



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (občna seja)

z dne 10. decembra 2018 *

„Predhodno odločanje – Člen 50 PEU – Uradno obvestilo države članice o svoji nameri za izstop iz Evropske unije – Posledice uradnega obvestila – Pravica do enostranskega preklica uradnega obvestila – Pogoji”

V zadevi C-621/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (višje sodišče Škotske, pritožbeni oddelek, prvi senat, Združeno kraljestvo), z odločbo z dne 3. oktobra 2018, ki je na Sodišče prispela istega dne, v postopku

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

proti

Secretary of State for Exiting the European Union,

ob udeležbi

Chrisa Leslieja,

Toma Brake,

SODIŠČE (občna seja),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot in A. Arabadjiev, predsednika senatov, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan in T. von Danwitz, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, F. Biltgen, predsednik senata, K. Jürimäe,

* Jezik postopka: angleščina.

predsednica senata, C. Lycourgos, predsednik senata, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund (poročevalec), C. Vajda, S. Rodin, P. G. Xuereb in N. Piçarra, sodniki, ter L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. novembra 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Wightmana, R. Greera, A. Smitha, D. Martina, C. Stihler, J. Maughama in J. Cherry A. O'Neill, QC, M. Lester, QC, D. Welsh, advocate, P. Eeckhout, profesor prava, in E. Motion, solicitor,
- za C. Leslieja in T. Braka M. Ross, QC, G. Facenna, QC, A. Howard, barrister, S. Donnelly, advocate, J. Jack in J. Halford, solicitors,
- za vlado Združenega kraljestva S. Brandon in C. Brodie, agenta, skupaj z R^t Hon. Lordom Keenom of Elie, QC, in T. de la Marejem, QC,
- za Svet Evropske unije H. Legal, J.-B. Laignelot in J. Ciantar, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Romero Requena, F. Erlbacher in K. Banks, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. decembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 PEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka med Andyjem Wightmanom, Rossom Greerom, Alynom Smithom, Davidom Martinom, Catherine Stihler, Jolyonom Maughamom in Joanno Cherry na eni strani ter Secretary of State for Exiting the European Union (minister za izstop iz Evropske unije, Združeno kraljestvo) na drugi strani, ki se nanaša na možnost enostranskega preklica uradnega obvestila o nameri Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska za izstop iz Evropske unije.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331) v členih 65, 67 in 68 določa:

„65. člen Postopek v zvezi z ničnostjo mednarodne pogodbe, prenehanjem njene veljavnosti, odstopom od nje ali začasnim prenehanjem njene uporabe

1. Pogodbenica, ki se na podlagi določb te konvencije sklicuje na napako v svoji privolitvi, da jo mednarodna pogodba zavezuje, ali na razlog za izpodbijanje veljavnosti mednarodne pogodbe, prenehanje njene veljavnosti, odstop od nje ali začasno prenehanje njene uporabe, mora o svoji zahtevi uradno obvestiti druge pogodbenice. V uradnem obvestilu mora navesti predlagani ukrep glede mednarodne pogodbe in razloge zanj.

2. Če po preteku obdobja, ki razen v posebno nujnem primeru ne sme biti krajše od treh mesecev od prejema uradnega obvestila, nobena pogodbenica temu ni nasprotovala, lahko pogodbenica, ki je poslala uradno obvestilo, predlagani ukrep izvede tako, kot je določeno v 67. členu.

3. Če katera koli druga pogodbenica temu nasprotuje, morajo pogodbenice poiskati rešitev s sredstvi, kot jih določa 33. člen Ustanovne listine Združenih narodov.

[...]

67. člen Listine, s katerimi se razglasi ničnost mednarodne pogodbe, prenehanje njene veljavnosti, odstop od nje ali začasno prenehanje njene uporabe

1. Uradno obvestilo iz prvega odstavka 65. člena mora biti pisno.

2. Vsako dejanje, s katerim se v skladu z določbami mednarodne pogodbe ali določbami drugega ali tretjega odstavka 65. člena razglasi ničnost mednarodne pogodbe, prenehanje njene veljavnosti, odstop od nje ali začasno prenehanje njene uporabe, se opravi z listino, poslano drugim pogodbenicam. Če listine ne podpiše voditelj države, vodja vlade ali minister za zunanje zadeve, se lahko od predstavnika države, ki listino pošilja, zahteva, da predloži pooblastilo.

68. člen Preklic uradnih obvestil in listin iz 65. in 67. člena

Preden uradno obvestilo ali listina iz 65. in 67. člena začne učinkovati, se lahko kadar koli prekliče.“

Pravo Unije

4 Člen 1, drugi odstavek, Pogodbe EU določa, da ta pogodba označuje novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

5 Člen 2 PEU določa:

„Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

6 Člen 50 PEU določa:

„1. Vsaka država članica se lahko v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči za izstop iz Unije.

2. Država članica, ki se odloči izstopiti, o svoji nameri uradno obvesti Evropski svet. Na podlagi smernic, ki jih določi Evropski svet, se Unija pogaja in sklene s to državo sporazum o podrobnostih izstopa, ki upošteva okvir njenih prihodnjih odnosov z Unijo. Pogajanja o tem sporazumu potekajo v skladu s členom 218(3) [PDEU]. Svet s kvalificirano večino po odobritvi Evropskega parlamenta sklene sporazum v imenu Unije.

3. Pogodbi se za zadevno državo prenehata uporabljati z dnem začetka veljavnosti sporazuma o izstopu, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu iz odstavka 2, razen če Evropski svet po dogovoru z zadevno državo članico soglasno ne sklene, da se to obdobje podaljša.

4. Za namene odstavkov 2 in 3 član Evropskega sveta in Sveta, ki predstavlja državo članico, ki izstopa, v Svetu in v Evropskem svetu ne sodeluje niti v razpravah niti pri sprejemanju sklepov v tej zadevi.

Kvalificirana večina se določi v skladu s členom 238(3)(b) [PDEU].

5. Če država, ki je izstopila iz Unije, zaprosi za ponoven pristop, prošnjo vloži po postopku iz člena 49.“

Pravo Združenega kraljestva

- 7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (zakon iz leta 2017 o uradnem obvestilu o izstopu iz Evropske unije) določa:

„[...]

1. Pooblastilo za uradno obvestitev o izstopu iz [Unije]:

- (1) Predsednik vlade lahko v skladu s členom 50(2) PEU uradno sporoči namero Združenega kraljestva, da izstopi iz [Unije].
- (2) Ta člen učinkuje ne glede na določbe, ki so vsebovane v European Communities Act 1972 [(zakon o Evropskih skupnostih iz leta 1972)] ali ki so bile sprejete na njegovi podlagi, ali druge predpise.

[...]“

- 8 Člen 13 European Union (Withdrawal) Act 2018 (zakon iz leta 2018 o izstopu iz Evropske unije), ki je bil razglašen 26. junija 2018, določa:

„(1) Sporazum o izstopu se lahko ratificira le, če:

- (a) je minister vsakemu od domov parlamenta posredoval
 - (i) izjavo o tem, da je bil dosežen politični dogovor,
 - (ii) kopijo izpogajanega sporazuma o izstopu in
 - (iii) kopijo okvira prihodnjih odnosov,
- (b) sta bila izpogajani sporazum o izstopu in okvir prihodnjih odnosov potrjena z resolucijo House of Commons [(spodnji dom parlamenta)] na podlagi predloga, ki ga poda minister,
- (c) je minister House of Lords [(lordska zbornica)] podal predlog za seznanitev s sporazumom o izstopu in okvirom prihodnjih odnosov ter
 - (i) je lordska zbornica o predlogu razpravljala ali
 - (ii) lordska zbornica razprave o predlogu ni končala pred koncem petdnevnega obdobja za seje lordske zbornice, ki začne teči na prvi dan seje po dnevu, ko je spodnji dom parlamenta sprejel resolucijo iz točke (b),

in

- (d) je parlament sprejel zakon, ki vsebuje določbe o izvedbi sporazuma o izstopu.

- (2) Kolikor je mogoče, minister sprejme ustrezne ukrepe, da se omogoči, da spodnji dom parlamenta predlog iz odstavka 1(b) obravnava in o njem glasuje, preden Evropski parlament odloči o tem, ali odobri, da se na podlagi člena 50(2) [PEU] v imenu [Unije] sklene sporazum o izstopu.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 9 V Združenem kraljestvu je bil 23. junija 2016 izveden referendum, na katerem se je večina izrekla za izstop te države članice iz Unije. Prime minister (predsednica vlade, Združeno kraljestvo) je na podlagi pooblastila v zakonu iz leta 2017 o uradnem obvestilu o izstopu iz Evropske unije 29. marca 2017 Evropski svet uradno obvestila o nameri Združenega kraljestva za izstop iz Unije na podlagi člena 50 PEU.
- 10 Pritožniki iz postopka v glavni stvari, med katerimi so poslanec Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (parlament Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, v nadaljevanju: parlament Združenega kraljestva), dva poslanci Scottish Parliament (škotski parlament, Združeno kraljestvo) in trije poslanci Evropskega parlamenta, so 19. decembra 2017 pri Court of Session (Scotland) (višje sodišče Škotske, Združeno kraljestvo) vložili zahtevo za sodni nadzor (*judicial review*), da bi bila izdana ugotovitvena sodba (*declarator*), v kateri bi bilo pojasnjeno, ali, kdaj in kako bi bilo mogoče navedeno uradno obvestilo enostransko preklicati. Ti pritožniki, v podporo katerih sta intervenirala še dva poslanci parlamenta Združenega kraljestva, so želeli izvedeti, ali je mogoče uradno obvestilo iz člena 50 PEU enostransko preklicati pred iztekom dveletnega obdobja iz tega člena, kar bi pomenilo, da bi, če bi Združeno kraljestvo svoje uradno obvestilo preklicalo, ta država članica ostala v Uniji. Court of Session (Scotland) (višje sodišče Škotske) so predlagali, naj Sodišču v zvezi s tem postavi vprašanje za predhodno odločanje. Minister za izstop iz Evropske unije je v obrambo trdil, da je glede na stališče vlade Združenega kraljestva, da uradno obvestilo ne bo preklicano, vprašanje hipotetično in akademsko.
- 11 Lord Ordinary (prvostopenjski sodnik, Združeno kraljestvo) je z odločbo z dne 8. junija 2018 odločil, da ne bo vložil predloga pri Sodišču, in je zahtevo za sodni nadzor zavrnil z obrazložitvijo, prvič, da je glede na stališče Združenega kraljestva vprašanje hipotetično in da ni mogoče z gotovostjo ugotoviti dejstev, na podlagi katerih bi bilo Sodišče zaproseno za odgovor, ter drugič, da vprašanje posega v suverenost parlamenta in je zunaj pristojnosti nacionalnega sodišča.
- 12 Pritožniki iz postopka v glavni stvari so zoper navedeno odločbo vložili pritožbo pri predložitvenem sodišču.
- 13 Predložitveno sodišče poudarja, da je treba v skladu s členom 13 zakona iz leta 2018 o izstopu iz Evropske unije pridobiti soglasje parlamenta Združenega kraljestva glede izida pogajanj med Združenim kraljestvom in Unijo na podlagi člena 50 PEU. Zlasti se sporazum o izstopu lahko ratificira le, če sta bila ta sporazum in okvir prihodnjih odnosov med Združenim kraljestvom in Unijo potrjena z resolucijo spodnjega doma parlamenta in je o njiju razpravljala lordska zbornica. Če te potrditve ni, mora vlada Združenega kraljestva sporočiti predloge o nadaljnjih ukrepih. Če predsednik vlade do 21. januarja 2019 sporoči, da sporazum načeloma ni mogoč, mora vlada znova sporočiti predlog o nadaljnjih ukrepih in ta predlog predstaviti obema domovoma parlamenta Združenega kraljestva.
- 14 Predložitveno sodišče navaja, da če morebitni sporazum med Združenim kraljestvom in Unijo ne bo potrjen in se ne bo zgodilo nič drugega, se za to državo članico Pogodbi od 29. marca 2019 ne bosta več uporabljali in bo navedena država članica s tem datumom samodejno izstopila iz Unije.
- 15 Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 21. septembra 2018 pritožbo zoper odločbo Lord Ordinary (prvostopenjski sodnik) sprejelo v obravnavo in ugodilo predlogu pritožnikov iz postopka v glavni stvari za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU. Predložitveno sodišče meni, da pri tem, da se Sodišče vpraša, ali je pravno mogoče, da država članica enostransko preklicae uradno obvestilo, ki ga je podala na podlagi člena 50(2) PEU, in ostane v Uniji, ne gre niti za akademsko niti prezgodnje vprašanje. Navedeno sodišče meni, da zadeva ni jasna in da bo z odgovorom Sodišča postalo jasno, katere možnosti bodo imeli poslanci spodnjega doma, ko bodo glasovali o morebitnem sporazumu med Združenim kraljestvom in Unijo. Zlasti bodo na podlagi tega

odgovora lahko izvedeli, ali obstajata ne dve, ampak tri možnosti, in sicer izstop iz Unije brez sporazuma, izstop iz Unije s sporazumom, ki jim bo predložen, ali preklic uradnega obvestila o nameri za izstop in obstanek Združenega kraljestva v Uniji.

- 16 V teh okoliščinah je Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (višje sodišče Škotske, pritožbeni oddelek, prvi senat, Združeno kraljestvo), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Če je država članica na podlagi člena 50 PEU Evropski svet uradno obvestila, da namerava izstopiti iz Evropske unije, ali pravo Unije dopušča, da ta država članica to uradno obvestilo enostransko preklic, in če to dopušča, kateri so pogoji za preklic in katere so posledice glede neizstopa te države članice iz Evropske unije?“

- 17 Vlada združenega kraljestva je pri predložitvenem sodišču vložila predlog za dopustitev vložitve pravnega sredstva zoper sklep z dne 21. septembra 2018, omenjen v točki 15 te sodbe, in sklep z dne 3. oktobra 2018, s katerim je navedeno sodišče vložilo ta predlog za predhodno odločanje. Ta predlog je bil z odločbo z dne 8. novembra 2018 zavržen, zato je ta vlada vložila predlog za dopustitev vložitve pravnega sredstva zoper ta sklepa pri Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva). S sklepom Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) z dne 20. novembra 2018 je bil ta predlog zavržen.

Postopek pred Sodiščem

- 18 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se uporabi hitri postopek iz člena 105 Poslovnika Sodišča.
- 19 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. oktobra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:851), temu predlogu ugodil.

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

- 20 Vlada Združenega kraljestva trdi, da vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno, ker je hipotetično. Ta vlada zlasti poudarja, da ni bil niti sprejet niti vsaj predviden nikakršen osnutek akta o preklicu uradnega obvestila o nameri Združenega kraljestva za izstop iz Unije, da ne obstaja noben spor o glavni stvari in da se želi s postavljenim vprašanjem dejansko pridobiti posvetovalno mnenje glede vprašanja ustavne narave, in sicer pravilne razlage člena 50 PEU in aktov, sprejetih na njegovi podlagi.
- 21 Navedena vlada trdi, da ne obstaja konkreten spor, saj se vprašanje za predhodno odločanje nanaša na dejstva, ki se niso zgodila in za katera ni gotovo, da se bodo. Vlada Združenega kraljestva navaja, da je bil vseskozi njen namen, kot vedno znova poudarja, spoštovati izid referendumu z uradnim obvestilom, določenim v členu 50 PEU, in torej z izstopom iz Unije bodisi na podlagi sporazuma bodisi brez njega.
- 22 Vprašanje naj bi se v resnici nanašalo na pravne posledice položaja, ki je drugačen od obstoječega. Temeljl naj bi na tem, da bi na eni strani Združeno kraljestvo na pobudo svojega parlamenta ali kako drugače poskušalo preklicati uradno obvestilo in da bi na drugi strani Evropska komisija ali preostalih 27 držav članic temu preklicu nasprotovale, saj bi samo to nasprotovanje lahko povzročilo spor.
- 23 Vlada Združenega kraljestva meni, da vložitev pravnega sredstva v postopku v glavni stvari skupaj s predlogom za sprejetje predhodne odločbe za pridobitev pravnega mnenja Sodišča pomeni obidenje pravil Pogodbe DEU na področju pravnih sredstev, procesnega upravičenja in rokov. Ta vlada

opozarja, da je postopek za pridobitev mnenja določen s pravili v členu 218(11) PDEU in ga je mogoče uporabiti le, kadar se pojavi vprašanje v zvezi z združljivostjo osnutka mednarodnega sporazuma s Pogodbama.

- 24 Edino pravno sredstvo, ki je na voljo, naj bi bile direktne tožbe, če bi Združeno kraljestvo svoje uradno obvestilo preklicalo ter povzročilo spor z drugimi državami članicami in institucijami Unije.
- 25 Komisija prav tako meni, da odločitev, ki bi jo predložitveno sodišče sprejelo po odgovoru Sodišča, ki ga je prejelo na svoje vprašanje za predhodno odločanje, za pritožnike iz postopka v glavni stvari ne bi imela zavezujočih učinkov, tako da je to vprašanje hipotetično. Vendar je na obravnavi priznala, da obstaja spor o glavni stvari.
- 26 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbu, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago pravila prava Unije, načeloma dolžno odločati (sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 24, in z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 31).
- 27 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če zahtevana razlaga pravila Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25, in z dne 7. februarja 2018, American Express C-304/16, EU:C:2018:66, točka 32).
- 28 Poleg tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso namen predhodnega odločanja ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 194 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 16. decembra 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, točka 18, in z dne 12. junija 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, točka 26).
- 29 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je bila pri predložitvenem sodišču vložena pritožba zoper odločbo prvostopenjskega sodišča, izdano v okviru pravnega sredstva za izdajo ugotovitvene sodbe o vprašanju, ali je mogoče uradno obvestilo o nameri Združenega kraljestva za izstop iz Unije, podano v skladu s členom 50 PEU, enostransko preklicati pred iztekom dveletnega obdobja iz tega člena, kar bi pomenilo, da bi v primeru preklica navedenega uradnega obvestila Združeno kraljestvo ostalo v Uniji. Predložitveno sodišče glede tega navaja, da mora rešiti to dejansko in aktualno pravno vprašanje, glede katerega obstaja spor in ki ima velik praktični pomen. Navedeno sodišče poudarja, da morajo eden od pritožnikov in dva intervenienta v zadevi v glavni stvari, ki so poslanci parlamenta Združenega kraljestva, glasovati o izstopu Združenega kraljestva iz Unije in v skladu s členom 13 zakona iz leta 2018 o izstopu iz Evropske unije zlasti o ratifikaciji sporazuma, ki ga bosta izpogajali vlada Združenega kraljestva in Unija na podlagi člena 50 PEU. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da imajo ti poslanci parlamenta Združenega kraljestva interes za prejetje odgovora na to pravno vprašanje, ker bo z njim razjasnjeno, katere možnosti bodo imeli na voljo pri izvrševanju svojih poslanskih mandatov.
- 30 Sodišče pa ni pristojno, da bi podvomilo o presoji predložitvenega sodišča glede dopustnosti pravnega sredstva iz postopka v glavni stvari, ki v okviru postopka predhodnega odločanja spada v pristojnost nacionalnega sodišča, niti da bi preverjalo, ali je bila predložitvena odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi pravili o organizaciji sodišč in sodnih postopkih (glej v tem smislu sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 26, in z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 34). V obravnavani zadevi je predložitveno sodišče

zavrnilo ugovore glede dopustnosti, ki jih je pred njim uveljavljala vlada Združenega kraljestva v zvezi s hipotetično ali akademsko naravo pravnega sredstva iz postopka v glavni stvari. Zato trditve vlade Združenega kraljestva in Komisije v delu, v katerem se z njimi izpodbija dopustnost tega pravnega sredstva, ne vplivajo na presojo dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 33).

- 31 Poleg tega okoliščina, da je pravno sredstvo iz postopka v glavni stvari deklaratorne narave, ni ovira za to, da Sodišče odloči o vprašanju za predhodno odločanje, če je to pravno sredstvo dovoljeno v nacionalnem pravu in če to vprašanje ustreza objektivni potrebi za rešitev spora, ki je bil pred predložitvenim sodiščem pravilno sprožen (glej v tem smislu sodbi z dne 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, točka 65, in z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 28).
- 32 Tako pred predložitvenim sodiščem obstaja spor, čeprav se je druga stranka v postopku v glavni stvari odločila, da se ne bo vsebinsko opredelila glede vprašanja, ki so ga postavili pritožniki iz postopka v glavni stvari, ampak je zgolj trdila, da njihovo pravno sredstvo ni dopustno (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točki 11 in 15).
- 33 Upoštevnost vprašanja za predhodno odločanje ni vprašljiva, ker se to vprašanje nanaša na razlago določbe prava Unije, in sicer v obravnavani zadevi določbe primarnega prava, in ker se spor o glavni stvari nanaša ravno na navedeno vprašanje.
- 34 Zato ni očitno, da postavljeno vprašanje v zvezi z razlago člena 50 PEU nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari oziroma da se nanaša na hipotetičen problem.
- 35 V zvezi s trditvijo, ki je omenjena v točki 23 te sodbe, da želi predložitveno sodišče obiti postopek iz člena 218(11) PDEU in pridobiti mnenje Sodišča, je treba navesti, da predložitveno sodišče od Sodišča ne želi pridobiti mnenja o združljivosti sporazuma, ki ga namerava skleniti Unija, s Pogodbama, ampak mu postavlja vprašanje o razlagi določbe prava Unije, da bo lahko izdalo sodbo v postopku v glavni stvari.
- 36 Na podlagi tega je mogoče ugotoviti, da je vprašanje za predhodno odločanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 37 Pritožniki in intervenienta iz postopka v glavni stvari sicer ugotavljajo, da člen 50 PEU ne vsebuje izrecnega pravila v zvezi s preklicem uradnega obvestila o nameri za izstop iz Unije, vendar trdijo, da ta pravica obstaja in da je enostranska. Vendar naj bi bilo mogoče to pravico po analogiji z izvršitvijo same pravice do izstopa, ki je določena v členu 50(1) PEU, izvršiti zgolj ob spoštovanju ustavnih pravil zadevne države članice. Te stranke iz postopka v glavni stvari menijo, da postopek izstopa torej traja, dokler ima zadevna država članica namen izstopiti iz Unije, in da se konča, če si ta država članica pred iztekom obdobja, določenega v členu 50(3) PEU, premisli in se odloči, da iz Unije ne bo izstopila.
- 38 Svet in Komisija se sicer strinjata s stališčem, da ima država članica pravico preklicati uradno obvestilo o svoji nameri za izstop, preden se Pogodbi zanjo prenehata uporabljati, vendar nasprotujeta temu, da bi bila ta pravica enostranska.
- 39 Po mnenju teh institucij bi priznanje pravice do enostranskega preklica državi članici, ki je uradno sporočila svojo namero za izstop, omogočilo, da obide pravila iz člena 50(2) in (3) PEU, s katerimi se želi zagotoviti urejen izstop iz Unije, in bi odprlo pot zlorabam s strani zadevne države članice v škodo Unije in njenih institucij.

- 40 Svet in Komisija menita, da bi zadevna država članica tako lahko uporabila pravico do preklica malo pred iztekom obdobja, ki je določeno v členu 50(3) PEU, in podala novo uradno obvestilo o nameri za izstop takoj po izteku tega obdobja, s čimer bi začelo teči novo dveletno pogajalsko obdobje. Država članica bi s tem *de facto* imela časovno neomejeno pravico, da bi se pogajala o svojem izstopu, s čimer bi obdobje iz člena 50(3) PEU izgubilo polni učinek.
- 41 Poleg tega ti instituciji menita, da bi država članica pravico do preklica lahko kadar koli uporabila kot pogajalski maneuver. Če ji besedilo sporazuma o izstopu ne bi ustrezalo, bi lahko zagrozila s preklicem svojega uradnega obvestila in tako pritisnila na institucije Unije, da bi bilo besedilo tega sporazuma spremenjeno v njeno korist.
- 42 Svet in Komisija zaradi preprečitve teh tveganj predlagata, da se člen 50 PEU razlaga tako, da preklic dovoljuje, vendar samo, če ga Evropski svet soglasno odobri.
- 43 Vlada Združenega kraljestva se glede pravice države članice, ki je podala uradno obvestilo o svoji nameri za izstop iz Unije na podlagi člena 50 PEU, da to uradno obvestilo prekliche, ni opredelila.
- 44 Glede tega je treba opozoriti, da je bil z ustanovnimi pogodbama, ki pomenita temeljno ustavno listino Unije (sodba z dne 23. aprila 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, točka 23), za razliko od navadnih mednarodnih pogodb vzpostavljen nov pravni red z lastnimi institucijami, v korist katerega so države članice na čedalje širših področjih omejele svoje suverene pravice in katerega subjekti so ne le te države, ampak tudi njihovi državljani (mnenje 2/13 (*Pristop Unije k EKČP*) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 157 in navedena sodna praksa).
- 45 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je ta avtonomija prava Unije glede na pravo držav članic in mednarodno pravo utemeljena z bistvenimi značilnostmi Unije in njenega prava, ki se nanašajo zlasti na ustavno ureditev Unije in naravo navedenega prava. Za pravo Unije so namreč značilni njegov izvor iz avtonomnega vira, ki sta Pogodbi, njegova primarnost glede na pravo držav članic ter neposredni učinek vrste določb, ki se uporabljajo za njihove državljane in za njih same. S temi značilnostmi je nastala strukturirana mreža načel, pravil in vzajemno odvisnih pravnih razmerij, ki medsebojno zavezujejo Unijo in njene države članice ter države članice med seboj (sodba z dne 6. marca 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 46 Postavljeno vprašanje je torej treba preučiti glede na Pogodbi kot celoto.
- 47 Glede tega je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo in cilje, ki se z njo uresničujejo, ampak tudi njeno sobesedilo in celoto določb prava Unije. Zgodovinski nastanek določbe prava Unije prav tako lahko razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135; sodbi z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 50 in navedena sodna praksa, ter z dne 17. marca 2016, *Parlament/Komisija*, C-286/14, EU:C:2016:183, točka 43).
- 48 Kar zadeva besedilo člena 50 PEU, je treba ugotoviti, da v tem členu vprašanje preklica ni izrecno obravnavano. Ta člen tega preklica izrecno niti ne prepoveduje niti ga ne dovoljuje.
- 49 Kljub temu pa, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 99 do 102 sklepnih predlogov, iz besedila člena 50(2) PEU izhaja, da mora država, ki se odloči izstopiti, o svoji „nameri“ uradno obvestiti Evropski svet. Namera pa po naravi ni niti dokončna niti nepreklicna.

- 50 Poleg tega člen 50(1) PEU določa, da se lahko vsaka država članica v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči za izstop iz Unije. Iz tega je razvidno, da se zadevni državi članici pri sprejetju odločitve ni treba usklajevati z drugimi državami članicami in niti z institucijami Unije. Odločitev o izstopu sprejme država članica sama ob spoštovanju svojih ustavnih pravil in je torej odvisna zgolj od njene suverene izbire.
- 51 V nadaljevanju je v členu 50(2) in (3) PEU določen postopek, ki ga je treba uporabiti v primeru odločitve za izstop. Kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 19. septembra 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, točka 46), ta postopek zajema, prvič, uradno obvestilo Evropskemu svetu o nameri za izstop, drugič, pogajanje o sporazumu o podrobnostih izstopa, pri katerem se upošteva okvir prihodnjih odnosov med zadevno državo in Unijo, in sklenitev tega sporazuma, ter tretjič, sam izstop iz Unije na dan začetka veljavnosti tega sporazuma, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu Evropskemu svetu, razen če ta po dogovoru z zadevno državo članico soglasno sklene, da se to obdobje podaljša.
- 52 Člen 50(2) PEU vsebuje sklicevanje na člen 218(3) PDEU, v skladu s katerim Komisija predloži priporočila Svetu, ki sprejme sklep o odobritvi začetka pogajanj in imenovanju pogajalca ali vodje pogajalske skupine Unije.
- 53 V členu 50(2) PEU je tako opredeljena vloga različnih institucij v postopku, ki ga je treba uporabiti za pogajanja in sklenitev sporazuma o izstopu, pri čemer je za to sklenitev potrebno, da zanjo glasuje kvalificirana večina v Svetu po odobritvi Evropskega parlamenta.
- 54 Člen 50 PEU v odstavku 3 opredeljuje tudi začetek učinkovanja izstopa zadevne države članice iz Unije, tako da določa, da se Pogodbi za to državo članico prenehata uporabljati z dnem začetka veljavnosti sporazuma o izstopu, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu zadevne države članice o njeni nameri za izstop. To maksimalno obdobje dveh let od tega uradnega obvestila se uporabi, če Evropski svet po dogovoru z zadevno državo članico soglasno ne sklene, da se to obdobje podaljša.
- 55 Zadevna država članica lahko po izstopu iz Unije zaprosi za ponovni pristop po postopku iz člena 49 PEU.
- 56 Na podlagi tega je mogoče ugotoviti, da se s členom 50 PEU uresničuje dvojni cilj, in sicer da se na eni strani državi članici prizna suverena pravica, da izstopi iz Unije, in da se na drugi strani uvede postopek, ki omogoča, da se ta izstop izvede na urejen način.
- 57 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točkah 94 in 95 sklepnih predlogov, suverenost pravice do izstopa, ki je priznana v členu 50(1) PEU, govori v prid obstoju pravice zadevne države članice, da do začetka veljavnosti sporazuma o izstopu, sklenjenega med Unijo in to državo članico, ali če tega ni, do izteka dveletnega obdobja iz člena 50(3) PEU, kot je bilo morda podaljšano v skladu z zadnjenavedeno določbo, uradno obvestilo o svoji nameri za izstop iz Unije prekliče.
- 58 Ker ni izrecne določbe, ki bi urejala preklic uradnega obvestila o nameri za izstop, se za ta preklic uporabljajo pravila, ki so v členu 50(1) PEU določena za sam izstop, tako da se odločitev o tem preklicu lahko sprejme enostransko v skladu z ustavnimi pravili zadevne države članice.
- 59 To, da država članica pred nastankom katerega od dogodkov, omenjenih v točki 57 te sodbe, prekliče uradno obvestilo o svoji nameri za izstop, je odraz suverene odločitve te države, da ohrani status države članice Unije, ki z navedenim uradnim obvestilom ni bil prekinjen ali spremenjen (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, točka 45), razen kar zadeva določbe člena 50(4) PEU.
- 60 Tak preklic se v tem pogledu bistveno razlikuje od morebitnega predloga zadevne države članice, naj Evropski svet podaljša dveletno obdobje iz člena 50(3) PEU, tako da analogija, ki jo Svet in Komisija poskušata ustvariti med takim preklicem in takim predlogom za podaljšanje, ni mogoča.

- 61 Kar zadeva sobesedilo člena 50 PEU, se je treba sklicevati na trinajsto uvodno izjavo preambule Pogodbe EU, na prvo uvodno izjavo preambule Pogodbe DEU in na člen 1 PEU, iz katerih izhaja, da je cilj Pogodb oblikovanje vse tesnejše zveze med narodi Evrope, ter na drugo uvodno izjavo preambule Pogodbe DEU, iz katere izhaja, da si Unija prizadeva za odstranitev pregrad, ki razdvajajo Evropo.
- 62 Poudariti je treba tudi pomen vrednot svobode in demokracije, navedenih v drugi in četrti uvodni izjavi preambule Pogodbe EU, ki spadata med skupne vrednote, navedene v členu 2 te pogodbe in v preambuli Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ter ki sta v tem smislu del samih temeljev pravnega reda Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 303 in 304).
- 63 Kot izhaja iz člena 49 PEU, ki določa možnost vsake evropske države, da zaprosi za članstvo v Uniji, in katerega nasprotje je člen 50 PEU o pravici do izstopa, so v Uniji združene države, ki svobodno in prostovoljno spoštujejo navedene vrednote, tako da pravo Unije temelji na osnovni premisi, da vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli navedene vrednote in priznava, da jih druge države članice delijo z njo (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 35).
- 64 Navesti je treba še, da je status državljana Unije temeljni status državljanov držav članic (glej v tem smislu sodbe z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31; z dne 19. oktobra 2004, Zhu in Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, točka 25, in z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 43), zato bi morebitni izstop države članice iz Unije lahko pomembno vplival na pravice vseh državljanov Unije, zlasti na njihovo pravico do prostega gibanja, kar zadeva tako državljane zadevne države članice kot državljane drugih držav članic.
- 65 V teh okoliščinah velja, da če države ni mogoče prisiliti, da proti svoji volji pristopi k Uniji, je tudi ni mogoče prisiliti, da proti svoji volji iz Unije izstopi.
- 66 Če pa bi uradno obvestilo o nameri za izstop neizogibno pripeljalo do izstopa zadevne države članice po izteku obdobja iz člena 50(3) PEU, bi bila ta država članica lahko prisiljena zapustiti Unijo proti svoji volji – kot bi jo izrazila po izvedenem demokratičnem procesu v skladu s svojimi ustavnimi pravili – da spremeni odločitev o izstopu iz Unije in torej ostane njena članica.
- 67 Ugotoviti je treba, da bi bil takšen izid v nasprotju s cilji in vrednotami, na katere je opozorjeno v točkah 61 in 62 te sodbe. Zlasti bi bilo to, da je država članica, ki se po tem, ko je v skladu s svojimi ustavnimi pravili in ob koncu demokratičnega procesa uradno sporočila svojo namero za izstop iz Unije, v okviru takega procesa odloči, da bo uradno obvestilo o tej nameri preklicala, prisiljena k izstopu, v nasprotju s ciljem Pogodb, ki je oblikovanje vse tesnejše zveze med narodi Evrope.
- 68 Zgodovinski razvoj člena 50 PEU prav tako govori v prid takšni razlagi te določbe, da država članica lahko enostransko prekliče uradno obvestilo o svoji nameri za izstop iz Unije. Treba je namreč navesti, da je v besedilu tega člena v veliki meri povzeto besedilo klavzule o izstopu iz Unije, ki je bila prvič vsebovana v osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo. Čeprav so bile ob oblikovanju te klavzule predlagane spremembe, zato da bi bila mogoča izključitev države članice, da bi se izključila nevarnost zlorab med postopkom izstopa ali da bi bilo odločitev o izstopu težje sprejeti, pa so bile vse te spremembe zavrnjene z obrazložitvijo, ki je izrecno navedena v komentarjih k osnutku, in sicer da je treba ohraniti prostovoljnost in enostranskost odločitve o izstopu.
- 69 Iz teh elementov je razvidno, da uradno obvestilo države članice o njeni nameri za izstop ne more neizogibno pripeljati do izstopa te države članice iz Unije. Nasprotno, država članica, ki spremeni svojo odločitev o izstopu iz Unije, lahko navedeno uradno obvestilo prekliče, dokler ne začne veljati

sporazum o izstopu, sklenjen med to državo članico in Unijo, če tega sporazuma ni, pa dokler se ne izteče dveletno obdobje iz člena 50(3) PEU, kot je bilo morda podaljšano v skladu z zadnjenavedeno določbo.

- 70 Ta ugotovitev je podprta z določbami Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, ki je bila upoštevana pri oblikovanju pripravljalnega gradiva za Pogodbo o Ustavi za Evropo.
- 71 Za primer, ko je v mednarodni pogodbi dovoljen odstop na podlagi njenih določb, je namreč v členu 68 te konvencije jasno in brezpogojno določeno zlasti, da je mogoče uradno obvestilo o odstopu, kot ga določata člena 65 in 67 navedene konvencije, preden začne učinkovati, kadar koli preklicati.
- 72 Kar zadeva predlog Sveta in Komisije, da bi moral izvršitev pravice zadevne države članice, da prekliče uradno obvestilo o svoji nameri za izstop, soglasno odobriti Evropski svet, bi s takšno zahtevo enostranska suverena pravica postala pogojna pravica, za katero bi se uporabil postopek odobritve. Tak postopek odobritve pa ne bi bil združljiv z načelom, na katero je opozorjeno v točkah 65, 67 in 69 te sodbe, v skladu s katerim država članica ne more biti prisiljena, da iz Unije izstopi proti svoji volji.
- 73 Zato, prvič, dokler ne začne veljati sporazum o izstopu, sklenjen med Unijo in zadevno državo članico, oziroma če tega sporazuma ni, dokler se ne izteče dveletno obdobje iz člena 50(3) PEU, kot je bilo morda podaljšano v skladu z zadnjenavedeno določbo, ta država članica, ki ima brez poseganja v člen 50(4) PEU vse pravice in obveznosti iz Pogodb, ohrani možnost, da uradno obvestilo o svoji nameri za izstop iz Unije enostransko prekliče v skladu s svojimi ustavnimi pravili.
- 74 Drugič, za preklic uradnega obvestila o nameri za izstop je na eni strani potrebno, da je pisno naslovljen na Evropski svet, ter na drugi strani, da je nedvoumen in brezpogojen, kar pomeni, da je njegov cilj potrditi pripadnost zadevne države članice Uniji pod nespremenjenimi pogoji glede njenega statusa države članice, postopek izstopa pa se z navedenim preklicem konča.
- 75 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 PEU razlagati tako, da če država članica v skladu s tem členom Evropski svet uradno obvesti o svoji nameri za izstop iz Unije, navedeni člen tej državi članici dovoljuje, da dokler ne začne veljati sporazum o izstopu, sklenjen med navedeno državo članico in Unijo, ali če tega sporazuma ni, dokler se ne izteče dveletno obdobje iz odstavka 3 tega člena, kot je bilo morda podaljšano v skladu tem odstavkom, to uradno obvestilo nedvoumno in brezpogojno enostransko prekliče, tako da o tem pisno obvesti Evropski svet, potem ko je zadevna država članica odločitev o preklicu sprejela v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Cilj tega preklica je, da se potrdi pripadnost zadevne države članice Uniji pod nespremenjenimi pogoji glede njenega statusa države članice, postopek izstopa pa se z navedenim preklicem konča.

Stroški

- 76 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (občna seja) razsodilo:

Člen 50 PEU je treba razlagati tako, da če država članica v skladu s tem členom Evropski svet uradno obvesti o svoji nameri za izstop iz Evropske unije, navedeni člen tej državi članici dovoljuje, da dokler ne začne veljati sporazum o izstopu, sklenjen med navedeno državo članico in Evropsko unijo, ali če tega sporazuma ni, dokler se ne izteče dveletno obdobje iz odstavka 3

tega člena, kot je bilo morda podaljšano v skladu tem odstavkom, to uradno obvestilo nedvoumno in brezpogojno enostransko prekliče, tako da o tem pisno obvesti Evropski svet, potem ko je zadevna država članica odločitev o preklicu sprejela v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Cilj tega preklica je, da se potrdi pripadnost zadevne države članice Evropski uniji pod nespremenjenimi pogoji glede njenega statusa države članice, postopek izstopa pa se z navedenim preklicem konča.

Podpisi