapcsolatot jött létre az Európai Közösség és Grönland között ('special case').¹⁹ Ennek központi eleme egy tízéves halászati egyezmény, amely hatévenként automatikusan meghosszabbodik.²⁰ A Lisszaboni Szerződés II. melléklete tartalmazza azon a tengerentúli országok és

¹³ HALDERMANS, J. ADAM: *De Gaulle and the Empty Chair crisis*. <http://www.slideshare.net/Jules11/de-gaulle-and-the-empty-chair-crisis> [2014-07-18]

¹⁴ A kompromisszumot 1984-ben alkalmazták utoljára, majd 1985 decemberében közös megegyezéssel megszüntették.

¹⁵ *Départements français d'Algérie: Oran, Alger et Constantine*. PHILIPPE & GILLES HOUDRY: *Les départements français typologie & histoire* Publication électronique VIFRANCE, version 6 du 10/04/2005 http://philippe.houdry.free.fr/Eprints/HistoireDepartements_FRE.pdf [2014-07-18].

¹⁶ <http://eu.nanoq.gl/Emner/EuGI/The%20Greenland%20Treaty.aspx> [2014-07-18]

¹⁷ DIMITRY KOCHENOV: *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Kluwer Law International, 2011 pp 89-91. pp. 312-314.

¹⁸ Official Journal of the European Communities, No. L 29/1, 1.2.85 Treaty amending regarding to Greenland, the Treaties establishing the European Communities <http://eu.nanoq.gl/Emner/EuGI/~media/419EF30F356645048639049D197273D3.ashx> [2014-07-18]

¹⁹ BERGLUND, SARA: *Prison or Voluntary Cooperation?* Scandinavian Political Studies, Vol. 29. No. 2, June 2006. (EBSCOhost, Academic Search Complete), pp. 157-159.

²⁰ Európai jogi unió-Párizstól Lisszabonig: A szerződések története, a Tanács Főtitkársága, 2012. március. 13. p.; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3111407HUC.pdf [2014-07-22]

területek listáját, amelyekre az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EMUSZ) negyedik részének rendelkezéseit kell alkalmazni. Ezen a listán van Grönland és még több tengerentúli területet pl. Új-Kaledónia és a hozzá tartozó szigetek, Francia Polinézia, Francia Déli és Antarktisz Területek, Wallis- és Futuna-szigetek, Mayotte,²¹ Saint-Pierre és Miquelon, Aruba, Holland Antillák stb. A Lisszaboni Szerződés 34. jegyzőkönyve, a Grönlandra vonatkozó különös szabályokról címen rögzíti a halászatról szóló alkut Grönland és az Unió között. Ennek értelmében a Grönlandról származó és a halászati termékek piacának közös szervezése alá tartozó termékeknek az Unióba történő behozatala – a közös piacszervezés szabályainak betartása mellett – mentes a vámok és az azokkal azonos hatályú díjak alól.²² Ezekre a termékekre nem vonatkoznak a mennyiségi korlátozások, illetve az azokkal azonos hatású korlátozások, ha az Unió és a Grönlandért felelős hatóság közötti megállapodás az Unió számára kielégítő módon lehetőséget biztosít az Uniónak a grönlandi halászati övezetekhez való hozzáférésre. Az ilyen termékek behozatalára vonatkozó szabályokkal kapcsolatos minden intézkedést – az ezek elfogadásával kapcsolatos intézkedéseket is beleértve – az EUMSZ 43. cikkében meghatározott eljárásnak megfelelően kell elfogadni.

III. Atipikus esetek: kiválási kísérletek egy uniós tagállamból

Az atipikus esetek közé sorolhatók azok a kiválási törekvések, amelyek közvetlenül nem az Európai Unióból való kilépésről szólnak, de mindenképpen érintik egy uniós tagállam és az Unió viszonyát. Természetesen felmerül a kérdés, ha egy az elszakadni vágyó terület önálló állammá válik, akkor mi lesz az ott élő lakosság, az ott működő vállalatok már korábban szerzett uniós jogosultságaival (pl. uniós állampolgársággal, a négy szabadságjoggal) és az hogyan tud – ha szeretne – egy ily módon önállóvá vált terület az Unióhoz csatlakozni? Erre jelenleg nincsenek speciális szabályok, jóllehet, egy olyan területnek a függetlenné válása, és önálló európai államként való csatlakozása az Unióhoz, amely korábban évtizedeken keresztül az európai integráció része volt, minden bizonnyal sok kérdőjelet vetít előre.

Jelenleg elsősorban Katalónia és Skócia esete foglalkoztatja az Európai Uniót és az európai politikusokat. Igen kényes politikai kérdésekről van szó, mert a kiválás előtt álló, különböző szintű önállósággal rendelkező régiók vagy tartományok lakóinak többsége nemzeti kisebbségnek minősül az adott uniós tagállamon belül. A fejleményeket így érthető módon, árgus szemmel figyelik mindazok a kisebbségek, amelyek valamely más tagállam területén már valamilyen szintű önállósággal, esetleg autonómiával rendelkeznek, vagy arra törekcszenek, és abban reménykednek, ha egy uniós tagállamban sikerülne egy kisebbség által lakott régiónak a kiválása, és önálló állammá alakulása, akkor az, a későbbiekben megfelelő hivatkozási alap lehetne számukra. Ha egy ilyen függetlenné válás sikeres lenne, akkor felmerülne a kérdés, hogy milyen feltételekkel

²¹ À Mayotte, le référendum du 29 mars 2009 s'est conclu par une très large majorité de votes favorables. Cette évolution a été consacrée par la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/> [2014-07-18]

²² <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 407.o. [2014-07-18]

tudna újonnan létrejönni állam csatlakozni az Európai Unióhoz, továbbá lehetséges lenne-e valamilyen formában akár egy másik tagállamhoz csatlakozzon?²³ Nem véletlenül a tagállamok egy része – elsősorban ahol nagyobb számú és önállóságra törekvő nemzeti kisebbségek élnek – nem szeretné, ha ezek a függetlenedési kísérletek sikeresek lennének, és a területükön élő nemzeti kisebbségeket is a kiválásra bátorítanák. A tagállamok messze nem egységesek a nemzeti kisebbségek kérdésének megítélésében, egyelőre egységes kötelező erejű uniós kisebbségvédelmi szabály nincs, és elfogadása nem is várható a közeljövőben.²⁴ Az uniós tagállamoknak a kisebbségek kérdéséhez való viszonyulást jól érzékelteti Koszovó függetlenné válásával kapcsolatos spanyol, görög, román, szlovák és ciprusi reakciók és aggályok, az a sajátos tény, hogy az Unó öt tagállama még mindig nem ismeri el a potenciális uniós tagjelölt Koszovó függetlenségét.²⁵

Egy uniós tagállamból való kilépési kísérlet zajlik jelenleg a 7,6 millió lakosú Katalóniában. Mellőzve a hosszú történeti fejtegetéseket, Katalónia, mint spanyol tartomány, a harmincas években lezajlott spanyol polgárháborúban a köztársaságiak oldalán állt, és ezért Franco tábornok negyven éves diktatúrája idején még a katalán nyelv használata is

²³ Például az észak-koszovói szerb kisebbség 2013-ban, függetlenné szeretett volna válni, hogy aztán Szerbiához csatlakozhasson. A 2013 áprilisában aláírt ún. Pristina megállapodás ugyan széles körű önrendelkezési jogokat biztosít a szerbeknek, de kizárólag a koszovói állami, illetve jogi keretek között. Az észak-koszovói szerbek településszövetséget hozhattak létre, és a koszovói jogrenddel összhangban maguk intézhetik az oktatásügyet, a rendőrséget és az igazságszolgáltatást is. Bár Koszovó eredetileg olyan szerb kötelezettségvállalást szeretett volna elérni, amely szerint Szerbia nem akadályozza, hogy Koszovó taggá válhasson nemzetközi szervezetekben, a Szerbia és Koszovó között, az EU közvetítésével tíz tárgyalási forduló után tető alá hozott megállapodásban arra csak kötelezik magukat a felek, hogy nem akadályozzák egymás EU-integrációs erőfeszítéseit, és más államokat sem bíztatnak erre. http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/190413_eu-facilitated_dialogue_en.htm [2014-06-22]

²⁴ A Lisszaboni Szerződés 6. cikke kimondja ugyan, hogy „Az Unió [...] az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul” és az Alapvető Jogok Chartájának 21. és 22. cikkai is tartalmaznak utalást a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján történő diszkrimináció tilalmára illetve a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletére, de ezek nem alkotnak koherens egységet. Az Alapvető Jogok Ügynöksége (FRA) pedig hatáskör hiányában miatt nem képes ezen a téren sem hatékonyan fellépni. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf [2014-06-22]

²⁵ Koszovó 2008-ban kiáltotta ki függetlenségét, miután lejárt a NATO-közigazgatás mandátuma, amely az 1998-99-es háború után vette át a terület irányítását. Szerbia 2008 októberében az ENSZ közgyűléshez fordult, hogy kérje, a Hágai Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét, arról hogy Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása sérti-e a nemzetközi jogot. (“Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?) Szerbia álláspontja szerint a koszovói lépés sértette területi integritását. A Hágai Nemzetközi Bíróság 2010. július 22-i tanácsadó véleményét szerint azonban a nemzetközi jogban nem szerepel tiltás, amely a nemzetközi jogra vonatkozna. “Ennek alapján (a bíróság) megállapítja, hogy a függetlenség 2008. február 17-i kikiáltása nem sértette meg a nemzetközi jogot.” A bíróság kinyilvánította, hogy a függetlenséget nem a koszovói parlament az átmeneti kormány, vagy bármely más hivatalos koszovói testület, hanem „Koszovó polgárainak képviselői” nyilvánították ki, akikre nem alkalmazható a 1244-es határozat és az UNMIK által megalkotott Alkotmányos keretdokumentum megkötései. Források: *Decision on the annulment of the illegitimate acts of the provisional institutions of self-government in Kosovo and Metohija on their declaration of unilateral independence* (2008) <http://www.mfa.gov.rs/Facts/annulment.htm> [2014-06-22]; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, International Court of Justice, 22 July 20. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf> [2014-06-22]; *Kosovo and Serbia after the ICJ Opinion*, International Crises Group, Europe Report N°206 – 26 August 2010; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/0916_04/0916_04en.pdf [2014-06-22].

tiltott volt. Katalónia autonómiáját és a katalán nyelvhasználat jogát az 1978-as spanyol Alkotmány ismerte el, amely jelentős öngazgatási jogköröket adott, az ország 17 régiójának köztük Katalóniának és Baszkföldnek is.²⁶ Azóta, mindkét régió nagyobb autonómiát követel, ami egyes esetekben eltérő eredményeket hozott, így például Baszkföld megkapta az adóügyi önállóságot, míg Katalónia nem. Katalóniának, amely a spanyol GDP megközelítően egyötödét állítja elő, bruttó hazai termékének 8 százalékát kell befizetnie a központi költségvetésbe, és a katalán politikusok szerint, ez a hozzájárulás igazságtalan, aránytalan, ezzel támogatja a kormány Spanyolország szegényebb térségeit.²⁷ 2003. november 13-án az akkori spanyol miniszterelnök jelölt José Luis Rodríguez Zapatero, azt nyilatkozta, hogy támogatja a katalán autonómia bármilyen reformját, amit katalán parlament megerősít.²⁸ 2006. július 19-én fogadták el új autonóm szabályzatot (Statute of Autonomy of Catalonia), amely tartalmazza a katalán régió működésének általános kereteit és egyértelműen utal arra, hogy Katalónia, mind Spanyolország mind az Európai Unió része, osztja mindazokat az értékeket kötelezettségeket, amelyek ezzel járnak.²⁹ A 2008-as globális pénzügy válság még inkább felszínre hozta az ellentéteket a központi kormányzat és a katalán kormány között és miután a válság terhein való osztozásról Artur Mas katalán elnök sikertelen tárgyalást folytatott Mariano Rajoy spanyol miniszterelnökkel, felerősödtek a korábbi függetlenedési törekvések. 2009 decemberében a katalán civil szervezetek népszavazást tartottak, amelyen a lakosság körülbelül 30 százaléka vett részt, és azok 95 százaléka a függetlenség mellett szavazatot. 2013 január 23-án a katalán tartományi parlament 85:41 arányban, egy szimbolikus (purely rhetorical) nyilatkozatot fogadott el a katalán szuverenitásról és önrendelkezési jogról (Declaration of sovereignty and the right to self-determination by the people of Catalonia), amely szerint "Katalónia népe politikai és jogi tekintetben is szuverén".³⁰ A Nyilatkozat hitet tesz a mellett, hogy az önrendelkezési folyamat szigorúan a demokratikus szabályok szerint fog végbemenni. A spanyol központi kormány illegálisnak tekintette a tervezett függetlenségi népszavazást, és ez ellen panaszt nyújtott be a spanyol alkotmánybíróságnál (TC). Az alkotmánybíróság 2013 márciusában egyhangúan semmisnek és alkotmányellenesnek (null and unconstitutional) ítélte a katalán parlamenti nyilatkozatot, mivel az sérti a spanyol alkotmány 1.2 és 2. cikkeit, továbbá a Katalán Autonómiáról szóló Statútum 1 és 2.4 cikkeit is. 2013 szeptember 10-én a katalánok 400 km hosszú élőlánccal hívták fel magukra Európa és a világ közvéleményének figyelmét, a

²⁶ CSUDAY BALÁZS: *A spanyol alkotmányos intézményrendszer kialakulása Franco halála után*. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMino96-2-08-Csuday.pdf> [2014-06-22].

²⁷ Paths for Catalonia's integration in the European Union, Report number 6, Government of Catalonia, Barcelona 14 April 2014, p.8. http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia [2014-06-25].

²⁸ I will support any reform of the Catalan Statute of Autonomy approved by the Catalan Parliament," XAVIER VILÀ CARRERA: *The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?* <http://www.worldaffairsjournal.org/article/domain-spain-how-likely-catalan-independence> [2014-06-22].

²⁹ ARTICLE 1. CATALONIA Catalonia, as a nationality, exercises its self-government constituted as an autonomous community in accordance with the Constitution and with this Estatut, which is its basic institutional law.[...]" http://www.gencat.cat/generalitat/eng/estatut/titol_preliminar.htm [2014-06-22].

³⁰ [...]The Parliament of Catalonia encourages all citizens to be active players and protagonists of this democratic process of exercising the right of the people of Catalonia to decide. Barcelona, 22nd of January, 2013. <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/the-catalan-parliament-approves-the-declaration-of-sovereignty-and-the-right-to-self-determination-by-the-people-of-catalonia> [2014-06-22].

Spanyolországból való kiválás mellett demonstrálva.³¹ A 2013 novemberi előrehozott tartományi választásokon Katalóniában az addig is kormányzó jobboldali, az elszakadás párti Konvergencia és Unió (CiU) ugyan többséget szerzett, de csak úgy tudott kormányt alakítani, hogy a népszavazás ügyében szövetségre lépett a második párttal, a Katalán Köztársasági Baloldallal (ERC), amely most a kormányt kívülről támogatja. 2013. december 12-án a katalán kormány bejelentette, hogy 2014. november 9.-én vasárnap népszavazást tartanak Katalónia függetlenné válásáról.³² A spanyol igazságügy miniszter *Alberto Ruiz-Gallardon* kategorikusan kijelentette: "Nem lesz megtartva a szavazás". A hivatalos spanyol álláspont szerint, a spanyol alkotmány nem teszi lehetővé, hogy a 17 régió valamelyike – még ha önálló nyelve és zászlaja van is – kiváljon Spanyolországból. 2014. április 8-án a spanyol parlament elsöprő többséggel (299-47) elutasította a katalán régió függetlenségi referendumát. *Mariano Rajoy* spanyol miniszterelnök illegálisnak nevezte a népszavazás kezdeményezését, mivel arra az alkotmány nem ad felhatalmazást, azt is hangsúlyozva, hogy ez nem érzelmi, hanem jogi kérdés.³³ Az elszakadás híveinek lelkesedését csökkentheti, hogy önálló országgént mindenképpen az Európai Unión kívülre kerülnének, és számolniuk kell a Katalóniában élő spanyol anyanyelvű lakossággal is, akik közel a felét alkotják Katalónia népességének. Valószínűleg kihatással lesz az események menetére, a katalán nacionalista párt egyik meghatározó alakjának nemrég kirobbant adócsalási botránya is.³⁴ Minden esetre, a jelenlegi nyilatkozatok alapján, ha Katalónia egyszer függetlenné tud válni, útját az Európai Unió keretein belül kívánja folytatni. Katalóniának, mint független államnak a csatlakozása az Unióhoz minden bizonnyal egy atipikus csatlakozás lesz, amelyre jelenleg sem a Lisszaboni Szerződés 49. cikke, sem a nemzetközi jog nem tartalmaz explicit rendelkezéseket.³⁵

Hasonló kérdések fogalmazódhatnak meg Skócia függetlenségi törekvései, majd későbbi Uniós tagsága kapcsán is. Skócia ki szeretne válni az Egyesült Királyságból, és független államként csatlakozni szeretne az Európai Unióhoz. Az esetleges skót kiválásnak azonban teljesen mások a történelmi előzményei, más a jogi háttere, és más a támogatottsága is, mint Katalónia kiválásának. Lényeges, hogy az érintett brit kormány, ha nyilván nem is tartja kívánatosnak Skócia függetlenedési törekvéseit, 2012 október 15-én, *Edinburghban* megállapodást kötött a skót tartományi kormány vezetőjével,

³¹ Catalans to link up in human chain today in their call for secession from Spain. By AL GOODMAN, CNN September 11, 2013.; [http://edition.cnn.com/2013/09/11/world/europe/spain-human-chain/\[2014-06-22\]](http://edition.cnn.com/2013/09/11/world/europe/spain-human-chain/[2014-06-22]).

³² Kérdések: „Do you want Catalonia to become a state? And if the voter answers yes, then comes this: Do you want that state to be independent?” Ez némileg eltér a 2014 szeptember 18-ára tervezett skót népszavazás egyetlen kérdésétől, miszerint „Should Scotland be an independent country?” Political parties announce date for vote on Catalonia independence By AL GOODMAN, CNN; December 12, 2013 <http://edition.cnn.com/2013/12/12/world/europe/spain-catalonia-vote/index.html> [2014-06-24].

³³ "Together we all win, but separate, we all lose. This isn't just a question of law, but of sentiment [...] I can't imagine Spain without Catalonia, or Catalonia out of Europe." Spanish parliament rejects Catalan independence vote, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26949794> [2014-06-25].

³⁴ Ex-Catalan chief Pujol stripped of titles in Spain tax scandal www.euronews.com/newswires/2619328 [2014-07-28].

³⁵ The absence of explicit regulation in European law and international law for the case of entry into the European Union of a future independent Catalan state, Paths for Catalonia's integration in the European Union, Report number 6, Government of Catalonia, Barcelona 14 April 2014, p. 8.; http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Presidencia [2014-06-25].

amelyben már előre jogilag kötelezőnek ismerte el a skót függetlenségről szóló majdani népszavazás eredményét. A 2012-es edinburghi egyezményben *David Cameron* brit és *Alex Salmond* skót kormányfő többek között abban egyeztek meg, hogy Nagy-Britannia törvényhozása külön törvényerejű rendeletben ruházza fel a skót parlamentet a népszavazásról szóló, tartományi hatályú törvény kihirdetésének a jogával.³⁶

A skót királyság 1707-ben egyesült Nagy-Britanniával, viszonyukat a londoni és az edinburghi parlament által ratifikált uniótörvények rendezik (Act of Union).³⁷ A 2007 óta skót kormányfő *Alex Salmond* (Skót Nemzeti Párt), az első skót függetlenségi háborúban kiemelkedő jelentőségű bannockburni csata 700. évfordulójára³⁸ időzítette azt a bejelentést, miszerint népszavazást indítványoznak az Egyesült Királyságtól való elszakadás érdekében.³⁹ A népszavazásról szóló törvény-tervezetet (Scottish Independence Referendum Bill) 2013 november 14-én szavazta meg a skót parlament, a hatálybalépéséhez szükséges jóváhagyást (Royal Assent) pedig 2013. december 17-én kapta meg. A skót elszakadási törekvéseknek egyrészt történelmi, érzelmi, másrészt gazdasági okai vannak, ez utóbbiak közé tartozik a kőolajbevételek megosztásának kérdése az ún. *Barnett-formula* is.⁴⁰ Ezek a kérdések régóta napirenden vannak, az ún. Calman Bizottság (Commission on Scottish Devolution chaired by Professor *Sir Kenneth Calman*) több jelentésében is elemezte a hatáskör-megosztási kérdéseket és Skócia jövőjét.⁴¹ Fontos megemlíteni, hogy Skócia komoly előkészületek tett az elszakadás érdekében, így 2013 novemberében a skót kormány – *Alex Salmond*, és a helyettese, *Nicola Sturgeon* – egy 670 oldalas dokumentumot (Scotland's future) adott ki arról, hogyan is képzelik el a független Skócia jövőjét. A skót kormány honlapján 650 kérdésre bontva tanulmányozhatók a várható változások.⁴² Ennek az ún. Fehér könyvnek az elemzése egy önálló tanulmányt követelne, de így is elmondható, hogy az, nemzetközi jogi szempontból több igen aggályos elképzelést is tartalmaz a dokumentum. A terjedelmes dokumentum szerint, a független Skócia – a Nemzetközösségi Királyság jelenlegi 16 tagjához hasonlóan, beleértve Kanadát, Ausztráliát és Jamaicát – az angol királynőt továbbra is uralkodónak ismerné el. Skócia meg szeretné tartani a brit fontot fizetőesz-

³⁶ Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland; <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence> [2014-06-25].

³⁷ The Acts of Union, passed by the English and Scottish Parliaments in 1707, led to the creation of the United Kingdom of Great Britain on 1 May of that year. The UK Parliament met for the first time in October 1707. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/act-of-union-1707/> [2014-07-28].

³⁸ „The Battle of Bannockburn” 1314-ben Robert de Bruce skót király pár ezer fős serege megsemmisítő vereséget mért II. EDUÁRD angol király sokszoros túlerőben lévő haderejére. http://www.bbc.co.uk/scotland/history/articles/battle_of_bannockburn [2014-06-25].

³⁹ 2014. szeptember 18. „Should Scotland be an independent country?”

⁴⁰ The formula, devised in the 1970s by the Labour Chief Secretary to the Treasury, Joel Barnett, is used to calculate the level of block grant provided by the UK government to Scotland, Wales and Northern Ireland. MIKE DENHAM: *Unequal shares: The Definitive Guide to the Barnett Formula*; <http://www.taxpayersalliance.com/unequalshares.pdf> [2014-06-25].

⁴¹ The Commission on Scottish Devolution – the Calman Commission, Scotland's future in the United Kingdom: Building on ten years of Scottish devolution, published on 25 November 2009. SN/PC/04744, 4 June 2010, Parliament and Constitution Centre.

⁴² Scotland's Future <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/15> [2014-06-25].

köznek, és pénzügyi uniót szeretne alakítani a Nagy-Britanniával, amelyben a Bank of England lenne a skótok jegybankja is.⁴³ Ugyanakkor a skót kormány nem járulna hozzá a jövőben Nagy-Britannia atomfegyvereket tároljon Skóciában (NATO kötelezettség). A tervek szerint Skóciának saját hadserege és titkosszolgálatja lenne, és akár kilencven új nagykövetséget is létesíthetne.⁴⁴ Ami a skót partoknál kitermelt olaj bevételeit illeti, azokat teljes mértékben a skót kormány tartaná meg, viszont ennek fejében átvállalnának az Egyesült Királyság adósságából egy részt. Ezek a javaslatok igen csak felborzolták a kedélyeket és 2013 őszén az *The Economist* brit lap oldalain élénk vita indult meg arról, hogy mennyire reálisak a skót elképzelések. A skót függetlenség mellett és ellen kampányoló egyaránt jelentős erőket mozgatnak meg,⁴⁵ de a közvélemény kutatások szerint a skót lakosság többsége nem igazán lelkesedik az önálló Skóciáért.⁴⁶ Ennek ellenére a britek jogosan aggódnak a szeptemberi népszavazás kimenetele miatt, hiszen, amint azt, a *The Economist* megfogalmazta; egyáltalán nem mindegy, hogy marad-e a „*Great-Britain*” vagy „*Little England*” lesz belőle?⁴⁷ 2015-ben brit parlamenti választások lesznek, ezért az Európai Unióból való kilépést lebegtető brit kormányfő *David Cameron* igyekszik ebben a kényes helyzetben jól taktikázni, felhívni a figyelmet, azokra a hátrányokra, amely a kiválás miatt a skót polgárokat érintenék. Katalóniához hasonlóan, Skócia is szeretne függetlenné válását követően is az Európai Unióhoz tartozni.⁴⁸ Ennek kapcsán voltak olyan skót elképzelések, hogy Skócia, még akár függetlenné válása előtt – mint kilépését tervező brit tartomány – megkezdheti a tárgyalásokat az Unióval. Ezt a lehetőséget azonban a Lisszaboni Szerződés (az EUSZ 49. cikke) egyértelműen kizárja, mivel csak (európai) állam kérheti felvételét az Unióba. Skócia jelenleg, mind az Egyesült Királyság része, nem tekinthető önálló államnak és nincs önálló nemzetközi jogalanyisága sem. Az Európai Bizottság leköszönő elnöke *José Manuel Barroso* óva intette Skóciát attól, hogy amennyiben a függetlenné válna, automatikus uniós tagságra számíton és úgy vélte, hogy az egyhangúság kritériuma miatt Skóciának nagyon nehéz, majdnem lehetetlen lesz az Európai Unióhoz csatlakoznia.⁴⁹ Az uniós álláspont az, hogy ha egy EU-tagország valamelyik tartománya úgy határoz, hogy elszakad addigi anyaországtól, önálló állammá válik, akkor az, az állam, amelyből kiválik, az Unió tagja marad, a kivált és önállóvá váló országrész pedig harmadik (külső) or-

⁴³ Ennek lehetőségét a britek azóta is folyamatosan cáfolják.

⁴⁴ Membership of International Organisations and International Obligations, 268-287 <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/15> [2014-06-20]

⁴⁵ *Blair Jenkins* chief executive of the pro-independence Yes Scotland campaign, *Mr Darling*, the former UK chancellor – the Better Together campaign.

⁴⁶ GAVIN JACKSON: *Campaign against Scottish independence takes 10-point lead*: „Overall, 47 per cent of Scots would vote No to independence, 37 per cent would vote Yes and the remaining 15 per cent remain unsure, according to a rolling average of the past seven polls, which excludes the highest and lowest values” *Politics & Policy* June 19, 2014. <http://www.ft.com/intl/cms/> [2014-06-24].

⁴⁷ Little England or Great Britain? The country faces a choice between comfortable isolation and bracing openness. Go for openness, Nov 9th 2013; <http://www.economist.com/news/leaders/21589420> [2014-06-12].

⁴⁸ Our Relationship with Europe:256–267. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/15> [2014-06-20].

⁴⁹ *The Guardian*, Sunday 16 February 2014. <http://www.theguardian.com/politics/2014/feb/16/independent-scotland-extremely-difficult-join-eu> [2014-06-20].

szággá válik az Unióhoz képest.⁵⁰ Amennyiben a 2014 szeptemberi népszavazáson a lakosság támogatná Skócia kiválását, akkor legkorábban 2016 márciusban lehetne független, és kérhetné a felvételét a nemzetközi szervezetekbe, például az ENSZ-be, a NATO-ba, az Európa Tanácsba és az Európai Unióba.⁵¹

Az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán, itt is felmerül a kérdés, hogy mégis mennyiben lenne ez a csatlakozás atipikus, tekintettel arra, hogy Skócia már évtizedek óta egy uniós tagállam, azaz, az Európai Unió része. Szerény véleményem szerint, ha a 49. cikk alapján történne is a csatlakozás elindítása, nem lehetne ugyanazokat a szabályokat alkalmazni sem Skóciára, sem Katalóniára, mint más (potenciális) tagjelöltre. A taggá válás részben technikailag egyszerűbb eljárást igényelne, másrészt várhatóan bonyolultabb is lenne, a volt „anyaország” vagy hasonló helyzetet elé néző más tagállam esetleges vétója miatt.

IV. Kilépés az Európai Unióból

Ami a Lisszaboni Szerződésben ténylegesen nevesített önkéntes kilépést illeti, jelenleg két tagállam – az Egyesült Királyság és Hollandia – politikusait foglalkoztatja leginkább az Unió kívüli élet.

Az Egyesült Királyság csatlakozása bővelkedett érdekes fordulatokban, és a britek azóta is az érdeklődés homlokerében vannak. Nem csak az érdekes, hogy többszöri nekifutásra sikerült csak csatlakozás, hanem az, hogy alig léptek be az Európai Közösségekben, már majdnem ki is léptek.⁵² 1972-ben csatlakozási szerződést a konzervatívok írták alá, majd az ezt követő kormányváltás után három hónappal Munkáspárt gazdasági nehézségekre hivatkozva, módosítani szerette volna a döntést. Jóllehet az erről szóló népszavazás kiírása még 16:9 arányban sikerült, a brit választók 67,2 százaléka azonban nemmel szavazott a kilépésre. Ezt követően 1981-ben a Munkáspárt kongresszusán elfogadtak egy nyilatkozatot (Statement by the National Executive Committee of the Labour Party), melynek értelmében, ha győztek volna a következő választásokon, népszavazás nélkül is kezdeményezték volna a kilépést.⁵³

Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióhoz való viszonyát a Csatlakozási Egyezmény⁵⁴ és a Szerződésekhez csatolt számtalan jegyzőkönyv és nyilatkozat, valamint 2011. évi Európai Unióról szóló törvény (European Union Act (EUA) alkotják. A

⁵⁰ Barroso Levele a brit Lordok Házának, 2012 decemberében: “If part of the territory of a member state would cease to be part of that state because it were to become a new independent state, the treaties would no longer apply to that territory. [...] In other words, a new independent state would, by the fact of its independence, become a third country with respect to the EU and the Treaties would no longer apply on its territory.”

⁵¹ IAIN McLEAN, JIM GALLAGHER, GUY LODGE: *Scotland's Choices: The Referendum and What Happens Afterwards*, Edinburgh University Press, 2013.

⁵² DAVID GOWLAND, ARTHUR TURNER, ALEX WRIGHT: *Britain and European Integration Since 1945: On the Sidelines*, Rutledge, 2009, Adjustment to membership, 1973–84 pp.77–102.

⁵³ KRISTIAN STEINNES: *The British Labour Party and the Question of EEC/EC Membership 1960–72. A Reassessment*, Thesis for the degree of Philosophiae Doctor Trondheim, November 2010. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:390292/FULLTEXT02> [2014-06-12].

⁵⁴ <http://www.eurotreaties.com/eurotexts.html> [2014-06-12].

2011. évi uniós törvény kimondja (Part 1 Restrictions on treaties and decisions relating to EU), hogy a jövőben csak úgy lehetséges még több szuverenitás átadása az Uniónak, ha azt a britek népszavazáson jóváhagyják. A törvény azt is kimondja, hogy a brit parlament továbbra is szuverén, és az EU joga csak azért érvényesülhet az Egyesült Királyságban, mert a brit parlament ezt így akarja.⁵⁵ A brit euroszeptikus politikusok megnyilvánulásai már-már megszokott jelenségnek tekinthetők, de *David Cameron* 2013. január 23-án, Londonban tartott beszédje Európa szerete élénk visszhangot váltott ki.⁵⁶ Cameron részletesen elemezte az Egyesült Királyság és az Európai Unió kapcsolatát.⁵⁷ Kifejtette, hogy a britek számára az Unió nem önmagában vett cél, hanem a jólét és a stabilitás elérésének eszköze, a szabadság és a demokrácia záloga Európában és a világban. *David Cameron* új viszony kialakítását vetítette előre az Unióval, és a jelenlegi helyzetben úgy néz ki, hogy ha a brit konzervatívok 2015-ben ismét hatalomra kerülnek (és sikerül a liberális koalíciós partnerüktől is megválniuk), szeretnék a Lisszaboni Szerződést módosítani, egy új szerződést kitárgyalni, amely ha számukra nem lenne előnyös, akkor akár ki is léphetnek az Unióból. Ennek szabályai már adóttak, és tekintettel arra, hogy a kormányközi konferencia (IGC) összehívása politikai akarat kérdése, a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatának kezdeményezéséhez a briteknek támogatókat kell találniuk. Minden esetre nem minden brit politikus támogatja a *David Cameron* által felvázolt forgatókönyvet, és az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépését. Az Európai Unió mellett kardoskodók (pro-European backbenchers) létrehoztak egy különböző politikai pártokhoz kötődő prominens személyekből álló csoportot (Pro-EU “patriotic fightback” against eurosceptics), amely kampányt indított, hogy bemutassa, milyen előnyökkel jár az uniós tagság, és milyen veszteségei lennének a briteknek, a brit gazdaságnak, ha az Uniót kívül folytatnák.⁵⁸ Aki feltétlenül támogatja Cameron tervét, az nyilván *Nigel Farage*, az ún. UKIP (United Kingdom Independence Party) vezetője, aki szerint Európa nem létfontosságú a brit üzleti élet szempontjából, és a briteknek az Európán kívüli világ felé is kell nyitniuk. Lehet, hogy 2017-ben sor kerül az Egyesült Királyság kilépéséről szóló referendumra, és ha az eredményes lesz, akkor sor kerül majd a Lisszaboni Szerződés 50. cikkének alkalmazására. Amennyiben a referendumra nem kerülne sor, vagy az eredménytelen lenne, akkor az Egyesült Királyság minden valószínűség szerint további erőfeszítéseket fog tenni nemzeti érdekeinek hagyományos érvényesítésére, még több kivétel kialakítására. Az eddigi *opt-out*-ok lehetővé tették a briteknek, hogy számtalan kérdésben megtartsák hatásköreiket, és gyanítható, hogy a kilépés folyamatos lebegtetésével szeretnének még több engedményt kicsikarni a többi tagállamtól, az Uniótól. Ennek azonban vannak ésszerű határai, mert ha a

⁵⁵ EGEDY GERGELY: *Brit kilépés? – A népszavazás terve*. Polgári Szemle, 9. évfolyam, 1–3. szám, 2013. május. http://www.polgarszemle.hu/index.php?view=v_article&ID=538 [2014-06-12]

⁵⁶ CHRIS GIFFORD: *The UK and the European Union: Dimensions of Sovereignty and the Problem of Eurosceptic Britishness*, Oxford Journals, Parliamentary Affairs, <http://pa.oxfordjournals.org/content/63/2/321.short>.

⁵⁷ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [2014-06-12].

⁵⁸ *Sir Malcolm Rifkind, Nick Clegg, and Peter Hain* have all spoken out about the need to make the case for Britain's membership of the EU. „We have allowed the Conservative party to be seen as anti-European but there is a big cohort of pro-European backbenchers.” (the Mainstream Conservatives, led by Laura Sandys) Pro-Europe Tories break cover by *Elizabeth Rigby*, Deputy Political Editor; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/598bee14-7429-11> [2014-06-12].

tagállamok többsége is ezt a taktikát részesítené előnyben, akkor kilépések nélkül is elérhetetlenülhetne az Unió működése. Az sem zárható ki, hogy az Egyesült Királyság, az Unióból kilépve egy speciális státuszt érne el (svájci vagy norvég modell), de ebben az esetben már valószínű semmilyen ráhatása, befolyása nem lenne az európai döntéshozatalra, azokra a szabályokra, amelyeknek többségét azonban kénytelen lenne betartani. Minden esetre tény, hogy a britek nélkül az Európai Unió már nem lenne az, mint előtte, és a britek kiválása nem érdeke az Európai Uniónak. Valószínű, hogy a közelgő skót népszavazás kimenetele hatással lesz a brit kilépés tervére. Amennyiben a skót népszavazás eredményes lesz, akkor a kiválás meggyengítheti a britek tárgyalási pozíciót, hiszen a „*Little England*” más lenne, mint a jelenlegi Egyesült Királyság. Ha a referendum elutasítják Skócia kiválását, a népszavazás akkor is kihatással lehet az esetleges brit kilépésre, hiszen az egyik érv az együtt maradás mellett, minden előnyével és hátrányával, pont az Unió tagság.

Hollandiában egy kis Európa-ellenes párt *Geert Wilders* Szabadságpártja (Freedom Party) tartja napirenden az Unióból való kilépés lehetőségét. A párt által, a Capital Economics-nál megrendelt tanulmány szerint pozitív hatásokkal járna, ha Hollandia kilépne az Európai Unióból. Az optimista jövőképet sugalló tanulmány a holland üzleti szférának évente 20 milliárd euró megtakarítást jósol, sőt a költségvetés 240 milliárd euróval lenne alacsonyabb a kilépést követő 20 év alatt, főleg azért mert nem kellene az EU költségvetésbe befizetni. *Wilders* szerint Hollandia, Svájc és Norvégiához hasonló szabadkereskedelmi kapcsolatrendszerrel tárgyalhatna ki az Unióval. A közgazdászok azonban nem látják ilyen rózsásnak a helyzetet, hiszen nem lehet csak a hátrányok kiküszöbölését hangsúlyozni, a nélkül, hogy ne számolnának az uniós előnyök elvesztésével, amelyeket jelenleg Hollandia, a holland cégek és polgárok élveznek. Egyelőre nem sok jel mutat arra, hogy a holland polgárok tömegei azonosulnának ezzel az Unió ellenes retorikával, de a jelenséget nem szabad alábecsülni, ahogy *David Cameron* javasolta, az Unió és a polgárok közötti szakadékot minél előbb át kell hidalni.

V. Következtetések

Az Európai Közösségek öt évtizeden keresztül a korlátlan időbeli hatály (unlimited) elvét vallotta, szervezethez mind több állam csatlakozott, és hosszú éveken keresztül kemény tárgyalásokat folytatott, azért, hogy ennek az elit klubnak a tagja lehessen. Minden csatlakozó országnak mások voltak az érdekei, mások voltak a motivációi, de ha nem lett volna több a várható előny, mint a hátrány, valószínű az Unió története sem így alakult volna. Az egymást követő szerződések vezérfonala a már korábban is említett 'ever closer union' elve volt és nyilvánvaló az a törekvés, hogy az EU a világban mind gazdasági, mind politikai téren jelentős tényezőnek számítsa. Az „egységben az erő” elve, a globalizálódó világban egyre fontosabb, és nem véletlen, hogy jelenleg a Nyugat-Balkán országok az EU-ba igyekeznek és az átalakulás alatt álló Keleti Partnerség

körébe tartozó államok számára is egyre fontosabb az Unióhoz való közeledés.⁵⁹ Az Európai Unió sok előnye mellett, nyilván hátrányokkal is rendelkezik, amelyeket egyre kritikusabb hangok jelenítenek meg Unió szerte. A kérdés két részről merül fel; egyrészt az euroszeptikus, unió ellenes politikusok/politikai pártok részéről, másrészt a tagállamok polgárai részéről.⁶⁰ Izland 2014 tavaszán visszalépett a tagjelöltségtől, Hollandiában *Wilders* pártja nyíltan az EU-ból való kilépés mellett kampányol, és a brit miniszterelnök, *David Cameron* pedig lebegteteti a kilépést az Európai Unióból.

Jelenleg az Európai Unióban felerősödtek azok a hangok, amelyek az Unió előnyeit és vívmányait jelentéktelennek degradálva, annak hiányosságait és hátrányait hangsúlyozzák, általában, mindenféle reális alternatíva felmutatása nélkül. A világban végbe menő gyors változások és váratlan események sorozatát szemlélve, úgy tűnik, az Európai Unió sem tudja a korábbi módon, reformok nélkül megtartani pozíciót. Egyrészt nem kívánatos külső hatásokkal és kihívásokkal kell az Uniónak szembe néznie, másrészt azzal a jelenséggel, hogy napjainkban egyre több olyan európai politikai párt van, amely tőkét szeretne kovácsolni, szavazatokat szeretne nyerni az EU ellenesen retorikájával; bármi áron

Az Európai Uniót gyakran kritizálják, hogy nem tesz meg minden szükséges intézkedést egy-egy probléma megoldására, ugyanakkor elfelejtik, hogy az Unió csak a tagállamok által ráruházott hatáskörök keretén belül járhat el. A jogi feltételei adottak az önkéntes kilépésnek, és valószínű, előbb-utóbb lesz is olyan tagállam, amely ezzel a lehetőséggel élni fog. A kilépések megelőzésének csak egyetlen módja van; egy olyan átlátható módon működő, versenyképes és élhető Európai Unió megteremtése, amely nem csak nyilatkozatokban tesz tanúságot a polgárközelségről, nem csak elméletben biztosítja minden polgárának a Szerződésekből és az Alapvető Jogok Chartájába foglalt jogokat, diszkrimináció-mentes szabad életet, hanem a gyakorlatban is.

⁵⁹ Az EU nem kis összegeket fordít a Keleti Partnerség (svéd-lengyel kezdeményezésből kinőve a 2009. májusi prágai csúcstalálkozón indult hivatalosan útjára) körébe tartozó államokra (hat volt szovjet tagköztársaság Ukrajna, Moldova, Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia – esetleg Fehéroroszország).

⁶⁰ Például: United Kingdom Independence Party (UKIP), Danish Folkebevægelsen (People's Movement against the EU) the French Front National (FN) and Austrian Freedom Party (FPÖ) Danish Socialistisk Folkeparti and Die Linke (Germany), UK Conservative Party.