

Az Európai Unióból való kilépéssel összefüggő jogi és politikai kérdések a brit alkotmányos rendszerben

1. BEVEZETÉS

2016-ban az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak az Európai Unióból való kilépésről. Ennek eredményeként az angol választópolgárok csekély többsége a kilépésre szavazott, ami egy többéves folyamatot indított el a szigetországban. Írásomban a Brexittel kapcsolatos eseményeket elemzem, melynek középpontjában a Parlament és Kormány közötti alkotmányos és politikai küzdelem áll. Ezzel összefüggésben a brit Legfelsőbb Bíróság két döntését is be kell mutatnom, amelyen keresztül érzékelhetővé válik a jogi és politikai kérdések összetettsége.

2. A BRIT ALKOTMÁNYOS RENDSZERRŐL

A brit közjogi gondolkodás egyik meghatározó eleme a szuverenitás-felfogás, melynek alapja, hogy az uralkodó és a Parlament közötti több évszázados küzdelem eredményeként a brit szuverenitást a Parlament mint intézmény testesíti meg és nem a nemzet. Az angol történelemben 1066 óta a Korona jelképezi a szuverenitás külső forrását Rómával és a pápával szemben, ami egyúttal a kontinentől való függetlenségét is meghatározza. A belső szuverenitást pedig a Parlament testesíti meg a király hatalmával szemben.^[2] Ezt az alkotmányos megoldást felfoghatjuk a törvényhozó hatalom egy sajátos megosztásaként is, melyet hagyományosan a „király a Parlamentben” (King/Queen in Parliament) elnevezéssel illetünk.^[3]

A szigetország közjogi berendezkedésben – ellentétben Montesquieu hatalmi ágak megosztásának klasszikus elméletével – a hatalmi ágak és ahhoz kapcsolódó funkciók nagymértékben összefonódtak.^[4] A hatalmi ágak kölcsönösen

[1] SZE PhD-hallgató Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Témavezető: Dr. Erdős Csaba egyetemi docens és Dr. Stumpf István egyetemi tanár, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék.

[2] SZILÁGYI ÉVA: *Az Egyesült Királyság Uniói politikájának dilemmái: integráció vagy elszigetelődés?*, in: *EU workingpapers*, 2005/4. szám, 80.

[3] MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 218.

[4] SZANISZLÓ KRISZTIÁN: *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés*, in: *JURA* 2017/2. szám, 423.

ellenőrzik egymást, ami a funkciók részleges átvételét vagy gyakorlását is jelenti.^[5] A „király a Parlamentben” elv értelmében az uralkodó része a törvényhozó hatalomnak. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom összefonódását pedig jól szemlélteti, hogy a kormánytagság parlamenti képviselőséghez kötött, amivel a kormány tevékenysége feletti parlamenti ellenőrző szerepét kívánták erősíteni.^[6] A Parlament és a Kormány összefonódása és egymástól való függősége, valamint a független bíróságok széleskörű jogfejlesztő tevékenysége biztosítja a jog elsődlegességét az esetleges kormányzati önkénnyel szemben. A brit íratlan alkotmány koherenciáját a common law jogrendszer és a joguralom (Rule of Law) doktrínája biztosítja.^[7] Érdemes azt is kihangsúlyozni, hogy a parlamenti döntéseket semmilyen fórum nem bírálhatja felül. Viszont a parlamenti szuverenitás doktrínája nem azt jelenti, hogy minden kérdésben a Parlamentnek kell döntenie, de azt igen, hogy a Parlament mondja ki a döntő szót a döntéshozatal rendjének megállapításában.^[8]

3. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG 2017-ES DÖNTÉSE^[9]

A Legfelsőbb Bíróság döntésének előzménye egy Gina Miller által kezdeményezett per volt, melyet az Európai Unióból való kilépésért felelős miniszter ellen indított meg. Az eljárás a Felsőbírság előtt (High Court of Justice) folyt. A bíróságnak abban kellett döntenie, hogy az EU-ból való kilépéshez szükséges bejelentéshez a Kormánynak szüksége van-e Parlament jóváhagyására, ahol a fórum kimondta, hogy ez a jóváhagyás szükséges.^[10] A Kormány a Legfelsőbb Bíróság előtt megtámadta a döntést.

A Legfelsőbb Bíróság már a határozat elején egyértelművé tette, hogy nem tér ki annak értékelésére, hogy vajon mennyire volt bölcs döntés a kilépés mellett szavazni, nem foglalkozik a kilépés feltételeivel, a határidőkkel, intézkedésekkel, illetve az EU-val való kapcsolat jövőbeli részleteivel. A bíróság szerint ezek politikai kérdések, melyek a Parlamentre, illetve a Kormányra tartoznak.^[11]

A Legfelsőbb Bíróságdöntésében hangsúlyozta a brit alkotmányosság alapelvét, a parlamenti szuverenitást. A törvényalkotás Angliában a Parlamenten keresztül gyakorolható. A jogalkotási folyamat kiindulópontja egy javaslat (Bill).

[5] BALÁZS ZOLTÁN: A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai, in: *Working Papers in Political Science*, 2012/8. szám, 2.

[6] BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia*, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 499.

[7] SZANISZLÓ: i. m. 423.

[8] SZABÓ ZSOLT: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?, in: *Parlamenti Szemle*, 2016/2. szám, 1.

[9] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union, <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html?fbclid=IwAR1sO9VkjRH1OMkhnNx0MXKMhRMpjGHM4-ziAwM-4ba5Y8jzaMJ41F6ZNErk>, letöltés ideje: 2020. augusztus 02.

[10] <https://www.judiciary.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>, letöltés ideje: 2020. augusztus 02.

[11] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 4. o. 3. pont.

A javaslat pedig kizárólag akkor válik törvénné, ha azt a Parlament – gyakran módosításokkal – elfogadja. Általában mind a két ház, de nem minden esetben. A jogalkotási folyamat végén pedig az uralkodó formálisan jóváhagyja azt. Tehát a Parlament a jogalkotás alapja.^[12]

A Korona közigazgatását azonban a végrehajtó hatalom gyakorolja. Habár ennek a jogosítványnak összhangban kell állnia a törvényalkotással és a common law-val, máskülönben a Kormány megváltoztathatná vagy meg is sérthetné a törvényeket, amit egyébként nem tehet meg. A Kormány jogalkotási hatásköre ugyanis kizárólag törvényi felhatalmazáson alapulhat.^[13]

A fellebbezés fő kérdése tehát az volt, hogy a Kormánynak van-e lehetősége változásokat előidézni a belső jogban azáltal, hogy hatásköröket gyakorol nemzetközi szinten. Ez alapvetően a brit alkotmányos rendszer két jellemző vonására vezethető vissza. Az egyik, hogy a brit kormánynak lehetősége van nemzetközi szerződésekhöz csatlakozni, illetve azokból bármikor ki is léphet a Parlament előzetes közreműködése nélkül. Ez a jogosultság elvileg magába foglalja azt is, hogy az Európai Unióból való kilépésért felelős miniszter visszavonja az EU-s csatlakozási szerződéseket. Az angol jogrendszer másik fő jellemzője, hogy a kormány hatáskörébe nem tartoznak olyan jogosítványok, amelyek gyakorlása változásokat idézhet elő a belső jogban, kivéve akkor, ha erre van törvényi felhatalmazás. E szabály pedig elviekben megakadályozza a Kormányt abban, hogy a Parlament felhatalmazása nélkül vonja vissza az EU-s szerződéseket.^[14]

A miniszter érvelése szerint a Kormány fenti jogosítványa az EU-s szerződésekkel kapcsolatban is gyakorolható, így nincs szükség a Parlament előzetes hozzájárulására a kilépéshez.^[15] A Kormány érvelése szerint az European Communities Act 1972 (továbbiakban: ECA) nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Kormány visszavonja az Unió szerződéseket, továbbá a Kormány jogosult végrehajtani az EU jogforrásait.^[16] Fontos azonban kiemelni egy alapvető különbséget: azt, hogy az EU jogforrásainak módosításai milyen változásokat idéznek elő az Egyesült Királyság jogában, nem azonos azzal, hogy az EU-s szerződések visszavonása milyen hatással van a belső jogra. Az EU-ból való kiválás hatalmas változásokat idéz elő az Egyesült Királyság alkotmányos berendezkedésében azáltal, hogy az EU-s jog megszűnik a belső jog forrásaként létezni, továbbá a kilépéssel számos, a brit lakosságot megillető jogosultság is megszűnik. E körülményekre alapozva a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a Kormány a Parlament felhatalmazása nélkül nem vonhatja vissza az EU-s szerződéseket.^[17]

[12] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 15. o. 43. pont.

[13] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 15–16. o. 45–46. pont.

[14] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 5. o. 5. pont.

[15] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 12. o. 34. pont.

[16] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 26. o. 75. pont.

[17] Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 28. o. 83. pont.

4. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG 2019-ES DÖNTÉSE^[18]

A Legfelsőbb Bíróság e döntésének közvetlen kiváltó oka a miniszterelnök (Boris Johnson) 2019 augusztusában tett javaslata, melyben a Parlament felfüggesztését kérte a királynőtől.

A fenti események hatására Gina Miller ismételtén az igazságszolgáltatáshoz fordult és kezdeményezte a Felsőbíróságnál, hogy mondja ki miniszterelnök által tett javaslat törvénytelenységét. Miller szerint van egy megoldhatatlan kapcsolat a parlamenti szuverenitás és a joguralom (Rule of Law) között, és függetlenül a miniszterelnök és a kormány parlament előtti politikai felelősségétől, a bíróság kötelezettsége érvényre juttatni a parlament szuverenitásának elvét akár a végrehajtó hatalommal szemben is. A bíróság a hatáskörének vizsgálata során rámutatott a végrehajtó hatalom döntéseinek politikai jellegére. E döntések politikai tartalmát illetően a bíróságok kijelölték az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalom szétválasztását, ami a brit történeti alkotmány jellemzője. Ebben az összefüggésben a politikai döntések alapvető sajátossága az igazságügyi vagy jogi normák hiánya, amelyek alapján értékelni lehetne a végrehajtó hatalom döntéseinek vagy eljárásainak jogszerűségét. A Felsőbíróság tehát megállapította hatáskörének hiányát, melynek indokaként az eljárás tárgyát képező miniszterelnöki javaslat politikai jellegét jelölte meg.^[19] Miller természetesen megtámadta a döntést és az ügy a Legfelsőbb Bíróság elé került.

A Legfelsőbb Bíróság a kérdés vizsgálata előtt négy pontban fogalmazta meg az ügygel kapcsolatos álláspontját. Először is a Parlament felfüggesztése a végrehajtó hatalom jogosítványai közé tartozik, melynek összhangban kell állni a brit alkotmányos gyakorlattal. Másodszor, habár a bíróságok nem döntenek politikai kérdésekben, maga a tény, hogy egyes vitás kérdéseknek politikai természete van, még nem megfelelő indok arra, hogy a bíróság visszautasítsa azt, hogy az adott ügygel foglalkozzon.^[20] Tegyük hozzá, hogy az egyes ügyek politikai jellegére hivatkozással történő visszautasítása ellehetlenítheti a bíróságoknak a végrehajtó hatalom tevékenységével kapcsolatos kontroll szerepét, hiszen minden végrehajtó hatalom által hozott döntés politikai tartalommal (is) bír. Ez pedig a több évszázados angol alkotmányos rendszer egyik szabályát írná felül, miszerint a bíróságok is felügyeletet gyakorolnak a végrehajtó hatalom tevékenysége felett.

Az egyes döntések politikai tartalmával az USA Legfelsőbb Bírósága is foglalkozott a *Marbury v. Madison* ügyben. Ítéletében a Legfelsőbb Bíróság rámutatott a miniszteri aktusok politikai és jogi jellegére. Ez alapján politikai döntés az a döntés, mellyel a miniszter az elnök akaratát hajtja végre, vagy diszkrécionális

[18] Miller vs. The Prime Minister <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0192.html>, leltöltés ideje: 2020. augusztus 02.

[19] <https://www.judiciary.uk/judgments/press-statement-gina-miller-v-the-prime-minister-others/>, leltöltés ideje: 2020. augusztus 04.

[20] Miller vs. The Prime Minister 12. o. 31. pont.

jogkörén alapul. E döntésekkel szemben nincs helye jogorvoslatnak. Amennyiben viszont a jog kötelezettséget ír elő, amely kötelezettségek gyakorlásán egyéni jogok alapulnak, van helye jogorvoslatnak.^[21] Az USA Legfelsőbb Bírósága által kimunkált *political question doctrine* értelmében tehát már nem olyan egyértelmű a brit Legfelsőbb Bíróság érvelése hatáskörének megállapítása tekintetében. Hiszen a miniszterelnök javaslata, illetve a királynő döntése a Parlament felfüggesztéséről nem feltétlenül érint egyéni jogokat. Azonban a két fórum gyakorlatát nem szabad azonosítani egymással. Észrevételem kizárólag a két állam jogrendszerének hasonlóságán alapul.

Harmadszor az, hogy a miniszterelnök a Parlament által felelősségre vonható, nem azt jelenti, hogy a bíróságoknak ne lenne semmilyen szerepe az adott ügyben. Ennek egyik indoka, hogy amíg a Parlament fel van függesztve, nincs lehetősége arra, hogy a kormányfőt felelősségre vonja. Másrésztől a bíróságok kötelezettsége a jogalkalmazás, tekintet nélkül a miniszterelnök politikai felelősségére. Tehát pusztán a tény, hogy a miniszterelnök a Parlament által felelősségre vonható, nem jelenti azt, hogy ne lenne jogi felelőssége.^[22]

Negyedszer pedig, amennyiben a jogvita a bíróság által eldönthető, nem jelenti a hatalmi ágak elválasztásának megsértését, ugyanis a bíróság ezzel az alkotmányos szerepét tölti be. Valójában, mikor a bíróság megakadályozza, hogy a Kormány törvénytelenül használja a felfüggesztés intézményét – meggátolva ezzel a Parlament alkotmányos funkciójának betöltését –, biztosítja a hatalmi ágak megosztásának működését.^[23]

A jelen ügy szempontjából rendkívül fontos alkotmányjogi alapelv a parlamenti felelősségre vonás. A Kormány parlamenti ellenőrzését tágan kell értelmezni. Lényegében minden olyan eljárásra kiterjed, amely a kormány tevékenységének az ellenőrzésére és felelősségre vonására terjed ki.^[24] A Kormány elszámoltatható a parlament által, melynek alapját képezi, hogy a Ház tagjai kérdéseket intézhetnek a kormány tagjaihoz, akiket választási kötelezettség terhel. A kormány tagjai továbbá kötelesek megjelenni a Parlament bizottságai előtt, valamint a Parlament vizsgálatot is kezdeményezhet. A parlamenti felelősségre vonás keretében a végrehajtó hatalom köteles jelentéseket tenni, megmagyarázhatja és megvédheti a kormányzati döntéseket, ezáltal a polgárok védve vannak az önkényes hatalomgyakorlástól.^[25] Sőt, a westminsteri kabinetkormányzásban a parlament ellenőrző

[21] ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*, 2016, Gondolat Kiadó, Budapest, 176–177.

[22] Miller vs. The Prime Minister 12–13. o. 33. pont.

[23] Miller vs. The Prime Minister 13. o. 34. pont.

[24] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 343–344.

[25] Miller vs. The Prime Minister 17. o. 47. pont.

funkciója lehetővé teszi, hogy a miniszterelnököt akár bizalmatlansági indítvány nélkül is megbuktassa.^[26]

Fontos kiemelni azt is, hogy a Parlament felfüggesztése önmagában nem törvénytelen aktus. Ez egy szokásos gyakorlat a brit alkotmányos rendszerben. A hangsúly azon van, hogy vajon milyen indokkal lehet hosszabb ideig felfüggeszteni a Parlament működését, hiszen minél hosszabb ideig tart a felfüggesztés, annál kevesebb esélye van a Parlamentnek a Kormányfelelősségre vonására. Tehát alapvető kérdés, hogy milyen hosszú az a törvényes időtartam, amíg a Parlament képes arra, hogy betöltse alkotmányos funkcióját. Így a bíróságnak azt kellett megvizsgálni, hogy milyen alkotmányosan igazolható indok alapján javasolta a miniszterelnök a Parlament felfüggesztését az uralkodónak.^[27]

A Legfelsőbb Bíróság határozott véleménye, hogy a miniszterelnök javaslata törvénytelen volt, így a miniszterelnök felelőssége megállapítható. A bíróságok ugyanis szabályozhatják végrehajtó hatalom működésének terjedelmét, mégpedig azon törvényes standardok alapján, amit már fentebb bemutattunk. Ezek az alapvető szabályok meghatározzák a hatalom korlátait, valamint a végrehajtó hatalom és az alkotmányos alapelvek, vagyis a parlamenti szuverenitás, illetve a parlamenti felelősségre vonás közötti viszonyt.^[28]

A Legfelsőbb Bíróság ezt a következő logikai megközelítésre alapozta: ha maga a javaslat volt törvénytelen, vagyis a miniszterelnök nem kérhette volna a királynőtől a Parlament felfüggesztését, akkor az semmis és semmilyen joghatás sem fűződik hozzá. Ebből az következik, hogy maga a Parlament sem került felfüggesztésre. Arról viszont, hogy ennek milyen jogkövetkezményei vannak, már tényleg a Parlamentnek kell döntenie, amelyre a bíróságnak valóban nincs ráhatása.^[29] A Legfelsőbb Bíróság döntésével kapcsolatban egy paradoxonra kell felhívni a figyelmet: amint látható, a brit kormány parlament felfüggesztésére irányuló törekvéseivel szemben a Parlament tehetetlen volt, ami a parlamenti szuverenitás megkérdőjelezhetetlen (nek hitt) elvét egyértelműen megkérdőjelezte. A kialakult alkotmányos helyzet a brit jogrendszer és szokások több évszázados hagyományait tette próbára. Úgy tűnik, hogy a kormányzat politikai felelősségének őshazájában a Brexit-folyamatok megakadályozták a Parlamentet politikai kontrollfunkciójának teljesítésében. Ennek következménye pedig az lett, hogy a bíróságokra hárult az a feladat, melyet a Parlamentnek kellett volna elvégezni. Úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a jogi kontroll teljesítette a politikai kontroll funkcióit. Izgalmas kérdés az is, hogy ebben az esetben a jogi kontrollt végző bíróságok vajon jogalkalmazóként kizárólag jogi megfontolások alapján és jogi kérdésekben döntöttek-e? Erre a kérdésre aligha

[26] DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, 2018, Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: Such György), Budapest, 26.

[27] *Miller vs. The Prime Minister* 18. o. 48–50. pont.

[28] *Miller vs. The Prime Minister* 19. o. 52. pont.

[29] *Miller vs. The Prime Minister* 24. o. 69–70.

adhatunk igenlő választ, hiszen a fent ismertetett döntésekből egyértelműen kitűnik, hogy a bíróságok sem tekintették teljes mértékben jogi kérdésnek a vita tárgyává tett ügyeket. A bíróságok hatáskörének megállapításáról azonban már eltértek az egyes fórumok véleményei, hiszen egyik esetben a Felsőbíróság saját hatáskörének hiányát állapította meg (lásd Miller vs. The Prime Minister).

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A brit alkotmányos rendszer sajátosságait kitűnően példázza a szigetország Legfelsőbb Bíróságának fent bemutatott két döntése, melynek alapja a Brexit volt. Az uralkodó szuverenitásának megdöntéséért folytatott több évszázados küzdelem eredményeként az angol jogrendszert alapjaiban meghatározó döntéshozatal központjává a Parlament vált. Az Európai Unióból való kilépési folyamatot vezénylő Kormány azonban kísérletet tett a Parlament háttérbe szorítására, amely a parlamenti szuverenitás létjogosultságának megkérdőjelezését jelentette. Ezen alkotmányos konfliktusba avatkozott be a Legfelsőbb Bíróság. Mind a két eljárásban rendkívül hangsúlyos volt az ügyek politikai és jogi jellege, mind a Parlament és a Kormány viszonyát, mind pedig a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét illetően. Az is tény, hogy a Legfelsőbb Bíróság határozataiban egyértelműen a Parlament szupremáciájának elvére helyezkedett. Érdekes, hogy a brit legfelső bírói fórum – annak ellenére, hogy politikai ügyekben jellemzően nem szokott állást foglalni – egy alapvetően politikailag meghatározott kérdésben hozott egyértelmű döntést. Tette ezt annak ellenére, hogy határozataiban is kiemelte politikai semlegességét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS ZOLTÁN: A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai, in: *Working Papers in Political Science*, 2012/8. szám.
- BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia*, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, 2018, Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: Such György), Budapest.
- ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköeiről*, 2016, Gondolat Kiadó, Budapest.
- MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest.
- SZABÓ ZSOLT: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?, in: *Parlamenti Szemle*, 2016/2. szám.
- SZANISZLÓ KRISZTIÁN: *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében Jogállami-ság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés*, in: *JURA*, 2017/2. szám.
- SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest.