

Iwona Parchimowicz-Gontarska

Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu.

Zagadnienia prawnoustrojowe

STRESZCZENIE

Komentowane w związku z Brexitem prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej stanowi przedmiot niniejszego opracowania. Możliwość opuszczenia Unii z jednej strony ma akcentować demokratyczny charakter członkostwa w tej organizacji ponadnarodowej, a z drugiej zasada się na paradoksie polegającym na tym, że państwo członkowskie (państwo występujące) w majestacie prawa unijnego atakuje integrację europejską, której owocem jest dzisiejsza Unia i która to integracja w niektórych państwach członkowskich stanowi wartość ustrojową.

Istota gwarantowanego przez art. 50 TUE prawa do wystąpienia polega na generowaniu w rozmaity sposób niepewności prawnej (niepewności powodowanej przez przepisy prawa), chociaż wydawałoby się, że wszelkie regulacje prawne powinny być nastawione na eliminowanie niepewności.

Mówiąc najogólniej, np. w przeciwieństwie do TUE w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów *expressis verbis* nie przewidziano możliwości jednostronnego wystąpienia, co oznacza brak niepewności prawnej polegającej na tym, że bez jakiegokolwiek uzasadnienia państwo członkowskie może poprzez oświadczenie woli opuścić organizację międzynarodową.

Mówiąc bardziej szczegółowo, jeśli w ciągu dwóch lat od notyfikowania zamiaru wystąpienia z Unii państwo występujące nie uzyska umowy o wystąpieniu, automatycznie („sunset clause”), zniesione zostaną relacje tego państwa z UE, co siłą rzeczy oznacza niepewność prawną generującą z kolei inne niepewności, w szczególności niepewność gospodarczą, czy niepewność co do statusu obywateli unijnych zamieszkałych w państwie występującym.

Rozważając jeszcze bardziej szczegółowo, trudności w wynegocjowaniu umowy o wystąpieniu należy upatrywać w następujących uregulowaniach zawartych w art. 50 TUE, które na rozmaite sposoby generują ryzyko fiaska negocjacji:

- obligatoryjnie Rada Europejska wydaje negocjatorom unijnym „wytyczne” (art. 50 ust. 2 zd. drugie) w drodze konsensusu (art. 15 ust. 4), co oznacza prawo weta (i związaną z

tym niepewność) przysługujące każdemu z pozostałych państw członkowskich, a po przyjęciu wytycznych ich możliwe aktualizacje też będą wymagać konsensusu (tenże art. 15 ust. 4);

- fakultatywnie w grę wchodzi jednomyślność Rady Europejskiej (art. 50 ust. 3 in fine) w odniesieniu do ewentualnego przedłużenia dwuletniego terminu z art. 50 ust. 3, co w konsekwencji też gwarantowałyby prawo weta państwom członkowskim;

- prawo weta obligatoryjnie przysługuje Parlamentowi Europejskiemu (art. 50 ust. 2 zd. czwarte);

- możliwa jest interwencja Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, która również powodować będzie ryzyko niepowodzenia zakończenia negocjacji w określonym terminie (i związaną z tym w niepewność prawną);

- TS może zaangażować się (dalsze ryzyko prawne) w trybie skargi Komisji ewentualnie kwestionującej zgodność z prawem unijnym „wytycznych” wydanych przez Radę Europejską (art. 50 ust. 2 zd. drugie), analogicznie jak to było w wyroku TS w sprawie C-425/13;

- TS może działać w trybie prejudycjalnym, ze względu na wywołującą spór doktrynalny kwestię możliwości jednostronnego wycofania notyfikacji (art. 50 ust. 2 zd. pierwsze) nim minie dwuletni termin (art. 50 ust. 3), jak też ze względu na „wymogi konstytucyjne” (art. 50 ust. 1).

W odniesieniu do odwoływalności notyfikacji Trybunał w wyroku C-621/18 (pkt 75 w zw. z pkt 68) wychodząc w gruncie rzeczy z założenia, iż mamy do czynienia z dowolnym (a nie dobrowolnym) prawem do jednostronnego wystąpienia z Unii, prawo do dokonania jednostronnego odwołania notyfikacji zamiaru wystąpienia (nim notyfikacja wywoła skutki prawne przewidziane w art. 50 TUE) formułuje w sposób bezwarunkowy pod względem merytorycznym, biorąc pod uwagę nawet możliwość „ryzyka nadużycia” / „*the risk of abuse*” tego prawa (byleby odwołanie zostało dokonane „*w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy, w drodze pisma skierowanego do Rady Europejskiej, po podjęciu przez to państwo członkowskie decyzji o wycofaniu notyfikacji zgodnie z jego wymogami konstytucyjnymi*” / „*in an unequivocal and unconditional manner, by a notice addressed to the European Council in writing*”) – inaczej niż w opinii rzecznika generalnego, gdzie prawo do jednostronnego odwołania notyfikacji jest dopuszczalne pod warunkiem, że „*nie wiąże się z praktyką stanowiącą nadużycie*” / „*not involve an abusive practice*”.

W ten sposób TS ogranicza niepewność prawną państwa występującego, wywoływaną przez sposób sformułowania przepisów zawartych w art. 50 TUE, ale czyni to w taki sposób, że tą niepewność przenosi na instytucje Unii oraz na państwa pozostające w Unii.

Uzasadnieniem logicznym takiego charakteru przepisów zawartych w art. 50 TUE, który to charakter generuje niepewność, wydaje się być zniechęcanie do korzystania z prawa do jednostronnego wystąpienia. Natomiast trudno znaleźć takie uzasadnienie dla rozstrzygnięcia Trybunału o możliwości dowolnego korzystania z prawa do uruchomienia procedury jednostronnego wystąpienia z Unii.
