



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (puni sastav)

10. prosinca 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 50. UEU-a – Obavijest države članice o namjeri povlačenja iz
Europske unije – Posljedice obavijesti – Pravo na jednostrani opoziv obavijesti – Uvjeti”

U predmetu C-621/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Vrhovni građanski sud, Škotska, Unutarnji odjel, prvo vijeće, Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 3. listopada 2018., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

protiv

Secretary of State for Exiting the European Union,

uz sudjelovanje:

Chrisa Leslieja,

Toma Brakea,

SUD (puni sastav),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund (izvjestitelj), C. Vajda, S. Rodin, P. G. Xuereb, N. Piçarra i L. S. Rossi, suci,

* Jezik postupka: engleski

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. studenoga 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za A. Wightmana, R. Greera, A. Smitha, D. Martina, C. Stihler, J. Maughama i J. Cherry, A. O'Neill, QC, M. Lester, QC, D. Welsh, *advocate*, P. Eeckhout, profesor prava, i E. Motion, *solicitor*,
- za C. Leslieja i T. Brakea, M. Ross, QC, G. Facenna, QC, A. Howard, *barrister*, S. Donnelly, *advocate*, J. Jack i J. Halford, *solicitors*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon i C. Brodie, u svojstvu agenata, uz asistenciju *R^t Hon.* Lord Keen of Elie, QC, i T. de la Mare, QC,
- za Vijeće Europske unije, H. Legal, J.-B. Laignelot i J. Ciantar, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Romero Requena, F. Erlbacher i K. Banks, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. prosinca 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. UEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka između Andyja Wightmana, Rossa Greera, Alynna Smitha, Davida Martina, Catherine Stihler, Jolyona Maughama i Joanne Cherry, s jedne strane, i Secretary of State for Exiting the European Union (državni tajnik za izlazak iz Europske unije), s druge strane, u vezi s mogućnošću jednostranog opoziva obavijesti o namjeri povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1155., str. 331.) u člancima 65., 67. i 68. propisuje:

„Članak 65. Podvrgavanje postupku glede ništavosti ugovora, njegova prestanka, povlačenja iz njega ili suspenzije njegove primjene

1. Stranka koja se, na temelju odredaba ove Konvencije, pozove bilo na to da postoji mana u njezinu pristanku da bude vezana ugovorom, bilo na uzrok osporavanja valjanosti ugovora, njegova prestanka, povlačenja iz njega ili suspenzije njegove primjene, mora svoj zahtjev notificirati ostalim strankama. Notifikacija mora navesti mjeru koja se predlaže glede ugovora i razloge za to.

2. Ako u roku koji, osim u slučajevima osobite hitnosti, ne smije biti kraći od tri mjeseca od primitka notifikacije, nijedna stranka ne stavi prigovor, stranka koja je izvršila notifikaciju može, na način predviđen u članku 67., poduzeti mjeru koju je predložila.

3. Ako je, međutim, prigovor stavila bilo koja druga stranka, stranke moraju tražiti rješenje pomoću sredstava navedenih u članku 33. Povelje Ujedinjenih naroda.

[...]

Članak 67. Isprave kojima se proglašava ništavost ugovora, njegov prestanak, povlačenje iz njega ili suspenzija njegove primjene

1. Notifikacija predviđena u stavku 1. članka 65. mora se izvršiti u pismenom obliku.

2. Svaki čin kojim se proglašava ništavost ugovora, njegov prestanak, povlačenje iz njega ili suspenzija njegove primjene na temelju odredaba tog ugovora ili stavka 2. ili 3. članka 65., mora se putem isprave priopćiti ostalim strankama. Ako ispravu ne potpiše državni glavar, šef vlade ili ministar vanjskih poslova, predstavnika države koja daje priopćenje može se pozvati da podnese svoju punomoć.

Članak 68. Opozivanje notifikacija i isprava predviđenih u člancima 65. i 67.

Notifikacija ili isprava koja je predviđena u člancima 65. i 67. može se, prije nego što proizvede učinak, opozvati u svako doba.”

Pravo Unije

4 U skladu s člankom 1. drugim stavkom UEU-a, taj ugovor označuje novu fazu u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

5 Članak 2. UEU-a određuje:

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

6 U skladu s člankom 50. UEU-a:

„1. Svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

2. Država članica koja donese odluku o povlačenju, o svojoj namjeri obavještuje Europsko vijeće. S obzirom na smjernice koje daje Europsko vijeće, Unija pregovara i sklapa s tom državom sporazum kojim se utvrđuju aranžmani njezina povlačenja, uzimajući pritom u obzir okvir za njezin budući odnos s Unijom. Sporazum se pregovara u skladu s člankom 218. stavkom 3. [UEU-a]. Sporazum u ime Unije sklapa Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

3. Ugovori se na dotičnu državu prestaju primjenjivati od dana stupanja na snagu sporazuma o povlačenju ili, ako do toga ne dođe, dvije godine od obavijesti iz stavka 2., osim ako Europsko vijeće, u dogovoru s dotičnom državom članicom, jednoglasno odluči produljiti to razdoblje.

4. Za potrebe stavaka 2. i 3. član Europskog vijeća ili Vijeća, koji predstavlja državu članicu koja se povlači, ne sudjeluje ni u raspravama Europskog vijeća ili Vijeća ni u donošenju odluka koje se na nju odnose.

Kvalificirana se većina određuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (b) [UFEU-a].

5. Ako država koja se povukla iz Unije ponovno zatraži pristupiti Uniji, njezin zahtjev podliježe postupku iz članka 49.”

Pravo Ujedinjene Kraljevine

7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (Zakon o Europskoj uniji (Službena obavijest o povlačenju) iz 2017.) predviđa:

„[...]

1 Nadležnost za obavijest o povlačenju iz [Unije]:

1. Premijer može obavijestiti, u skladu s člankom 50. stavkom 2. UEU-a, o namjeri Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz [Unije].
2. Ovaj odjeljak proizvodi učinke bez obzira na bilo koju odredbu na temelju ili iz European Communities Acta 1972 [(Zakon o Europskim zajednicama iz 1972.)] ili neki drugi zakonodavni akt.

[...]”

8 Člankom 13. European Union (Withdrawal) Acta 2018 (Zakon o Europskoj uniji (povlačenje) iz 2018.), proglašenog 26. lipnja 2018., određuje se:

„1. Ratifikacija sporazuma o povlačenju moguća je samo ako:

- (a) ministar u obama parlamentarnim domovima iznese:
 - i. izjavu da je politički sporazum postignut;
 - ii. primjerak ispregovaranog sporazuma o povlačenju i
 - iii. presliku okvira budućih odnosa;
- (b) se ispregovarani sporazum o povlačenju i okvir budućih odnosa odobre rezolucijom House of Commons (Zastupnički dom) donesenom na prethodni ministrov prijedlog;
- (c) ministar iznese prijedlog u House of Lords (Dom lordova) kako bi taj dom bio obaviješten o ispregovaranom sporazumu o povlačenju i okviru budućih odnosa i
 - i. Dom lordova o prijedlogu je raspravio ili
 - ii. Dom lordova nije završio s raspravom o prijedlogu prije isteka razdoblja od pet dana zasjedanja Doma lordova koje započinje prvim danom zasjedanja Doma lordova nakon što Zastupnički dom odobri rezoluciju navedenu pod (b)

i

(d) Parlament donese zakon o provedbi sporazuma o povlačenju.

2. Ministar mora poduzeti sve u svojoj moći kako bi se u Domu lordova o prijedlogu navedenom u stavku 1. točki (b) raspravilo i glasovalo prije nego što Europski parlament odluči o tome je li suglasan s time da se u ime [Unije] sklopi sporazum o povlačenju u skladu s člankom 50. stavkom 2. [UEU-a].

[...]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 9 Većina je birača na referendumu koji je u Ujedinjenoj Kraljevini održan 23. lipnja 2016. glasovala za izlazak te države članice iz Unije. Prime Minister (premijerka Ujedinjene Kraljevine) 29. ožujka 2017. obavijestio je Europsko vijeće, a za što je ovlašten Zakonom o Europskoj uniji (obavijest o povlačenju) iz 2017., o namjeri povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije primjenom članka 50. UEU-a.
- 10 Tužitelji 19. prosinca 2017. u glavnom postupku, među kojima su jedan zastupnik u Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlament Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, u daljnjem tekstu: parlament Ujedinjene Kraljevine), dva zastupnika u Scottish Parliament (škotski parlament, Ujedinjena Kraljevina) i tri zastupnika u Europskom parlamentu, podnijeli su Court of Session (Scotland) (Vrhovni građanski sud, Škotska, Ujedinjena Kraljevina) zahtjev za preispitivanje zakonitosti (*judicial review*) radi donošenja deklaratorne presude (*declarator*) kojom bi se pojasnilo može li se, kada i kako navedena obavijest jednostrano opozvati. Ti tužitelji, u čiju su potporu intervenirala druga dvojica zastupnika u parlamentu Ujedinjene Kraljevine, žele znati može li se obavijest iz članka 50. UEU-s jednostrano opozvati prije isteka roka od dvije godine propisanog tim člankom, a što bi imalo za učinak to da bi Ujedinjena Kraljevina, ako opozove dostavljenu obavijest, ostala u Uniji. Zatražili su od Court of Session (Scotland) (Vrhovni građanski sud, Škotska) da u vezi s time uputi Sudu prethodno pitanje. Državni tajnik za izlazak iz Europske unije u odgovoru je istaknuo da je pitanje hipotetsko i teoretsko, s obzirom na to da je vlada Ujedinjene Kraljevine izrazila stajalište da neće opozvati obavijest.
- 11 Odlukom od 8. lipnja 2018. Lord Ordinary (sudac Vanjskog odjela, Ujedinjena Kraljevina) odbio je pokrenuti postupak pred Sudom i odbio je zahtjev za preispitivanje zakonitosti uz obrazloženje, kao prvo, da je pitanje hipotetsko s obzirom na stajalište Ujedinjene Kraljevine i zato što se činjenice o kojima bi Sud trebao odlučiti ne mogu sa sigurnošću utvrditi te, kao drugo, da pitanje zadire u parlamentarnu suverenost i nije obuhvaćeno nadležnošću nacionalnog suda.
- 12 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, prema članku 13. Zakona o Europskoj uniji (povlačenje) iz 2018., odobrenje parlamenta Ujedinjene Kraljevine treba ishoditi nakon pregovora između Ujedinjene Kraljevine i Unije na temelju članka 50. UEU-a. Konkretno, sporazum o povlačenju može biti ratificiran samo ako se taj sporazum i okvir budućih odnosa između Ujedinjene Kraljevine i Unije odobre rezolucijom Zastupničkog doma, nakon rasprave u Domu lordova. Ako do takvog odobrenja ne dođe, vlada Ujedinjene Kraljevine mora iznijeti što dalje predlaže. Ako premijer prije 21. siječnja 2019. izjavi da načelno neće biti moguće postići nikakav sporazum, ta vlada mora se opet očitovati o tome što predlaže poduzeti i taj prijedlog iznijeti pred oba doma parlamenta Ujedinjene Kraljevine.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev navodi da će se, ako se ne odobri sporazum između Ujedinjene Kraljevine i Unije i ne dođe ni do kakvog dogovora, Ugovori prestati primjenjivati na tu državu članicu 29. ožujka 2019. i ona će na taj datum automatski izići iz Unije.
- 15 Rješenjem od 21. rujna 2018. sud koji je uputio zahtjev dopustio je žalbu podnesenu protiv odluke koju je donio Lord Ordinary (sudac Vanjskog odjela) te je prihvatio prijedlog tužitelja u glavnom postupku za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Sud koji je uputio zahtjev ocjenjuje da pitanje upućeno Sudu u vezi s time je li državi članici pravno dopušteno jednostrano opozvati obavijest dostavljenu na temelju članka 50. stavka 2. UEU-a i ostati u Uniji nije ni teoretsko ni preuranjeno. Navedeni sud smatra da postoji dvojba u vezi s time i da će odgovor Suda pojasniti mogućnosti koje imaju zastupnici u Zastupničkom domu kada će odlučivati o eventualno postignutom sporazumu između Ujedinjene Kraljevine i Unije. Točnije, takav će im odgovor omogućiti da znaju postoje li dvije ili ipak tri mogućnosti, to jest povlačenje iz Unije bez sporazuma, povlačenje iz Unije sa sporazumom koji će se pred njih iznijeti ili opoziv obavijesti o namjeri povlačenja i ostanak Ujedinjene Kraljevine u Uniji.

16 U tim je okolnostima Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Vrhovni građanski sud, Škotska, Unutarnji odjel, prvo vijeće, Ujedinjena Kraljevina) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Ako je država članica sukladno članku 50. UEU-a obavijestila Europsko vijeće o svojoj namjeri povlačenja iz Europske unije, dopušta li pravo Unije toj državi članici da jednostrano opozove tu obavijest i, ako dopušta, pod kojim uvjetima i s kojim učincima glede ostanka države članice u Europskoj uniji?”

17 Vlada Ujedinjene Kraljevine od suda koji je uputio zahtjev zatražila je dopuštenje da podnese žalbu na rješenje od 21. rujna 2018. navedeno u točki 15. ove presude i na rješenje od 3. listopada 2018. kojim je taj sud podnio ovaj zahtjev za prethodnu odluku. Budući da je taj zahtjev odbijen odlukom od 8. studenoga 2018., ta je vlada od Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) zatražila dopuštenje da podnese pravni lijek protiv tih dvaju rješenja. Taj je zahtjev odbijen rješenjem Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) od 20. studenoga 2018.

Postupak pred Sudom

18 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je provedbu ubrzanog postupka, predviđenog člankom 105. Poslovnika Suda.

19 Rješenjem od 19. listopada 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:851) predsjednik Suda prihvatio je taj zahtjev.

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

20 Vlada Ujedinjene Kraljevine tvrdi da je prethodno pitanje nedopušteno jer je hipotetsko. Točnije, ta vlada ističe da nije usvojen, pa čak ni predviđen, nikakav nacrt akta za opoziv obavijesti o namjeri povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, da nema nikakvog spora u glavnom postupku i da se postavljenim pitanjem zapravo želi ishoditi savjetodavno mišljenje o ustavnom pitanju, to jest o pravilnom tumačenju članka 50. UEU-a i na temelju njega donesenih akata.

21 Prema mišljenju navedene vlade, ne postoji nikakav stvaran spor jer se prethodno pitanje odnosi na događaje koji nisu nastupili niti je izvjesno da hoće. Vlada Ujedinjene Kraljevine navodi da je, kao što to stalno ponavlja, uvijek imala namjeru poštovati rezultat referenduma koji je prethodio obavijesti iz članka 50. UEU-a i, dakle, povlačenju iz Unije, bilo na temelju sporazuma ili u nedostatku ikakva sporazuma.

22 Pitanje se u biti odnosi na pravne posljedice situacije različite od one koja trenutačno postoji. Ono se oslanja, s jedne strane, na pretpostavku da će Ujedinjena Kraljevina, na inicijativu svojeg parlamenta ili na neki drugi način, pokušati opozvati obavijest i, s druge strane, na to da će se Europska komisija ili neka od ostalih 27 država članica protiviti tom opozivu jer bi samo u slučaju takvog protivljenja nastao spor.

23 Prema mišljenju vlade Ujedinjene Kraljevine, podnošenjem zahtjeva u glavnom postupku zajedno sa zahtjevom za prethodnu odluku kako bi se od Suda dobilo pravno mišljenje zaobilaze se pravila UFEU-a u pogledu pravnih sredstava, procesne legitimacije i rokova. Ta vlada podsjeća na to da je postupak donošenja mišljenja uređen pravilima iz članka 218. stavka 11. UFEU-a i dopušten je samo ako se postavlja pitanje o usklađenosti nekog nacrta međunarodnog sporazuma s Ugovorima.

- 24 Jedina moguća pravna sredstva su izravne tužbe, u slučaju da Ujedinjena Kraljevina opozove svoju obavijest i na temelju toga nastane spor s drugim državama članicama i institucijama Unije.
- 25 Komisija također smatra da odluka koju će sud koji je uputio zahtjev donijeti nakon što dobije odgovor Suda na svoje prethodno pitanje neće imati nikakav obvezujući učinak za stranke u glavnom postupku, tako da je to pitanje hipotetsko. Međutim, na raspravi je priznala da postoji spor u glavnom postupku.
- 26 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 24. i od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 31.).
- 27 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25. i od 7. veljače 2018., American Express C-304/16, EU:C:2018:66, t. 32.).
- 28 Usto valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 194. i navedena sudska praksa; vidjeti u tom smislu također presude od 16. prosinca 1981., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, t. 18. i od 12. lipnja 2008., Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, t. 26.).
- 29 U ovom slučaju valja istaknuti da se pred sudom koji je uputio zahtjev vodi postupak povodom žalbe protiv odluke prvostupanjskog suda donesene u okviru zahtjeva za donošenje deklaratorne presude o tome može li se obavijest o namjeri Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Unije, dostavljena u skladu s člankom 50. UEU-a, jednostrano opozvati prije isteka razdoblja od dvije godine, propisanog navedenim člankom, tako da bi, kada bi se navedena obavijest opozvala, Ujedinjena Kraljevina ostala u Uniji. Sud koji je uputio zahtjev u tom smislu navodi da je njegova zadaća odlučiti o tom stvarnom i aktualnom pravnom pitanju zbog kojeg je došlo do spora i koje ima veliku praktičnu važnost. Taj sud ističe da jedan od podnositelja zahtjeva i dvojica intervenijenata u glavnom postupku, koji su zastupnici u parlamentu Ujedinjene Kraljevine, moraju glasovati o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Unije i osobito, u skladu s člankom 13. Zakona o Europskoj uniji (povlačenje) iz 2018., o ratifikaciji sporazuma ispregovaranog između vlade Ujedinjene Kraljevine i Unije na temelju članka 50. UEU-a. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da ti zastupnici u parlamentu Ujedinjene Kraljevine imaju interes za odgovor na to pravno pitanje jer će im taj odgovor pojasniti koje im mogućnosti stoje na raspolaganju prilikom izvršavanja njihovih parlamentarnih mandata.
- 30 Sud nije ovlašten ni dovoditi u pitanje ocjenu suda koji je uputio zahtjev o dopuštenosti zahtjeva u glavnom postupku, za koju je u okviru prethodnog postupka nadležan nacionalni sud, ni provjeravati je li zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku (vidjeti u tom smislu presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 26. i od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 34.). U ovom je slučaju sud koji je uputio zahtjev odbio prigovore nedopuštenosti koje je pred njim istaknula vlada Ujedinjene Kraljevine o tome je li pitanje u okviru zahtjeva u glavnom postupku hipotetsko ili teoretsko. Iz toga slijedi da, s obzirom na to da se argumentima vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije dovodi u pitanje dopuštenost te tužbe, oni ne utječu na ocjenu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 33.).

- 31 Osim toga, okolnost da je tužba u glavnom postupku deklaratorne prirode ne sprečava Sud da odlučuje o prethodnom pitanju kada je ta tužba dopuštena u skladu s nacionalnim pravom i kada to pitanje odgovara objektivnoj potrebi za rješavanjem spora koji je pravilno podnesen sudu koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presude od 15. prosinca 1995., *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, t. 65. i od 16. lipnja 2015., *Gauweiler i dr.*, C-62/14, EU:C:2015:400, t. 28.).
- 32 Dakle, postoji spor pred sudom koji je uputio zahtjev, i to iako se tuženik u glavnom postupku nije htio izjasniti o meritumu pitanja koje su postavili tužitelji u glavnom postupku, tvrdeći samo da je njihova tužba nedopuštena (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2010., *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 11. i 15.).
- 33 Što se tiče relevantnosti prethodnog pitanja, ona je neupitna jer se pitanje odnosi na tumačenje odredbe prava Unije, u ovom slučaju odredbe primarnog prava, i jer se upravo na navedeno pitanje odnosi spor u glavnom postupku.
- 34 Posljedično, nije očito da postavljeno pitanje u vezi s tumačenjem članka 50. UEU-a nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku niti se odnosi na hipotetski problem.
- 35 Kada je riječ o argumentu navedenom u točki 23. ove presude, prema kojem sud koji je uputio zahtjev želi pribaviti mišljenje Suda zaobilazeći postupak predviđen u članku 218. stavku 11. UFEU-a, valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev ne traži od Suda mišljenje o usklađenosti predviđenog sporazuma s Ugovorima, nego mu postavlja pitanje o tumačenju odredbe prava Unije radi donošenja presude u glavnom postupku.
- 36 Iz toga slijedi da je prethodno pitanje dopušteno.

Meritum

- 37 Tužitelji i intervenijenti u glavnom postupku, iako zaključuju da u članku 50. UEU-a ne postoji izričito pravilo o opozivu obavijesti o namjeri povlačenja iz Unije, tvrde da takvo pravo postoji i da je ono jednostrano. Međutim, to se pravo može koristiti samo u skladu s ustavnim odredbama dotične države članice, analogno korištenju prava na samo povlačenje, predviđenog člankom 50. stavkom 1. UEU-a. Prema mišljenju tih stranaka u glavnom postupku, postupak povlačenja stoga se nastavlja sve dok se dotična država članica namjerava povući iz Unije, ali završava ako prije isteka roka predviđenog u članku 50. stavku 3. UEU-a ta država članica promijeni mišljenje i ipak odluči ne povući se iz Unije.
- 38 Vijeće i Komisija, premda dijele stajalište prema kojem država članica može opozvati obavijest o svojoj namjeri povlačenja prije nego što se Ugovori na nju prestanu primjenjivati, osporavaju jednostranost tog prava.
- 39 Prema mišljenju tih institucija, priznanje prava na jednostrani opoziv omogućilo bi državi članici koja je dostavila obavijest o svojoj namjeri povlačenja da zaobiđe pravila utvrđena u članku 50. staccima 2. i 3. UEU-a, koji uređuju mogućnost povlačenja iz Unije, te bi otvorilo dotičnoj državi članici vrata zluporabama na štetu Unije i njezinih institucija.
- 40 Vijeće i Komisija tvrde da bi tako predmetna država članica mogla upotrijebiti svoje pravo na opoziv malo prije isteka roka predviđenog u članku 50. stavku 3. UEU-a te obavijestiti o novoj namjeri povlačenja odmah nakon isteka tog roka, čime bi započeo novi rok od dvije godine za pregovore. Država članica time bi *de facto* uživala vremenski neograničeno pravo na pregovore o svojem povlačenju, čime bi rok iz članka 50. stavka 3. UEU-a izgubio svoj koristan učinak.

- 41 Osim toga, prema mišljenju tih institucija, država članica u bilo kojem trenutku mogla bi se koristiti svojim pravom opoziva radi postizanja pregovaračke prednosti. Ako joj uvjeti iz sporazuma o povlačenju ne bi odgovarali, ona bi mogla prijetiti opozivom svoje obavijesti i tako izvršiti pritisak na Unijine institucije u svrhu poboljšanja uvjeta iz tog sporazuma u svoju korist.
- 42 Kako bi se spriječile takve opasnosti, Vijeće i Komisija stoga predlažu tumačenje članka 50. UEU-a na način da dopušta opoziv, ali samo ako se Europsko vijeće s time jednoglasno složi.
- 43 Vlada Ujedinjene Kraljevine nije pak zauzela stajalište o tome ima li država članica koja je na temelju članka 50. UEU-a obavijestila o svojoj namjeri povlačenja iz Unije pravo takvu obavijest opozvati.
- 44 U tom pogledu treba podsjetiti na to da su osnivački ugovori, koji su temeljni ustavni akti Unije (presuda od 23. travnja 1986., *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.), za razliku od običnih međunarodnih ugovora, uspostavili novi pravni poredak s vlastitim institucijama, u čiju su korist njegove države članice u sve širim područjima ograničile svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo te države nego i njihovi državljani (mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 157. i navedena sudska praksa).
- 45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, autonomija prava Unije, kako u odnosu na pravo država članica tako i u odnosu na međunarodno pravo, opravdana je zbog bitnih značajki Unije i njezina prava koje se odnose, među ostalim, na Unijino ustavno ustrojstvo kao i na samu narav navedenog prava. Pravo Unije, naime, obilježava okolnost da je ono autonoman izvor prava uspostavljen Ugovorima i da je nadređeno u odnosu na pravo država članica, kao i izravan učinak niza odredaba primjenjivih na njihove državljane i njih same. Takve su značajke dovele do strukturirane mreže načela, pravila i međuovisnih pravnih odnosa koji uzajamno povezuju samu Uniju i njezine države članice kao i države članice međusobno (presuda od 6. ožujka 2018., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 46 Stoga to pitanje valja ispitati s obzirom na Ugovore promatrane u cjelini.
- 47 U tom smislu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst i njezine ciljeve nego i njezin kontekst i sve odredbe prava Unije. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2012., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.; presude od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50. i navedenu sudska praksu i od 17. ožujka 2016., *Parlament/Komisija*, C-286/14, EU:C:2016:183, t. 43.).
- 48 Kad je riječ o tekstu članka 50. UEU-a, valja utvrditi da u tom članku nije riječ izričito o pitanju opoziva. On ga izričito ne zabranjuje niti ga dopušta.
- 49 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 99. do 102. svojeg mišljenja, iz teksta članka 50. stavka 2. UEU-a proizlazi da država članica koja se odluči povući o svojoj „namjeri” mora obavijestiti Europsko vijeće. Međutim, namjera po svojoj prirodi nije ni konačna ni neopoziva.
- 50 Osim toga, članak 50. stavak 1. određuje da svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Iz toga proizlazi da dotična država članica svoju odluku ne mora donijeti nakon savjetovanja s drugim državama članicama ni s institucijama Unije. Odlukom o povlačenju donesenom u skladu sa svojim ustavnim odredbama izražava se isključivo volja te države članice te stoga ovisi samo o njezinoj suverenoj odluci.
- 51 Članak 50. stavci 2. i 3. UEU-a zatim predviđa postupak koji valja provesti u slučaju odluke o povlačenju. Kao što je to Sud presudio u presudi od 19. rujna 2018., *RO (C-327/18 PPU)*, EU:C:2018:733, t. 46.), taj postupak obuhvaća, kao prvo, obavijest Europskom vijeću o namjeri

povlačenja, kao drugo, pregovaranje i sklapanje sporazuma kojim se utvrđuju aranžmani povlačenja, uzimajući pritom u obzir buduće odnose dotične države i Unije te, kao treće, povlačenje *stricto sensu* iz Unije na dan stupanja na snagu tog sporazuma ili, ako do toga ne dođe, dvije godine od obavijesti podnesene Europskom vijeću, osim ako ono u dogovoru s dotičnom državom članicom jednoglasno odluči produljiti to razdoblje.

- 52 Članak 50. stavak 2. UEU-a upućuje na članak 218. stavak 3. UFEU-a, prema kojem Komisija daje preporuke Vijeću, koje donosi odluku kojom se odobrava otvaranje pregovora i kojom se imenuje Unijin pregovarač ili voditelj Unijina pregovaračkog tima.
- 53 Članak 50. stavak 2. UEU-a tako određuje ulogu različitih institucija u postupku pregovora i sklapanja sporazuma o povlačenju, za koje je potrebna odluka kvalificiranom većinom u Vijeću uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.
- 54 Člankom 50. stavkom 3. UEU-a također se određuje kada povlačenje dotične države članice počinje proizvoditi učinke te se propisuje da se Ugovori na tu državu članicu prestaju primjenjivati od dana stupanja na snagu sporazuma o povlačenju ili, ako do njega ne dođe, dvije godine od kada je navedena država članica obavijestila o svojoj namjeri povlačenja. Taj se rok od najviše dvije godine od te obavijesti primjenjuje, osim ako Europsko vijeće u dogovoru s dotičnom državom članicom ne donese jednoglasnu odluku o njegovu produljenju.
- 55 Nakon povlačenja iz Unije, dotična država članica može ponovno podnijeti zahtjev za pristup, u skladu s postupkom iz članka 49. UEU-a.
- 56 Iz toga slijedi da članak 50. UEU-a ima dvostruki cilj, to jest, s jedne strane, potvrditi suvereno pravo države članice da se povuče iz Unije i, s druge strane, uspostaviti postupak kojim se omogućava da se takvo povlačenje pravilno provede.
- 57 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 94. i 95. svojeg mišljenja, suverenost prava povlačenja utvrđenog u članku 50. stavku 1. UEU-a govori u prilog postojanju prava dotične države članice da – sve dok sporazum o povlačenju između Unije i te države članice ne stupi na snagu ili, ako do sklapanja ne dođe, sve dok ne istekne rok od dvije godine iz članka 50. stavka 3. UEU-a, koji se eventualno može produljiti u skladu s potonjom odredbom – opozove obavijest o svojoj namjeri povlačenja iz Unije.
- 58 Budući da ne postoji izričita odredba kojom bi se uredio opoziv obavijesti o namjeri povlačenja, na taj se opoziv primjenjuju pravila iz članka 50. stavka 1. UEU-a koja se odnose na samo povlačenje, tako da se o njemu može jednostrano odlučiti, u skladu s ustavnim odredbama dotične države članice.
- 59 Kad bi država članica opozvala obavijest o namjeri povlačenja prije nastupa nekog od događaja navedenih u točki 57. ove presude, ona bi time donijela suverenu odluku o zadržavanju statusa države članice Unije, koji navedena obavijest nije prekinula ni promijenila (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2018., RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, t. 45.), osim odredaba iz članka 50. stavka 4. UEU-a.
- 60 Takav se opoziv bitno razlikuje od eventualnog zahtjeva kojim dotična država članica želi od Europskog vijeća ishoditi produljenje roka od dvije godine iz članka 50. stavka 3. UEU-a, zbog čega se ne može prihvatiti analogija između opoziva i takvog zahtjeva za produljenje koju pokušavaju primijeniti Vijeće i Komisija.
- 61 Što se tiče konteksta članka 50. UEU-a, valja uputiti na trinaestu uvodnu izjavu preambule UEU-a, na prvu uvodnu izjavu preambule UFEU-a te na članak 1. UEU-a, iz kojih proizlazi da je cilj Ugovora stvaranje sve tješnje povezane unije među narodima Europe, kao i na drugu uvodnu izjavu preambule UFEU-a, iz koje proizlazi da se Unijom žele ukloniti zapreke koje dijele Europu.

- 62 Također je potrebno naglasiti važnost vrijednosti slobode i demokracije, navedenih u drugoj i četvrtoj uvodnoj izjavi preambule UEU-a koje se nalaze među zajedničkim vrijednostima iz članka 2. tog Ugovora kao i u preambuli Povelje Europske unije o temeljnim pravima, i koje su u tom smislu sami temelji Unijina pravnog poretka (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 303. i 304.)
- 63 Kao što to proizlazi iz članka 49. UEU-a, koji predviđa mogućnost svake europske države da podnese zahtjev za članstvo u Uniji i na koji se oslanja pravo na povlačenje propisano člankom 50. UEU-a, Unija okuplja države koje su slobodno i dobrovoljno odlučile usvojiti te vrijednosti, pri čemu pravo Unije počiva na temeljnoj premisi da svaka država članica sa svim drugim državama članicama dijeli navedene vrijednosti i priznaje da ih one dijele s njom (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 35.).
- 64 Valja još naglasiti da, s obzirom na to da je status građanina Unije zamišljen kao osnovni status državljana država članica (vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.; od 19. listopada 2004., Zhu i Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, t. 25. i od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 43.), eventualno povlačenje države članice iz Unije može znatno utjecati na prava svih građana Unije, uključujući, među ostalim, njihovo pravo na slobodno kretanje u pogledu državljanstva dotične države članice kao i državljanstva drugih država članica.
- 65 U tim okolnostima, ako se država ne može protiv svoje volje prisiliti na pristupanje Uniji, onda se ne može ni protiv svoje volje prisiliti na povlačenje iz Unije.
- 66 Međutim, kada bi obavijest o namjeri povlačenja neizbježno dovela do povlačenja dotične države članice na kraju razdoblja predviđenog u članku 50. stavku 3. UEU-a, tada bi ona mogla biti prisiljena napustiti Uniju bez obzira na svoju volju, izraženu u demokratskom procesu u skladu sa svojim ustavnim odredbama, da promijeni odluku o povlačenju iz Unije i, dakle, ostane njezina članica.
- 67 Valja utvrditi da bi takav ishod bio suprotan ciljevima i vrijednostima navedenima u točkama 61. i 62. ove presude. Točnije, prisiliti državu članicu koja je, nakon što je obavijestila o svojoj namjeri povlačenja iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama i nakon provedenog demokratskog procesa, odlučila u okviru takvog procesa opozvati obavijest o toj namjeri bilo bi u suprotnosti sa svrhom Ugovora u pogledu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe.
- 68 Nastanak članka 50. UEU-a govori u prilog tumačenju te odredbe na način da država članica ima pravo jednostrano opozvati obavijest o svojoj namjeri povlačenja iz Unije. Naime, valja istaknuti da je tekst tog članka u velikoj mjeri preuzeo onaj klauzule o povlačenju iz Unije koja se prvi put nalazila u nacrtu Ugovora o Ustavu za Europu. Iako su prilikom sastavljanja te klauzule predloženi amandmani kako bi se omogućilo izbacivanje države članice, u svrhu izbjegavanja opasnosti zlorabice tijekom postupka povlačenja ili u svrhu otežavanja odluke o povlačenju, svi ti amandmani odbijeni su uz obrazloženje, izričito navedeno u komentarima nacrtu, da valja očuvati dobrovoljnost i jednostranost odluke o povlačenju.
- 69 Iz tih elemenata proizlazi da činjenica da je određena država članica dostavila obavijest o svojoj namjeri povlačenja ne dovodi neizbježno do povlačenja te države članice iz Unije. Naprotiv, država članica koja je promijenila svoju odluku o povlačenju iz Unije ima pravo opozvati navedenu obavijest sve dok sporazum o povlačenju sklopljen između te države članice i Unije ne stupi na snagu ili, ako do takvog sporazuma ne dođe, sve dok ne istekne rok od dvije godine predviđen člankom 50. stavkom 3. UEU-a, koji se eventualno može produljiti u skladu s potonjom odredbom.
- 70 Takav zaključak podupiru i odredbe Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, koja je uzeta u obzir tijekom pripremnih radova Ugovora o Ustavu za Europu.

- 71 Naime, u slučaju da ugovor na temelju svojih odredaba dopušta povlačenje, članak 68. te konvencije, među ostalim, jasno i bezuvjetno propisuje da se obavijest o povlačenju, kakva je predviđena člancima 65. i 67. navedene konvencije, može opozvati u bilo kojem trenutku prije nego što proizvede učinak.
- 72 Što se tiče prijedloga Vijeća i Komisije da se pravo dotične države članice da opozove obavijest o svojoj namjeri povlačenja uvjetuje odobrenjem koje bi Europsko vijeće jednoglasno donijelo, takav bi zahtjev pretvorio jednostrano suvereno pravo u uvjetno pravo podvrgnuto postupku odobrenja. Takav bi postupak odobrenja bio nespojiv s načelom, na koje se podsjeća u točkama 65., 67. i 69. ove presude, prema kojem se država članica ne može prisiliti na povlačenje iz Unije protiv svoje volje.
- 73 Iz toga slijedi, kao prvo, da – sve dok sporazum o povlačenju sklopljen između Unije i dotične države članice ne stupi na snagu ili, ako do sklapanja ne dođe, sve dok ne istekne rok od dvije godine iz članka 50. stavka 3. UEU-a, koji se eventualno može produljiti u skladu s potonjom odredbom – ta država članica, koja ima sva prava i obveze na temelju Ugovorâ, osim onih iz članka 50. stavka 4. UEU-a, zadržava mogućnost jednostranog opoziva obavijesti o svojoj namjeri povlačenja iz Unije, u skladu sa svojim ustavnim odredbama.
- 74 Kao drugo, opoziv obavijesti o namjeri povlačenja mora biti, s jedne strane, u pisanom obliku dostavljen Europskom vijeću i, s druge strane, jednoznačan i bezuvjetan, u smislu da mu je cilj potvrditi članstvo dotične države članice u Uniji u neizmijenjenim uvjetima u pogledu njezina statusa države članice, čime se navedenom odlukom završava postupak povlačenja.
- 75 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 50. UEU-a treba tumačiti na način da, ako je država članica obavijestila Europsko vijeće, u skladu s tim člankom, o svojoj namjeri povlačenja iz Unije, navedeni članak dopušta toj državi članici da – sve dok sporazum o povlačenju sklopljen između navedene države članice i Unije nije stupio na snagu ili, ako do sklapanja ne dođe, sve dok ne istekne rok od dvije godine predviđen stavkom 3. tog članka, koji se eventualno može produljiti u skladu s tim stavkom – jednostrano, jednoznačno i bezuvjetno povuče tu obavijest dopisom u pisanom obliku Europskom vijeću, nakon što dotična država članica donese odluku o opozivu u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Cilj je takvog opoziva potvrditi članstvo te države članice u Uniji u neizmijenjenim uvjetima u pogledu njezina statusa države članice, čime se navedenim opozivom završava postupak povlačenja.

Troškovi

- 76 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se

Slijedom navedenog, Sud (puni sastav) odlučuje:

Članak 50. UEU-a treba tumačiti na način da, ako je država članica obavijestila Europsko vijeće, u skladu s tim člankom, o svojoj namjeri povlačenja iz Europske unije, navedeni članak dopušta toj državi članici da – sve dok sporazum o povlačenju sklopljen između navedene države članice i Europske unije nije stupio na snagu ili, ako do sklapanja ne dođe, sve dok ne istekne rok od dvije godine predviđen stavkom 3. tog članka, koji se eventualno može produljiti u skladu s tim stavkom – jednostrano, jednoznačno i bezuvjetno povuče tu obavijest dopisom u pisanom obliku Europskom vijeću, nakon što dotična država članica donese odluku o opozivu u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Cilj je takvog opoziva potvrditi članstvo te države članice u Europskoj uniji u neizmijenjenim uvjetima u pogledu njezina statusa države članice, čime se navedenim opozivom završava postupak povlačenja.

Potpisi