

## **ЧЛЕНОТ 50 ОД ДОГОВОРОТ ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА VIS-À-VIS СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

**Ивица Јосифовиќ**

Вонреден професор

Правен факултет, Универзитет Гоце Делчев – Штип

Е-маил: ivica.josifovik@ugd.edu.mk

**Игор Камбовски**

Редовен професор

Правен факултет, Универзитет Гоце Делчев – Штип

Е-маил: igor.kambovski@ugd.edu.mk

### **Апстракт**

Врз основа на резултатите од референдумот во јуни 2016 година за прашањето за повлекување на Велика Британија од ЕУ, на 29 март 2017 година Велика Британија го активираше членот 50 од Договорот за ЕУ (ДЕУ), со што започна двогодишниот процес во кои ЕУ и Велика Британија ги утврдија условите за повлекување на Велика Британија од Унијата. На 14 ноември 2018 година, како резултат на преговорите, бил одобрен договор меѓу државите-членки на ЕУ и Велика Британија за повлекување на Велика Британија од ЕУ, но процесот што требаше да заврши на 29 март 2019 година беше преместен за 31 октомври 2019 година, поради неуспех во неговата ратификација во парламентот на Велика Британија. Велика Британија конечно ја напушти ЕУ на 31 јануари 2020 година.

Во меѓувреме и истовремено со преговорите и постапката за повлекување, во позадина се водела друга постапка и таа е клучна за овој труд. Трудот ја образложува прелиминарната постапка за одлучување согласно член 267 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ) во случајот Вајтман и можноста за отповикување на нотификацијата за истапување од ЕУ според член 50 од ДЕУ. Затоа, покрај фактите од случајот што ја предизвикале прелиминарната постапка за одлучување пред Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ), трудот го образложува значењето на прашањето упатено до Судот, за кое Генералниот адвокат го дал своето мислење и Судот доставил пресуда.

*Клучни зборови: Вајтман, Суд на правдата, член 50, пресуда*

**ARTICLE 50 OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION VIS-À-VIS THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION****Ivica Josifovic, PhD**

Associate Professor

Faculty of Law, University of Goce Delcev – Stip

E-mail:ivica.josifovik@ugd.edu.mk

**Igor Kambovski, PhD**

Full Professor

Faculty of Law, University of Goce Delcev – Stip

E-mail:igor.kambovski@ugd.edu.mk

**Abstract**

Based on the results of the June 2016 referendum on the issue of UK withdrawal from the EU, on March 29, 2017, the UK activated Article 50 of the Treaty on European Union (TEU), thus beginning the two-year process in which the EU and the UK laid down the conditions for UK to withdraw from the Union. On November 14, 2018, as a result of the negotiations, an agreement was approved between the EU member-states and the United Kingdom for the withdrawal of the UK from the EU, but the process that was to end on March 29, 2019, was moved to October 31, 2019, due to the failure of its ratification in the UK Parliament. The UK finally left the EU on 31 January 2020.

In the meantime and simultaneously with the negotiations and the withdrawal procedure, another procedure was conducted in the background and it is crucial for this paper. The paper explains the preliminary ruling procedure under Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) in the *Wightman* case and the possibility of revoking the notification of withdrawal from the EU under Article 50 of the TEU. Therefore, in addition to the facts of the case which triggered the preliminary ruling procedure before the Court of Justice of the European Union (CJEU), the paper explains the significance of the question referred to the Court, on which the Advocate General gave his opinion and the Court delivered its judgment.

**Keywords:** *Wightman, Court of Justice, Article 50, judgment*

**1. Вовед****Член 50<sup>1</sup>**

1. Секоја држава-членка може да одлучи да се повлече од Унијата, во согласност со нејзините уставни барања.
2. Држава-членка што ќе одлучи да се повлече од Унијата го известува Европскиот совет за својата намера. Во врска со насоките обезбедени од Европскиот совет, Унијата преговара и склучува договор со таа држава-членка, одредувајќи ги деталите за нејзиното повлекување, имајќи ја предвид рамката за нејзините идни односи со Унијата. За договорот се

---

<sup>1</sup> Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union, [2012], OJ L C 326/47.

переговара во согласност со член 218(3) од Договорот за функционирањето на Европската унија. Советот го склучува договорот во име на Унијата, постапувајќи со квалификувано мнозинство, по добивање на согласност од Европскиот парламент.

3. Договорите за односната држава престануваат да важат од датумот на влегување во сила на договорот за повлекување, или доколку нема таков датум, две години по известувањето споменато во став 2, освен ако Европскиот совет, во согласност со засегнатата земја-членка, не одлучи едногласно да го продолжи овој период.
4. За целите на ставовите 2 и 3, членот на Европскиот совет или на Советот, кој ја претставува земјата-членка што се повлекува, не учествува ниту во дискусиите ниту во одлуките на Европскиот совет или на Советот, кои се однесуваат на таа земја. Квалификуваното мнозинство се дефинира во согласност со член 238(3) (а) од Договорот за функционирањето на Европската унија.
5. Ако земја што се повлекла од Унијата сака повторно да пристапи, нејзиното барање е предмет на процедурата спомената во член 49.

Случајот е покренат од повеќе членови на Парламентот на Шкотска на чело со Анди Вајтман кои кон крајот на 2017 година, во постапка во која е вклучен и Парламентот на Обединетото кралство, презедоа дејствија со цел да добијат одговор од Шкотскиот суд на едно едноставно, но многу суштинско прашање: Дали држава-членка на ЕУ може еднострано да го повлече известувањето за напуштање на ЕУ според членот 50? Во поднесокот, подносителите аргументираа дека Брежит не е еднонасочен и дека оние кои гласаа за останување во ЕУ не мора да се согласат со аргументите на Владата на ОК и ЕУ дека мора да има „договор или нема договор“. Наместо тоа, според нив постои и трета можност: глас на народот кој вклучува опција за останување во ЕУ.

Со цел Шкотскиот суд да се произнесе по правното прашање, Судот треба да испрати барање за претходно одлучување до СПЕУ согласно членот 267 од ДФЕУ откако членот 50 од ДЕУ е одредба на Правото на ЕУ и по дефиниција само СПЕУ може да донесе обврзувачко толкување на Правото на ЕУ за целата ЕУ. Без да се навлегува во условите според кои СПЕУ дејсува во постапката по претходно одлучување, поради природата на прашањето и одлуките на националните судови, вредно е да се напомене дека СПЕУ низ годините воспостави сопствени услови според кои постепено ја напушти практиката на автоматско постапување по упатувањата на националните судови, одредувајќи сопствена надлежност за претходно одлучување. Во таа насока, СПЕУ започна со утврдување на својата улога според член 267 од ДФЕУ како орган кој му помага на националниот суд, а не како советодавен орган по секое прашање од Правото на ЕУ. Вообичаената формула во која се групирани условите на во постапувањето на Судот во овој поглед, вели дека СПЕУ нема да одлучува по

прашање во постапка по претходно одлучување кога: а) прашњето очигледно не е поврзано со фактите и одлуката која треба да се донесе; б) прашањето се однесува на хипотетичко прашање; и/или в) кога на Судот не му е обезбеден доволен фактички и правен материјал со цел корисно да одговори.

Поради тоа, Шкотскиот суд, во февруари 2018 година, одлучувајќи по прашањето поднесено до него за повлекување на известувањето од членот 50 утврдил дека е чисто хипотетичко, дека не претставува правно прашање подобно за судско утврдување и без разумна можност за успех, па оттаму апликацијата на подносителите била одбиена, откако било утврдено и дека Парламентот на ОК немал желба да отстапи од Брежит.<sup>2</sup>

Сепак, подносителите се жалеле на одлуката на понискиот суд за упатување на прашањето до СПЕУ. Со оглед на уставното значење на поставеното прашање, судиите ја прифатија жалбата и го вратија предметот на повторно разгледување, притоа констатирајќи дека пресудата на понискиот суд е доста комплицирана, нејасна и збунувачка; дека предметот не спаѓа во оние прашања кои се утврдени како хипотетички и за кои СПЕУ не би имал можност да постапува, имајќи во предвид дека Владата на ОК можела да биде запрашана да го отповика известувањето за членот 50 од ДЕУ на барање на Парламентот на ОК.

По неколку дополнителни поднесоци во јуни 2018 година, понискиот суд одлучил идентично, поради хипотетичката природа на тврдењето, а со тоа е отфрлена и можноста да се достави барање за претходно одлучување до СПЕУ.<sup>3</sup> За време на одлучувањето, актот за повлекување од ЕУ се уште бил во подготовка преку Парламентот на ОК и оттаму не бил утврдено конечен датум за истапувањето од ЕУ.<sup>4</sup> Наместо тоа, датумот за истапување од ЕУ е поставен само како прашање на Правото на ЕУ според условите од членот 50, став 3 од ДЕУ, односно денот на стапување во сила на Договорот за истапување или две години по известувањето според членот 50.

Како што е познато, СПЕУ не разгледува хипотетички прашања поднесени од националните судови кои се однесуваат на Правото на ЕУ. Постапката за претходно одлучување е соработка меѓу националните судови и СПЕУ, со цел да им помогне на националните судови да одлучат во случаи во кои толкувањето на Правото на ЕУ е суштинско за решавање на случајот пред националниот суд. По разгледувањето на прашањето, понискиот суд утврди дека се работи за хипотетичко прашање кое не треба да се одговори со цел да се донесе пресуда.

---

<sup>2</sup> Case P1293/17, Petition of Andrew Wightman and Others for Judicial review on the issue of the unilateral revocability of Article 50 of the Treaty on European Union, Opinion of Lord Doherty, CSOH 8, 2018.

<sup>3</sup> [Case P1293/17](#), Andrew Wightman and Others for Judicial Review against Secretary of State for Exiting the European Union, Opinion of Lord Boyd of Duncansby, CSOH 61, 2018.

<sup>4</sup> European Union Withdrawal Act, UK Public General Acts c.16, 2018.

Подносителите, во нивниот случај, исто така, приговараа на позицијата на министрите на ОК дека членот 50 не може еднострано да се повлече. Судиите отфрлија детална дискусија за правната соодветност на позицијата на министрите на ОК за отповикувањето на членот 50 на основ дека ако тоа се стори ќе биде спротивно на Парламентарната привилегија и спротивно на членот 9 од Актот за правата.

Подносителите потоа веднаш се жалеа до повисокиот суд каде нивното тврдење е успешно прифатено. Пресудата на Повисокиот суд во корист на подносителите е донесена на 21 септември 2018 година по повеќе основи.<sup>5</sup> Прво, отфрлено е тврдењето на Владата на ОК дека судското преиспитување е некомпетентно бидејќи барањето било непрактично. Второ, се смета дека прашањето е оправдано токму поради постоењето на контроверзност во однос на парламентарниот процес. Трето, Судот, исто така, утврдил дека случајот не е хипотетички откако при првата пресуда и пресудата по жалба, делови од Актот за повлекување од ЕУ стапиле во сила.

Како и да е, Вајтман и останатите тврдеа дека рокот до 29 март, потоа 31 октомври 2019 година и конечно 31 јануари 2020 година, не мора нужно да упатува на „договор или нема договор“, односно дека постои алтернатива според која граѓаните на ОК може да гласаат за условите на спогодбата, вклучително и опција за останување во ЕУ. Ваквата опција добива уште повеќе на значење по непримената на рокот за автоматскиот излез на ОК кој заврши на 29 март или да се добие согласност од државите-членки за продолжување на периодот од членот 50 од ДЕУ или, пак, еднострано да се повлече известувањето од членот 50 од ДЕУ.

Во барањето, шкотските судии го одобрија текстот на прашањето кое испратено до СПЕУ во постапката за претходно одлучување, изгледало вака: „Кога, во согласност со член 50 од ДЕУ, држава-членка го известила Европскиот совет за намерата да се повлече од Европската унија, дали легислативата на ЕУ дозволува тоа известување да биде еднострано повлечено од страна на државата-членка која известува; и, доколку е така, подлежи на какви услови и со каков ефект во однос на државата-членка што останува во рамките на ЕУ?“

Со оглед на тоа дека времето било суштинско за случајот, Шкотскиот суд експресно побара употреба на забрзана постапка според членот 105 од Деловникот на СПЕУ.<sup>6</sup> Судот го прими упатувањето на 3 октомври 2018 година и поради сериозноста на случајот и забрзаната постапка започна со првото сослушување на 27 ноември 2018 година. Владата на ОК формално

---

<sup>5</sup> Case P1293/17, *Andy Wightman and Others against Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] opinion of Lord Carloway, CSIH 62, 2018.

<sup>6</sup> Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, OJ L 265, as amended on 18 June 2013, OJ L 173, on 19 July 2016, OJ L 217, and on 9 April 2019, OJ L 111.

се спротивстави на ова барање за претходно одлучување по неколку основи. Прво, Владата на ОК издаде политички документ дека прашањето е се уште хипотетичко и дека СПЕУ ја пречекорил својата судска улога.<sup>7</sup> Сепак, јас не се согласувам со таквото тврдење. Како хоризонтален судски процес за соработка меѓу националните судови и СПЕУ, националниот суд е тој кој треба да ја утврди соодветноста од испраќањето на прашање од Правото на ЕУ до СПЕУ за негово решавање. Како такво, субјективна е задачата за судиите кои го разгледуваат случајот да проценат дали има потреба од упатување до СПЕУ со цел да им се овозможи да донесат одлука. Второ, ако тоа е случај, тогаш одговорот од СПЕУ не е само советодавно, туку обврзувачко и националните судии не може да дадат свое или спротивно толкување.

Вториот пристап на Владата на ОК кон преземањето исклучоци кон ова упатување од Шкотскиот суд е да се оспори процесот на барање помош од СПЕУ. Генералниот Адвокат за Шкотска тврдел дека соодветниот курс за ова прашање требало да биде уште една жалба до Врховниот суд на ОК за пресудување, а не испраќање на случајот до СПЕУ. Повисокиот суд на 8 ноември 2018 година, и покрај доставените документи со цел да се откаже упатувањето до СПЕУ, ја отфрли можноста за упатување на случајот до Врховниот суд.<sup>8</sup> Ова само го покажува лошото правно разбирање на принципите на Правото на ЕУ. Тоа е добро воспоставена доктрина според кое постапката за претходно одлучување од членот 267 од ДФЕУ не е жалбен механизам и националните судови се слободни да поднесат барање до СПЕУ, слободни од било какво мешање од повисоките национални судови. Врховните судови на државите-членки се секако слободни да издадат насоки за пониските судови кога упатувањата треба да бидат испратени до СПЕУ, а и самиот СПЕУ издава насоки за тоа како да се упатат прашања од Правото на ЕУ, иако овие насоки не може да ја ограничат широката дискреција која националните судови ја имаат при носењето на нивните одлуки за соодветноста на упатувањето според членот 267 од ДФЕУ.<sup>9</sup>

## **2. Мислењето на Генералниот адвокат**

Пред да се разгледа пресудата на СПЕУ во случајот Вајтман околу едностраното отповикување на известувањето за истапување од ЕУ согласно членот 50, доста корисно е мислењето на Генералниот адвокат Кампос Санчез Бордона кое, иако необврзувачко, судиите внимателно го разгледуваат и вреди

---

<sup>7</sup> Department for Exiting the European Union, *Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union*, Policy Paper, 6 November 2018.

<sup>8</sup> Case P1293/17, Statement of Reasons delivered by Lord Carloway in the reclaiming motion by Andy Wightman and Others against Secretary of State for Exiting the European Union, 2018.

<sup>9</sup> Recommendations to national courts and tribunals, in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, 2016, OJ L 439/01.

да се дискутира по прашањата кои ги покренува.<sup>10</sup>

На почеток, мислењето на ГА го отфрла тврдењето на Владата на ОК дека случајот е хипотетички, бидејќи Владата не одлучила да го повлече известувањето за членот 50 и за такво нешто нема намера. Понатаму, мислењето се согласува со подносителите дека известувањето е во принцип еднострано отповикливо, потенцирајќи дека членот 50 не содржи ништо за отповикување и притоа упатува на три можни резултати: да нема отповикување, безусловно отповикување или отповикување со услови. Мислењето прашањето за еднострано отповикување го разгледува прво од аспект на меѓународното јавно право, а дури потоа согласно формулацијата на членот 50.

Што се однесува до меѓународното право, мислењето не дава конкретен одговор дали едностраното отповикување на известувањето за истапување од меѓународен договор е прашање на обичајното меѓународно право, иако тоа е утврдено во Виенската конвенција за договорно право (ВКДП).<sup>11</sup> Причината за таквата несигурност е дали ВКДП може да се применува за истапување од ЕУ во кое владеат начелата на супрематија и директна примена, за да заклучи дека не може да се применува, со оглед на тоа што самата ЕУ и некои од нејзините држави-членки не се страни на Конвенцијата. Сепак, аргументира дека ВКДП може да биде корисна при толкувањето на членот 50.

Што се однесува до толкувањето на членот 50, буквална интерпретација не го решава прашањето, откако членот 50 не упатува на еднострано повлекување на известувањето за истапување. Оттаму, ГА пристапи кон испитување на контекстот на членот 50. Започнува со национална фаза „исклучиво“ за државата која истапува, кога одлучува за својата намера на истапување, „само условно“ следејќи ги „уставните барања на таа држава“. Логична последица е едностраното овластување за повлекување на таквата одлука како „изразување на суверенитетот на таа држава“. Така, едностраните овластувања продолжуваат во „процес на преговори, кој започнува со известување за намерата од истапување до Европскиот совет и завршува две години подоцна, освен доколку нема продолжување на едногласната одлука на Советот“. Општо, како и „другите области на правото, во отсуство на јасна забрана или правило кое предвидува поинаку, оној кој еднострано издал декларација за својата намера упатена до другата страна, може да ја повлече декларацијата се до моментот во кој, според примачот, преземеното во форма на акт или склучување на договор, произведува дејствија“.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Case 621/18, *Andy Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*, Opinion of AG Bordona, ECLI:EU:C 2018:978, 2018.

<sup>11</sup> Vienna Convention on the law of treaties, No. 18232, 1969

<sup>12</sup> Case 621/18, Opinion of AG Bordona ..., op. cit., ставови 91-98.

Следно, мислењето забележува дека членот 50, став 2 од ДЕУ се однесува на известувањето за „намера“ од истапување, „не за самото истапување“, кое се случува по двегодишниот период или по склучување на спогодбата за истапување согласно ставот 3. Според ГА, „намерата не е конечна и може да се измени“; известувањето за таквата намера до трета страна „може да создаде очекувања кај таа страна, но не претпоставува обврска за неотповоливо одржување на таквата намера“. Интересно, ГА, исто така, упатува и на две можни сценарија. Прво, упатува на можноста одлуката за повлекување „да се поништи, доколку телото што има надлежност (обично тоа се највисоките судови на секоја држава) потврди дека таквата одлука не е донесена во согласност со уставните потреби“. Второ, по дејствијата „преземени во согласност со нејзините уставни потреби (на пример, втор референдум, гласање во Парламентот или одржување на општи избори кои создаваат спротивно мнозинство)“, почетната одлука може да биде „обратна и судските и уставни основи на кои се потпираа последователно исчезнуваат“, за што „државата може и мора за таквата промена да го извести Европскиот совет“. Според овие околности, од една страна, инсистирањето на напуштањето на држава-членка би било „резултат спротивен на здравиот разум“, а од друга страна, прифаќањето на поништувањето ќе ја „почитува“ улогата на националниот парламент како дел од националниот идентитет на државата-членка. Можноста од аплицирање за повторно приклучување не е во контрадикторност со ваквото толкување, бидејќи би било нелогично да се потроши периодот од членот 50 за преговори за идно членство. И како што потенцираше СПЕУ, држава-членка останува држава-членка за време на периодот на членот 50 од ДЕУ.<sup>13</sup>

Во насока на аргументот за еднострано отповикување, ГА е на ставот дека тоа ќе ги зајакне одредбите во Договорите „за поблиска унија“, „националните идентитети“ на државите-членки, како и правата на граѓаните на ЕУ, а дека сето тоа е дел и од историската позадина на нацрт-членот 50 го поддржува истиот резултат. Како и да е, ГА упатува на постоење на одредени услови. Прво, мора да постои формално известување за отповикувањето, согласно известувањето за истапување. Второ, националните уставни потреби мора да бидат почитувани. Иако, прифаќа дека „ова е прашање кое треба да биде определено од секоја држава-членка“, тој аргументира дека во ОК, условот за овластувањето на парламентот да истапи логично треба да се совпадне со парламентарното одобрување за повлекување на известувањето. Трето, нема да има потреба од оправдување на одлуката за повлекување.<sup>14</sup>

ГА посвети внимание и на временското ограничување од членот 50 од ДЕУ, како и ограничувањето од членот 4, став 3 во однос на „принципите на добра верба и искрена соработка“. Според временското ограничување од членот 50

<sup>13</sup> Ibid, ставови 99-114.

<sup>14</sup> Ibid, paragraphs 129-145.



од ДЕУ, повлекувањето „е можно само во рамки на двегодишниот период за преговори кој почнува кога за намерата за повлекување е известен Европскиот совет“ и „откако спогодбата за повлекување ќе биде формално вклучена, што имплицира спогодба на двете страни“; повлекувањето потоа повеќе нема да биде можно. Во однос на „принципите на добра верба и искрена соработка“ во членот 4, став 3 од ДЕУ, институциите на ЕУ беа загрижени дека држава-членка „може да ја повлече својата нотификација и да ги запре преговорите ако тие не се во нејзина корист“ и „повторно да ја поднесе нотификацијата за намерата за повлекување, со тоа предизвикувајќи нов двегодишен период“, заобиколувајќи ги временските ограничувања на процесот. Но, ГА ги одби овие аргументи: „можноста дека право може да биде злоупотребено или погрешно применето не е, општо кажано, причина за одбивање на постоењето на тоа право“. Наместо тоа, треба да се најдат средства за спречување на злоупотреба на правото. Воспоставениот принцип на „злоупотреба на правата“ во Правото на ЕУ може да се „применува во контекст на членот 50 на ДЕУ, доколку држава-членка вклучена во навредлива практика на користење на последователни известувања и повлекувања со цел да се подобрат условите за нејзиното повлекување од Европската унија.“<sup>15</sup>

Не постои индикација дека секоја злоупотреба е планирана и “секоја злоупотреба може да се јави само кога втора нотификација за намерата за повлекување е поднесена, но не со еднострано повлекување на првото.“ Во ставот на ГА, голем број на „тактички повлекувања“ биле неверојатни во националното правило за „уставни потреби“, откако повлекувањето е одлука усвоена во „согласност со уставните барања“ и поради тоа функционира како „филтер кој дејствува како одвраќач со цел спречување на злоупотребата на процесот на истапување ... преку тактички повлекувања“.<sup>16</sup> На крајот, мислењето прифаќа дека повлекувањето може да се согласи, во случај на барање од државата-членка која истапува и едногласната спогодба во Европскиот совет.

Што може накратко да се наведе за мислењето на ГА пред да се помине на суштината на шресудата. Најпрво, мислењето убедливо тврди дека случајот не е хипотетички. Со право се повикува на судската пракса според која упатувањата на националните судови се сметаат за релевантни; таквата претпоставка може само да се побие во ограничени случаи. Кај СПЕУ постоел силен аргумент да се одговори на праѓањето поднесено од пратениците, инаку можноста за одржување на нов референдум во случај едностраното повлекување да не било можно и натаму би било отворено прашање. Основниот аргумент за еднострано повлекување е двоен и истовремено еднаков: прво, во однос на важноста на зборот „намера“ и второ нагласокот на суверената моќ на донесување на одлуки од државите-членки. Што се однесува до заштитните мерки против

<sup>15</sup> Ibid, ставови 147-153.

<sup>16</sup> Ibid, ставови 155-156.

злоупотребата, иако е најмалку убедувачки дека националните уставни потреби нема секогаш да работат како филтер, би било подобро да се наведат какви граници – веројатно во форма на одбивање да се разгледа нотификацијата валидно една или две години по претходното известување, или продолжување на процесот од членот 50 каде последниот процес престанал – би биле применливи.

За жал мислењето е нејасно во поглед на временското ограничување, особено што е донесено за време на преговорите меѓу ЕУ и ОК, а особено што ГА не ја земал во предвид можноста од продолжување на рокот (што и се случи со продолжување до 31 октомври 2019 година) и како тоа би влијаело на едностраното повлекување. Дали известувањето би било само можно во рамки на рокот од две години или и за време на продложувањето на рокот? Мислењето е на делови контрадикторно; пресудата на Судот, како што е објаснета подолу не е. Можноста од одлагање на рокот во спгодбата за повлекување, кое не е спомнато, сепак е спомната во пресудата, па во согласност со логиката на мислењето, повлекувањето е можно и за време на продолжувањето на рокот. Повлекувањето со согласност не може едноставно да се вклопи во буквалното значење на членот 50, бидејќи нема процес на одобрување. Понатаму, доколку нема потреба од согласност и процес на одобрување, веројатно е дека секоја држава-членка ќе размислува во насока на еднострано укинување.

Генерално, мислењето на ГА Бордона е поддршка за оние кои заговараат еднострано повлекување, а со самото тоа во корист на подносителите. Без оглед на тоа дали ја менува политичката динамика, малку веројатно е дека може да се спроведе втор референдум кој треба да доведе до поинаков исход и резултат во корист на оние кои се за останување во ЕУ. Во секој случај, еднострано повлекување може да се покаже релевантно во однос на други држави-членки кои некој ден ќе посакаат да ја напуштат ЕУ.

### 3. Пресудата на СПЕУ

Ако ја погледнеме пресудата, од почеток може да се види дека потврдува дека Велика Британија може еднострано да го отповика известувањето за намерата да се повлече од ЕУ во најопшти услови, со тоа широко следејќи го необврзувачкото мислење на ГА Бордона. Прво, Судот го отфрли аргументот на Велика Британија дека станува збор за хипотетичко прашање и ги поддржува националните судови да упатуваат прашања до СПЕУ за Правото на ЕУ.<sup>17</sup>

За основаноста, Судот споменува дека „толкувањето на одредбата од Правото на ЕУ бара да се земат предвид не само текстот и целите што ги следи, туку и неговиот контекст и одредбите на Правото на ЕУ како целина“.<sup>18</sup> Што

<sup>17</sup> Case 621/18, *Andy Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*, 2018, ECLI:EU:C:2018:999, став 30.

<sup>18</sup> *Ibid*, paragraph 47.

се однесува до текстот на член 50, Судот забележа дека членот 50 не го опфаќа експлицитно предметот на отповикување, ниту експлицитно забранува, ниту изрично овластува отповикување. Но, Судот, како што посочи ГА во своето мислење, посочува дека член 50 се однесува на известување за „намерата“ за повлекување. „Намерата е, по својата природа, ниту дефинитивна, ниту неотповиклива“. Набљудувајќи дека одлуката за повлекување е еднострана и во согласност со уставните барања на државата-членка, Судот одлучи дека „државата-членка не е обврзана да ја донесе својата одлука во согласност со другите држави-членки или со институциите на ЕУ. Одлуката за повлекување е само за таа држава-членка да ја донесе, во согласност со нејзините уставни барања, и затоа зависи само од нејзиниот суверен избор“.<sup>19</sup>

Што се однесува до целите на членот 50, Судот следи две цели: „прво, зацврстувајќи го сувереното право на една држава-членка да се повлече од ЕУ и, второ, воспоставување постапка за да се овозможи таквото повлекување да се одвива на уреден начин“. Како што е наведено од ГА, тоа дополнително го лоцира прашањето за повелкување како прва цел, со што се поврзува повелкувањето со суверената одлука за истапување: „суверената природа на правото на истапување загарантирано во член 50, став 1 од ДЕУ го поддржува заклучокот дека засегнатата држава-членка има право да го отповика известувањето за намерата за повлекување од ЕУ, сè додека не стапи во сила Договорот за истапување меѓу ЕУ и државта-членка или, доколку не постои таков договор, сè додека двегодишниот период утврден во член 50, став 3 од ДЕУ, кој е продолжен на основ на одредбата, не е истечен“.<sup>20</sup> Бидејќи периодот на повлекување се продолжи до 31 октомври 2019 година, јасно е дека еднострано право за отповикување на известувањето сè уште постоело.

Друго прашање што се поставува се правилата што се применуваат при еднострано одземање. Бидејќи членот 50 молчи, Судот рече дека за одземање се применуваат исти правила како оние што се применуваат во нотификацијата за повлекување: „може да се одлучи еднострано, во согласност со уставните барања на засегнатата земја-членка“. Судот, исто така, потврди дека одземањето би значело дека Велика Британија го задржува својот статус на земја-членка, бидејќи укинувањето би рефлектирало „суверена одлука на таа земја да го задржи својот статус на земја-членка на Европската унија, статус што е не е суспендиран или изменет со тоа известување“. „Одземањето е фундаментално различно во однос на ова од кое било барање со кое засегнатата земја-членка може да побара од Европскиот совет да го продолжи двегодишниот период, а Судот ја отфрли аналогијата што Комисијата и Советот настојуваат да ја направат помеѓу таа отповикување и такво барање за продолжување.

---

<sup>19</sup> Ibid, ставови 48-50.

<sup>20</sup> Ibid, ставови 56-57

Друго прашање се правилата што се применуваат при еднострано повелкување. Бидејќи членот 50 молчи, Судот рече дека за повлекување се применуваат исти правила како оние што се применуваат во известувањето за истапување: „може да се одлучи еднострано, во согласност со уставните барања на засегнатата држава-членка“. Судот, исто така, потврди дека повелкувањето би значело дека Велика Британија го задржува својот статус на држава-членка, бидејќи повлекувањето би рефлектирало „суверена одлука на таа држава да го задржи својот статус на држава-членка на ЕУ, статус што е не е суспендиран или изменет со тоа известување“ „Повелкувањето е фундаментално различно во однос на ова од кое било барање со кое засегнатата држава-членка може да побара од Европскиот совет да го продолжи двогодишниот период“, а Судот ја отфрли аналогичноста што Комисијата и Советот настојуваат да ја направат помеѓу таа отповикување и таквота барање за продолжување.<sup>21</sup>

Што се однесува до контекстот на членот 50, Судот ги истакна членовите 1 и 2 од ДЕУ за „поблиска унија меѓу народите на Европа“, државјанство на ЕУ и слобода и демократија и дека „ЕУ е составена од држави кои слободно и доброволно се посветија на тие вредности“, а исто така и, „какво било истапување на држава-членка од ЕУ може да има значително влијание врз правата на сите граѓани на Унијата, вклучително, меѓу другото, и нивното право на слободно движење, во однос на државјани на засегнатата држава-членка и државјани на други држави-членки“. Затоа, „со оглед на тоа што една држава не може да биде присилена да пристапи кон ЕУ против својата волја, ниту може да биде принудена да истапи под ЕУ против својата волја“, и тоа би било случај доколку „државата-членка би можела да биде принудена да ја напушти ЕУ и покрај својата желба - како што е изразено преку нејзиниот демократски процес во согласност со нејзините уставни барања - да ја врати својата одлука за истапување и, соодветно на тоа, да остане членка на ЕУ“.<sup>22</sup>

Исто така, Судот го разгледувал и потеклото на членот 50 кога различни амандмани биле одбиени „на теренот, изрично изнесени во коментарите за нацртот, дека треба да се обезбеди доброволна и еднострана природа на решението за повлекување“. Покрај тоа, наодите на Судот беа потврдени со ВКДП „која беше земена во предвид“ кога беше изготвена претходната верзија на член 50. Конвенцијата посочува дека „во јасни и безусловни услови дека известувањето за истапување ... може да биде отповикано во кое било време пред да стапи на сила“. Следно, Судот го отфрли аргументот на Советот и Комисијата дека отповикувањето бара едногласно одобрување од ЕК, бидејќи „би се трансформирало едностраното суверено право во условно право подложно на постапка за одобрување“, и „би било некомпатибилно со принципот... дека држава-членка не може да биде присилена да ја напушти ЕУ против својата

<sup>21</sup> Ibid, ставови 58-61.

<sup>22</sup> Ibid, ставови 61-66.

волја“.<sup>23</sup>

Конечно, Судот ги презентира условите за отповикување кое може и во иднина да се случи:

- отповикувањето мора да се случи пред влегувањето во сила на Договорот за истапување (или ако не постои таков договор, во период од две години според член 50);
- отповикувањето мора да се достави писмено до Европскиот совет; и
- отповикувањето мора да биде „недвосмислено и безусловно, значи да се каже дека целта на тоа отповикување е да се потврди членството во ЕУ во засегнатата држава-членка“.<sup>24</sup>

#### 4. Заклучок

Пресудата на СПЕУ, и покрај краткиот период, очекувано не успеа да доведе до промена на одлуката за Брегзит, што доведе до финално напуштање на ЕУ од страна на Велика Британија на 31 јануари 2020 година. Сепак, пресудата има одредени импликации за евентуално идно повикување на членот 50 од друга држави-членки, бидејќи силно поддржува еднострано отповикување на известувањето по најдобри можни услови. Како што потенцирал Судот, членот 50 не упатува на отповикување и не мора нужно да укаже на решавање на предметот, но е во право кога посочува дека постои експлицитно упатување кон намерата за истапување.

Исто така, пресудата обезбеди важни дополнителни информации во врска со процесот од членот 50 од ДЕУ. Судот ги прифати аргументите дека известувањето на намерата за истапување од ЕУ може унилатерално да се отповика без согласност од другите држави-членки на ЕУ. Понатаму, пресудата на Судот за еднострано отповикување на известувањето ја потврдува природата на првата одлука на Велика Британија која не била „одобрена“ или филтрирана од институциите на ЕУ по приемот на известувањето. Паралелата која ја повлекува пресудата меѓу известувањето и отповикувањето сугерира дека не може да се направи преглед од страна на институциите на ЕУ за отповикувањето, бидејќи е потврдено дека ги исполнува минималните услови утврдени од страна на Судот.

Што се однесува до меѓународното право, тоа е спротивно на вообичаената автономија на Правото на ЕУ од меѓународното право за кое Судот се повикува на почетокот на пресудата, но Судот го оправдува бидејќи креаторите на членот 50 ја земаа во предвид ВКДП.

Конечно, за условите на отповикување, писменото известување е едноставно: институциите на ЕУ би можеле да утврдат дали отповикувањето е вистинско, а условот за „недвосмислено и безусловно“ отповикување сугерира дека известувањето мора да потврди дека државата-членка нема намера повторно

<sup>23</sup> Ibid, ставови 68-72.

<sup>24</sup> Ibid, paragraphs 73 and 74.

да преговара за членство или да испрати друго известување. Имплицитно, ако отповикувањето е од овие причини, тогаш ќе се појави правно прашање за тоа што може да направи ЕК: може да одбие да го прифати известувањето, при што засегнатата држава-членка ја оспорува одлуката; едноставно да се одлучи да одбие повторно да преговара за членство; или да го прифати новото известување за отповикување, ако се следи веднаш по отповикувањето на првото известување.

Сепак, според мое мислење, пресудата е разочарувачка. Не успеа да обезбеди значителни услови во врска со круцијалното прашање во врска со отповикување на известувањето од членот 50 од ДЕУ. Но, во ваква состојба Судот не споменува за состојбата наведена според мислењето на ГА дека отповикувањето мора да биде со добра волја и искрена соработка, што е многу тешко да се примени во пракса. Ова е корисна информација, затоа што доколку државата-членка се премисли во врска со истапувањето од ЕУ, ја смени својата одлука за повлекување во согласност со нејзините уставни услови и даде писмено известување до ЕК за таквата одлука пред истекот на рокот или подоцна во случај истиот да биде продолжен со договор меѓу засегнатата држава-членка и другите држави-членки на ЕУ, тогаш може да се остане во ЕУ под непроменети услови.

Исто така, Судот, за разлика од ГА, не го споменува домашниот процес што доведе до отповикување, одземање, наведувајќи само дека треба да биде во согласност со уставните барања на државата-членка. Свкупно, пресудата кажува дека процесот на истапување може да се смени доколку државата-членка тоа го посакува и не е сигурно дали за отповикувањето би бил потребен нов референдум според Правото на ЕУ. Пресудата на Судот три пати упатува на одлуката за отповикување преку „демократски процес“, но во суштинскиот дел на пресудата упатува само на „уставни барања“. Некои можеби тврдат дека би било недемократско да се смени одлука без референдум, но репрезентативната демократија е најдобрата форма за демократско одлучување.

Сепак, благодарение на пресудата на СПЕУ, државите-членки во идниа би имале можност да ја зменат одлуката за истапување во рамки на двегодишниот период и да останат членки на ЕУ според постојните услови. Сепак, ова не е корисна информација, бидејќи е малку веројатно држава-членка која има желба да истапи од ЕУ, да смени одлука за толку краток период. Од една причина, за референдум би биле потребни најмалку 22 месеци организација, што значи дека дури и да се смени одлуката, ќе биде потребна согласност од државите-членки на ЕУ за ново продолжување на периодот, за да има време да се организира гласањето.

Во конкретниов случај, Велика Британија побара Судот да одбие да донесе одлука со образложение дека упатеното прашање од страна на шкотскиот суд е хипотетичко, бидејќи Владата на Велика Британија не дала никакви индикации

дека сака да го отповика известувањето. Бидејќи СПЕУ реши да донесе одлука, требало да се обиде да даде корисни упатства. За жал, заврши со пресуда која се однесува само во екстремно неверојатно сценарио во кое државата-членка се откажува од истапувањето за време на двегодишниот период и тоа дава малку корисна насока во однос на клучното прашање што ги преокупира Советот и Комисијата, а тоа е потенцијалот за злоупотреба на правото со цел да се избегнат временските ограничувања наметнати со член 50 од ДЕУ.

### **Референци**

1. Case 621/18, *Andy Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*, Opinion of AG Bordona, ECLI:EU:C 2018:978, 2018;
2. Case 621/18, *Andy Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*, 2018, ECLI:EU:C:2018:999;
3. Case P1293/17, *Andrew Wightman and Others for Judicial Review against Secretary of State for Exiting the European Union*, Opinion of Lord Boyd of Duncansby, CSOH 61, 2018;
4. Case P1293/17, *Andy Wightman and Others against Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] opinion of Lord Carloway, CSIH 62, 2018;
5. Case P1293/17, *Petition of Andrew Wightman and Others for Judicial review on the issue of the unilateral revocability of Article 50 of the Treaty on European Union*, Opinion of Lord Doherty, CSOH 8, 2018;
6. Case P1293/17, *Statement of Reasons delivered by Lord Carloway in the reclaiming motion by Andy Wightman and Others against Secretary of State for Exiting the European Union*, 2018;
7. Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union, [2012], OJ L C 326/47.
8. Department for Exiting the European Union, *Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union*, Policy Paper, 6 November 2018;
9. European Union Withdrawal Act, UK Public General Acts c.16, 2018;
10. Recommendations to national courts and tribunals, in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, 2016, OJ L 439/01;
11. Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, OJ L 265, as amended on 18 June 2013, OJ L 173, on 19 July 2016, OJ L 217, and on 9 April 2019, OJ L 111;
12. Vienna Convention on the law of treaties, No. 18232, 1969.