Revista Moldovenească de Drept Internaţional şi Relaţii Internaţionale /
Moldavian Journal of International Law and International Relations /
Молдавский журнал международного права и международных отношений

2016, Issue 3, Volume 11, Pages 315-324.
ISSN 1857-1999 E-ISSN 2345-1963
Submitted: 15. 04. 2016 | Accepted: 15.08. 2016 | Published: 20.09. 2016

DREPT INTERNAŢIONAL PUBLIC
PUBLIC INTERNATIONAL LAW
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

CÂTEVA REFLECȚII ÎN LEGĂTURĂ CU SOLUȚIILE LEGALE ȘI DOCTRINARE PRIVIND RETRAGEREA DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

SOME REFLECTIONS ON THE LEGAL AND DOCTRINAL SOLUTIONS REGARDING THE WITHDRAWAL FROM THE EU

РАЗМЫШЛЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАВОВЫХ И ДОКТРИНАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ВЫХОДУ ИЗ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

SUCEVEANU Natalia* / SUCEVEANU Natalia / СУЧЕВЯНУ Наталья

ABSTRACT:
SOME REFLECTIONS ON THE LEGAL AND DOCTRINAL SOLUTIONS REGARDING THE WITHDRAWAL FROM THE EU

The article analyses the legal basis for a Member State to withdraw from the Union, as provided by art.50 of the Treaty on the European Union, considering the UK example. Art.50 allows a Member State of the European Union to notify its intention to withdraw and compels the Union to negotiate with the state in question a withdrawal agreement. The exit process from the EU is not without uncertainty. As art. 50 has never been used by any state, there is no clear framework on the way to proceed with its application. Immediately after the announcement of the referendum results, the heads of the key EU institutions have ruled out any speculation on whether or not art. 50 could be bypassed by some means or other. On the other hand, there are voices saying that art.50 is not the only exit mechanism from the EU, suggesting several alternatives for art. 50. Likewise, art. 50 provides that the withdrawal agreement will set down the arrangements for withdrawal, taking account the framework for its future relationship with EU. It is the last phrase that seemed to raise several complicated discussions regarding the scope of the withdrawal agreement. Regardless of the form and content of the withdrawal agreement, it shall have to be in consonance with EU Treaties, while the Court of Justice of the European Union could be asked to rule on its compatibility with EU primary law.

Key-words: *article 50, European Union, Great Britain, member state, withdrawal agreement, withdrawal procedure, withdrawing member state.*

JEL Classification: K33, K49, F55

РЕЗЮМЕ:
РАЗМЫШЛЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАВОВЫХ И ДОКТРИНАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ВЫХОДУ ИЗ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Статья анализирует на примере Великобритании нормативно-правовую базу выхода государства из ЕС, предусмотренной в ст. 50 Договора о Европейском союзе. Статья 50 позволяет государству-члену уведомить ЕС о своем намерении выхода и обязывает ЕС вести переговоры с этим государством о соглашении выхода из ЕС. Процесс выхода из ЕС не лишен некоторых неопределенностей. Поскольку

* **SUCEVEANU Natalia** – Doctor în drept, conferențiar universitar, Director al Centrului de Armonizare a Legislației (Chișinău, Republica Moldova). / **SUCEVEANU Natalia** – Ph.D. in Law, Associate Professor, Director of the Centre for Legal Approximation (Chisinau, The Republic of Moldova). / **СУЧЕВЯНУ Наталья** – Кандидат юридических наук, доцент, Директор Центра по гармонизации законодательства (Кишинев, Республика Молдова).

ст. 50 никогда прежде не была использована ни одним государством, не существует четких рамок в отношении применения данной статьи. Сразу после объявления результатов референдума, руководители ключевых учреждений ЕС исключили любые спекуляции, связанные с возможным уклонением от ст. 50. С другой стороны, существуют и те, кто утверждает, что ст. 50 не единственный механизм выхода из ЕС, есть и другие альтернативы. Ст. 50 предусматривает, что соглашение о выходе устанавливает и условия выхода, принимая во внимание будущие отношения с ЕС. Именно последняя фраза вызвала много сложных дискуссий относительно сферы действия договора о выходе. Не зависимо от того, как будет выглядеть договор о выходе, он должен быть, составлен в соответствии с договорами ЕС, а Суд ЕС может быть запрошен рассмотреть соответствия договора с первичным правом.

Ключевые слова: *статья 50, Европейский союз, Великобритания, государство-член, соглашение о выходе, процедура выхода, выходящее государство-член.*

JEL Classification:: K33, K49, F55
УДК: 341.217(4), 341.223.7

REZUMAT:

CÎTEVA REFLECȚII ÎN LEGĂTURĂ CU SOLUȚIILE LEGALE ȘI DOCTRINARE PRIVIND RETRAGEREA DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

Articolul analizează fundamentul legal al retragerii unui stat din UE, prevăzut la art. 50 al TUE, prin prisma cazului Marii Britanii. Art. 50 permite unui stat membru să notifice Uniunii Europene intenția sa de retragere și obligă Uniunea să negocieze cu acest stat un acord de retragere. Procesul de ieșire din UE nu este lipsit de incertitudine. Pentru că art. 50 nu a fost utilizat niciodată, de nici un stat, nu există un cadru clar cum acesta ar trebui pus în aplicare. Chiar imediat după anunțarea rezultatelor referendumului, șefii instituțiilor cheie ale UE, au exclus orice speculație legată de faptul dacă art. 50 ar putea fi ocolit într-un fel sau altul. Pe de altă parte, există voci care spun că art. 50 nu este singurul mecanism de ieșire din UE, fiind sugerate câteva alternative pentru art. 50. De asemenea, articolul prevede că acordul de retragere va stabili condițiile de retragere „ținînd seama de cadrul viitoarelor sale relații cu UE". Anume această din urma frază a trezit mai multe discuții complicate privitor la domeniul de aplicare al acordului de retragere. Indiferent de cum va arăta acordul de retragere, acesta va trebui să fie în consonanță cu Tratatele UE, iar, Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar putea fi solicitată să se pronunțe asupra compatibilității acestuia cu dreptul primar.

Cuvinte cheie: *acord de retragere, articolul 50, Marea Britanie, procedura de retragere, stat membru, stat membru care se retrage, Uniunea Europeană.*

JEL Classification: K33, K49, F55
CZU: 341.217(4), 341.223.7

Articolul 50 al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), introdus prin Tratatul de la Lisabona, reglementează pentru prima oară fundamentul legal al retragerii unui stat din UE. Procesul de ieșire din UE nu este lipsit de incertitudine. Este un mecanism nou, fără precedent legal, și în același timp ambiguu. La acest stadiu, considerăm că este important să prezentăm sumar evoluția istorică a clauzei de retragere.

În cursul negocierilor de a crea o Constituție pentru Europa, era limpede că autorii acesteia, reuniți în cadrul Convenției pentru Viitorul Europei și-au dorit o normă voluntară de retragere din UE, expres reglementată în nomenclatura Tratatului, astfel cum ea a fost reținută la art. I-60.[1]

Necesitatea includerii unei clauze de secesiune în Tratatul Constituțional (2003), păstrată ulterior în Tratatul de la Lisabona după respingerea Constituției, a fost sprijinită atât de federaliști cât și de oponenții săi. Potrivit federaliștilor, această clauză de protecție în noul tratat, ar permite oricărui stat membru, care evită să accepte avansarea procesului de integrare europeană, să iasă din organizație. Guvernul Marii Britanii,

[1] Treaty establishing a Constitution for Europe. In: Official Journal of the European Union. 2004/C310/01. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=en (Vizitat la: 05.07.2016).

cunoscând natura riscantă a propriului excepționalism care este în continuă creștere, și-a dorit o clauză care ar preveni o expulzare neașteptată a unui stat incomod, de către o majoritate dominantă. Așa fiind spus, „nici unul dintre noi, în cadrul convenției nu s-a așteptat că această normă va fi pusă în aplicare efectiv – fapt ce explică caracterul relativ sumar al acestei clauze”. [2] Introducerea clauzei de retragere a fost un compromis necesar în vederea atingerii unui acord în privința Tratatului Constituțional, acest fapt rezultă în mod expres din comentariile atașate la proiectul dispoziției, menționându-se că a fost un semnal politic pentru oricine care este dispus să susțină că Uniunea este o entitate rigidă din care este imposibil de ieșit.[3] Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, clauza de retragere de la art. 50 devine *de jure* și *de facto* mecanismul legal care poate fi aplicat de orice stat membru care dorește să iasă din UE. Articolul 50 permite unui stat membru să notifice Uniunii intenția sa de retragere și obligă UE să negocieze cu acel stat un acord de retragere. Acest articol prevede:

Articolul 50 [4]

(1) Orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituţionale, să se retragă din Uniune.

(2) Statul membru care hotărăşte să se retragă notifică intenţia sa Consiliului European. În baza orientărilor Consiliului European, Uniunea negociază şi încheie cu acest stat un acord care stabileşte condiţiile de retragere, ţinând seama de cadrul viitoarelor sale relaţii cu Uniunea. Acest acord se negociază în conformitate cu art. 218 alin. (3) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene. Acesta se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăşte cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului European.

(3) Tratatele încetează să se aplice statului în cauză de la data intrării în vigoare a acordului de retragere sau, în absenţa unui astfel de acord, după doi ani de la notificarea prevăzută la alin. (2), cu excepţia cazului în care Consiliul European, în acord cu statul membru în cauză, hotărăşte în unanimitate să proroge acest termen.

(4) În înţelesul alin. (2) şi (3), membrul care reprezintă în cadrul Consiliului European şi al Consiliului statul membru care se retrage nu participă nici la dezbaterile şi nici la adoptarea deciziilor Consiliului European şi ale Consiliului care privesc statul în cauză.

Majoritatea calificată se defineşte în conformitate cu art. 238 alineatul (3) lit. (b) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene.

(5) În cazul în care statul care s-a retras din Uniune depune o nouă cerere de aderare, această cerere se supune procedurii prevăzute la art. 49.

Deși art. 50 este o normă explicită, care prevede calea de ieșire din Uniune, acesta nu este în nici un caz comprehensiv. La o privire mai atentă el ridică mai multe întrebări decât răspunsuri. Limbajul normei este misterios, iar reglementarea retragerii din Uniune este incrementală, consideră Adam Lazovski. [5] Pentru că art. 50 nu a fost utilizat niciodată, de nici un stat, nu există un cadru clar cum acesta ar trebui pus în aplicare. Chiar imediat după anunțarea rezultatelor referendumului, șefii instituțiilor cheie ale UE, au exclus orice speculație legată de faptul dacă art. 50 ar putea fi ocolit într-un fel sau altul. In cursul Summitului informal din 29 iunie 2016 a devenit foarte limpede că singura cale de părăsire a Uniunii este prin intermediul procedurii de divorț formal, cu implicarea plenară a instituțiilor Uniunii Europene. [6] Pe de altă parte, există voci care spun că art. 50 nu este singurul mecanism de ieșire din UE, fiind sugerate trei alternative pentru art. 50. Prima metoda sugerată

[2] Duff Andrew. Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask). In: VerfBlog. 2016/7/04. [On-line]: http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/ (Vizitat la: 20.07.2016).

[3] Poptcheva Eva-Maria. Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU. In: European Parliamentary Research Service Briefing, February 2016. [On-line]: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdfhttp://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf, p. 3. (Vizitat la: 10.07.2016).

[4] Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2016/C202/01. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=RO, (Vizitat la: 15.08.2016).

[5] Łazowski Adam. Withdrawal from the European Union and alternatives to membership. In: European Law Review, Łazowski Adam. Withdrawal from the European Union and alternatives to membership. In: European Law Review. 2012, Vol. 37 (5), p. 522-540.

[6] Łazowski Adam. Procedural Steps towards Brexit. Centre for European Policy Studies Commentary, 13 July 2016, p. 1.

este utilizarea art. 48 TUE, care reglementează procedura de revizuire a tratatelor. Cea de-a doua alternativă propusă este retragerea din organizație în lumina dreptului internațional (art. 54 al Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor). Și o a treia posibilitate pusă în discuție este abrogarea ECA (European Communities Act din anul 1972) [7] și substituirea acestuia cu o nouă legislație a Marii Britanii.

Trebuie să ne amintim că britanicii au mai vrut să iasă din UE, doar la doi ani după ce au aderat. Or, atunci când în anul 1975, Marea Britanie a inițiat un referendum față de apartenența la Comunitatea Economică Europeană (CEE), s-a pornit de la ipoteza că Marea Britanie ar putea fi capabilă să se retragă dacă votează ieșirea, chiar dacă, la acel moment nu exista o bază legală specifică, la nivel comunitar pentru retragerea din organizație.[8]

După cum am menționat, ECA reprezintă un act care emană de la Parlamentul Marii Britanii, și care facilitează aplicarea directă a dreptului UE în ordinea juridică internă a Marii Britanii. Prin urmare, dacă Parlamentul optează pentru abrogarea acestui act, aceasta va constitui o acțiune de sfidare și nicidecum o inițiere a procedurii de retragere. [9] Ieșirea în orice alt mod, prin abrogarea ECA din anul 1972, sau prin denunțarea unilaterală a Tratatului de Aderare a Marii Britanii la UE, va conduce la o violare a obligațiilor Marii Britanii care rezultă atât din dreptul internațional cât și din dreptul Uniunii Europene. [10] În acest sens, Marea Britanie nu-și va elimina unilateral angajamentele sale care derivă fie din dreptul internațional, fie din dreptul Uniunii Europene, iar acest fapt va ridica probleme serioase, atât de natură practică, cât și de natură juridică. În lipsa unor legi sau reguli, care să reglementeze relațiile comerciale ale Marii Britanii cu Uniunea Europeană, o abrogare expresă și prematură a ECA din 1972 va crea un vacuum legal periculos și susceptibil să destabilizeze puternic Marea Britanie din punct de vedere economic și politic. [11]

O altă opțiune care merită a fi examinată este posibilitatea de retragere din Uniune în lumina normelor de drept internațional, în speță Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 1969, la care Marea Britanie este parte și care prevede că „statele se pot retrage din tratat doar în aplicarea dispozițiilor tratatului sau a prezentei Convenții" (art. 42(2)).[12] Convenția prevede o serie de motive care pot duce la stingerea tratatului. [13] Tot Convenția de la Viena, la art. 5 stipulează: „prezenta Convenție se aplică ... oricărui tratat adoptat în cadrul unei organizații internaționale, sub rezerva oricărei reguli pertinente a organizației".[14] Prin urmare, potrivit principiului juridic *specialia generalibus derogant*, norma de la art.50 TUE este una specială și se aplică prioritar față de prevederile generale ale Convenției de la Viena. Mai mult, recurgerea la procedura de retragere reglementată la art.50 TUE este în deplină convergență cu principiile stipulate la art. 54 al Convenției de la Viena care spune că: „retragerea dintr-un tratat se face în lumina Tratatului și cu consultarea statelor părți la tratat".[15] Pe de altă parte, unii autori sunt de părere că o aplicare a principiilor de drept internațional în procedura de retragere pare să se abată de la ortodoxia legală bine stabilită, care confirmă natura autonomă și *sui generis* a dreptului UE.[16] Uniunea Europeană este o nouă ordine juridică, fondată în baza acordului de voință al statelor, în conformitate cu dreptul internațional pe de o parte, dar, în baza căruia „statele au creat o nouă ordine juridică a dreptului

[7] ECA este un act al Parlamentului Marii Britanii, care legiferează aderarea Marii Britanii la Comunitatea Economică Europeană (CEE), Comunitatea Europeană pentru Cărbune și Oțel (CECO), Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică (CEEA), precum și încorporarea Dreptului UE (atunci dreptul comunitar) în legislația națională a Marii Britanii.

[8] Miller Vaughne, Lang Arabella. Brexit: how does the article 50 process work? In: House of Commons Library. In: Briefing paper. 30 June 2016, nr. 7551, p. 7.

[9] Łazowski Adam. Procedural Steps towards Brexit… *Op. cit.*, p. 2.

[10] Duff Andrew. *Op. cit.*

[11] Reid Alan S. Brexit Begins: an overview of the legal issues. In: EU law Analiysis. [On-line]: http://eulawanalysis.blogspot.md/2016/07/brexit-begins-overview-of-legal-issues.html?m=1, p. 3. (Vizitat la: 04.07.2016).

[12] Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din anul 1969. [On-line]: http://www.monitoruljuridic.ro/act/conventie-din-23-mai-1969-cu-privire-la-dreptul-tratatelor-emitent-organizatia-natiunilor-unite-publicat-n-brosura-36591.html (Vizitat la: 04.07.2016).

[13] De exemplu: art. 54(a), (b); art 60; art. 61; art. 62. [On-line]: http://www.monitoruljuridic.ro/act/conventie-din-23-mai-1969-cu-privire-la-dreptul-tratatelor-emitent-organizatia-natiunilor-unite-publicat-n-brosura-36591.html (Vizitat la: 04.07.2016).

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

[16] Reid Alan S. *Op. cit.*

internațional, *sui generis*, în beneficiul căreia statele și-au limitat drepturile lor suverane, în anumite domenii limitate...". Uniunea este deci o ordine juridică distinctă, și prin urmare orice amendamente aduse la bazele sale constituționale se vor face doar în lumina dreptului UE. [17]

Aplicarea art.48 TUE în procedura de ieșire este o altă opțiune care are dreptul la viață, însă, care puțin probabil că va fi utilizată. Articolul 48 prevede procedura de amendare a Tratatelor Uniunii Europene (TUE și TFUE). În teorie, acesta ar putea fi utilizat pentru a elimina toate referințele din tratate la Marea Britanie precum și pentru efectuarea ajustărilor necesare. Articolul 48 (ex. art. 236 CEE) a fost utilizat de Groenlanda pentru ieșirea din Comunitatea Economică Europeană.[18] Situația Groenlandei din anii 1980 nu are analogie cu situația curentă, aceasta nefiind un stat membru al CEE, ci doar o parte semi-autonomă a Regatului Danemarcei. Retragerea Groenlandei din CEE nu are legătură cu un stat membru, ea doar privește aplicarea teritorială a dreptului comunitar și accesul la piața internă în domeniul politicii piscicole. Pentru că Groenlanda încă rămâne strâns legată din punct de vedere economic, politic și juridic de Danemarca – stat membru al UE, aceasta obține regimul special de teritoriu asociat (art. 355 TFUE). Acest statut va fi dificil de aplicat atât în cazul Marii Britanii – stat suveran care a decis ieșirea din Uniune, cât și pentru Scoția, Irlanda de Nord, Londra, Gibraltar – zone ale Marii Britanii (teritorii britanice de peste mări), care își doresc să rămână în Uniune. [19] Mai mult, articolul 48 nu este astăzi singurul care tratează aspectele legate de aplicarea teritorială a tratatelor și a dreptului Uniunii. Prin urmare, procedura de retragere de la art. 50 este mai adecvată din mai multe raționamente. În primul rând, pentru că art.50 devine *lex specialis* pentru retragerea din Uniune, pe când art.48 este *lex generalis* pentru operarea amendamentelor semnificative la toate aspectele de drept european.[20] Și nu în ultimul rând, procedura de la art. 50 necesită doar votul cu majoritate calificată la nivel celor 27 de state membre și nu votul unanim cerut de art. 48. Prin urmare, aplicarea art. 48 TUE nu numai că va eluda mecanismul specific prevăzut la art. 50, el va cere, în același timp, consimțământul unanim al statelor membre. Aceasta ar însemna că Marea Britanie ar fi încă formal parte la tratatele UE, în temeiul dreptului internațional.[21]

Articolul 50 paragraful 1 menționează: „orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune". Acest paragraf al clauzei de retragere recunoaște dreptul oricărui stat de a decide să iasă din Uniune, în lumina propriilor exigențe constituționale. Prin urmare, fiecare stat este liber să-și stabilească propriile cerințe constituționale în scopul inițierii procedurii de la art. 50 TUE. O decizie de retragere poate fi deci, subiectul unei proceduri naționale solicitate în ceea ce privește responsabilitatea democratică. Dar, în același timp, dreptul de a decide în privința retragerii se circumscrise dreptului Uniunii Europene în totalitatea sa.[22] Aplicarea exigențelor constituționale se bazează pe ipoteza ca acestea nu contravin valorilor Uniunii reglementate la art.2 al TUE.[23] Această prezumție ar putea fi răsturnată, de exemplu, dacă decizia de retragere ar fi fost luată în timpul unei crize constituționale la nivel național.[24] Se pare că nimeni nu a invocat această situație de criză în cazul Marii Britanii.

Articolul 50 (2) prevede că inițiativa de inițiа începerea procedurii de retragere aparține statului membru care hotărăște să se retragă. El nu prevede nici un termen limită pentru notificarea intenției de retragere, dar nici criterii precise în privința formei pe care trebuie să o îmbrace notificarea. Prin urmare, statul este liber să decidă când și cum să-și vocifereze intenția de a părăsi organizația. Desigur, se poate sugera că potrivit primului paragraf al clauzei de retragere statul

[17] Suceveanu Natalia. Association Agreement – a combination of traditional classic and original features. In: Supliment la Revista Română de Drept European, Conferința Internațională Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE. Ediția a II-a, 30 octombrie 2015, p. 286.

[18] Vaughne Miller, Arabella Lang. *Op. cit.*, p. 7.

[19] Reid Alan S. *Op. cit.*, p. 2.

[20] Ibidem.

[21] Vaughne Miller, Arabella Lang. Brexit: how does the article 50 process work? … *Op. cit.*, p. 7-9.

[22] Kulpa Bartlomiej. Member States' Right to a Decision on Withdrawal from the EU: A Legal Analysis (Article 50(1) TEU). In: EU Law Analysis. 19 January 2016, p. 2-3.

[23] Potrivit art. 2 al TUE, Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

[24] Kulpa Bartlomiej. *Op. cit.*, p. 2-3.

membru are un drept nerestrictiv de retragere, de exemplu, fără o perioadă de așteptare.[25]

Pe de altă parte, există opinii care susțin că Marea Britanie, prin abținerea de a invoca art.50 într-un termen util, ar putea încălca principiul cooperării loiale de la art. 4 (3) a TUE [26], care, în cele din urmă va putea conduce la declanșarea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din calitatea de stat membru (art. 258 TFUE). Andrew Duff consideră că prim-ministrul este obligat să acționeze nu doar în lumina dreptului național ci și potrivit dreptului UE, care deține supremația în raport cu dreptul național. Curtea de justiție va fi capabilă să insiste că premierul Marii Britanii, în calitate de membru al Consiliului European este obligat să declanșeze procedura de la art. 50, care, în lumina Actului din 1972 (ECA) îl privește în mod direct.[27]

Este important faptul, că argumentul potrivit căruia rezultatul referendumului reprezintă prin sine intenția de retragere nu poate fi luat în calcul, asta pentru că potrivit normelor constituționale ale Marii Britanii, acesta poartă un caracter consultativ. Referendumul reprezintă o primă etapă, ci nu o notificare în sensul art. 50.[28] Notificarea intenției de retragere este adesea privită ca o prerogativă inerentă a Guvernului Marii Britanii de a conduce relațiile internaționale.[29] În același timp, există opinii în rândul politicienilor dar și juriștilor britanici, care susțin că potrivit normelor constituționale ale Marii Britanii, prim-ministrul nu este în drept să inițieze această notificare, fără acordul prealabil al Parlamentului. Nick Barber, Tom Hickman ș.a consideră că prim-ministrul este incapabil să declanșeze procedura de retragere de la art. 50 fără o autorizare corespunzătoare de către Parlament. În lipsa acesteia, notificarea intenției de retragere va fi inefectivă din punct de vedere legal, potrivit normelor interne ale Marii Britanii și va conduce la neconformarea cu cerințele stabilite însăși de art. 50.[30] Unii autori sugerează ideea unei prerogative consolidate a Guvernului în gestionarea dosarului retragerii din UE. Acesta va trebui să elaboreze o strategie clară de retragere, care urmează a fi examinată și adoptată de Parlament, înainte de declanșarea procedurii de retragere.[31]

De asemenea, art. 50 nu specifică ce fel de formă trebuie să ia notificarea intenției de retragere. Totuși, unii autori consideră că aceasta ar trebui să fie formulată în scris. Articolul 67 (1) al Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor prevede că „notificarea intenției unui stat de a pune capăt unui tratat se prezintă celorlalte părți contractante în scris”.[32] O altă soluție de formulare a intenției de retragere poate fi desprinsă din experiența statelor membre de punere în aplicare a art. 49 TUE, care se referă la procedura de aderare. Łazowski consideră că experiența procesului de preaderare la UE poate fi luată în calcul. Procedura începe cu adresarea cererii de aderare care, tradițional ia forma unei note diplomatice despre intenția statului de a adera la UE. Nu există nici un raționament de ce această practică nu ar putea fi preluată și în cazul notificării intenției de retragere.[33]

Articolul 50 (2) TUE pare sa dea răspuns la întrebarea ce exact urmează a fi negociat și în ce mod. Acesta prevede că „acordul de retragere va stabili condițiile de retragere, „ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu UE”. Anume această din urma frază „ținând sama de cadrul viitoarelor sale relații cu UE” a trezit mai multe discuții complicate privitor la domeniul de aplicare al acordului de retragere. Unii aduc mai multe argumente care sprijină ideea unui singur acord, care ar acoperi atât termenii și condițiile retragerii, cât și viitoarele relații cu UE. In primul rând, pentru că el ar asigura o tranziție mai

[25] Ibidem

[26] Art. 4 (3) TUE introduce principiul cooperării loaiale. Potrivit acestui principiu, statele membre sunt obligate să adopte toate măsurile necesare pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate, sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. De asemenea, statele sunt chemate să faciliteze îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

[27] Duff Andrew. *Op. cit.*, p. 1 – 2.

[28] Łazowski Adam. Procedural Steps towards Brexit … *Op. cit.*, p. 2-4.

[29] Vaughne Miller, Arabella Lang. *Op. cit.*, p. 11-14.

[30] Barber Nick, Hickman Tom, King Jeff. Pulling the Article 50 ‘Trigger’: Parliament’s Indispensable Role. [On-line]: https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/ (Vizitat la: 13.07.2016).

[31] Reid Alan S. *Op. cit.*, p. 8 – 9.

[32] Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din anul 1969. [On-line]: http://www.monitoruljuridic.ro/act/conventie-din-23-mai-1969-cu-privire-la-dreptul-tratatelor-emitent-organizatia-natiunilor-unite-publicat-n-brosura-36591.html (Vizitat la: 04.07.2016).

[33] Łazowski Adam. Procedural Steps towards Brexir … *Op. cit.*, p. 2-3.

ușoară, reducând astfel pericolul incertitudinilor economice și juridice. Mai mult, el va raționaliza procesul de ratificare din partea UE și ale statelor sale membre, astfel încât, întregul pachet legislativ să necesite o singură ratificare din partea fiecărui stat membru.[34] O altă soluție care se discută, este negocierea celor două acorduri în paralel. Această opțiune poate fi examinată cu condiția că aceste două acorduri sunt negociate în paralel și ambele vor fi puse în vigoare în același timp. Această variantă, însă, ar putea ridica probleme de natură procedurală pentru Uniunea Europeană. Dacă acordul de retragere urmează a fi negociat și încheiat în lumina art.50 TUE, și respectiv art. 218 (3) TFUE, apare întrebarea dacă viitoarele relații ar putea fi negociate între UE și unul dintre statele membre, care este pe calea de a deveni stat terț? Unii ar putea spune că aceasta este posibil doar atunci când Marea Britanie părăsește formal Uniunea Europeană, întrucât art. 218 guvernează doar încheierea tratatelor internaționale între UE și statele terțe. Pe de altă parte, însă, art. 50 prevede aplicarea art. 218 (3) TFUE pentru negocierile de retragere, prin urmare, observăm o punte între cele două dispoziții.[35] O altă soluție, care se pare că va fi aplicată și care a fost aparent confirmată în cadrul Summitului Informal din 29 iunie 2016, este negocierea pe rând a celor două acorduri. [36] De exemplu, în viziunea lui Duff, art. 50 (2) urmărește două obiective distincte, care nu trebuie fuzionate. Primul se referă la natura acordului de retragere și modalitatea lui de încheiere, prin stabilirea măsurilor tranzitorii, care urmează a fi întreprinse pentru a dispensa Marea Britanie de drepturile și obligațiile care rezultă din dreptul Uniunii. Iar cel de-al doilea, urmărește creionarea unor viitoare relații, care nu sunt specificate în acest paragraf.[37] Acordul de retragere va trebui să soluționeze mai multe aspecte tehnice cum ar fi: încetarea contribuțiilor dar și finanțării din bugetul UE; abordarea drepturilor cetățenilor britanici care au domiciliu în alte state membre ale UE, dar și ale cetățenilor europeni care trăiesc în Marea Britanie; gestionarea retragerii funcționarilor publici britanici care sunt angajați în instituțiile și agențiile UE; pregătirea ieșii membrilor din partea Marii Britanii din instituțiile Uniunii (Parlamentul European, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Curtea de Conturi etc.); relocarea agențiilor europene care au sediul în Marea Britanie etc. Pe de altă parte, cadrul viitoarelor relații cu Uniunea Europeană urmează a fi supus unui proces separat de negocieri, după încheierea acordului de retragere. Mai mult, pentru că aceste relații vor include cu siguranță latura comercială a relațiilor cu UE 27, toate aceste aspecte nu vor cădea sub incidența deplină a procesului reglementat la art. 50, ci vor fi guvernate mai degrabă de prevederile art. 216 sau 217 ale TFUE.[38]

Uniunea și statul membru care intenționează să se retragă, au doi ani la dispoziție pentru a gestiona acest dosar (art. 50 (3)). Prin urmare, cel de-al doilea paragraf al art. 50 este de asemenea semnificativ și pentru faptul că din momentul primirii notificării de retragere, începe să curgă numerotarea inversă a acelor doi ani prevăzuți pentru retragere. Aceasta semnifică că dacă timp de 2 ani nu va exista un cadru legal care ar reglementa relațiile UE - Marea Britanie, statul membru în cauză va trebui să părăsească Uniunea, chiar și în lipsa unui asemenea acord, cu excepția cazului în care Consiliul European, în acord cu statul vizat decide în unanimitate să proroge acest termen. In același timp, nici statele membre nu vor putea împiedica ieșirea Marii Britanii din UE după expirarea celor 2 ani de la data notificării intenției de retragere. Or, art. 50 (3) prevede clar că statul se poate retrage din Uniune, iar absența unui acord de retragere nu poate stopa Marea Britanie să iasă. [39] De asemenea, este imposibil de anticipat la moment cât timp vor dura negocierile, însă, mai mulți analiști consideră că termenul de 2 ani nu este suficient de lung. Sir David Edward consideră că o perioadă lungă de negocieri va fi necesară, și asta pentru că retragerea din Uniune va implica un șir de probleme de înaltă complexitate de ordin juridic, bugetar, politic, financiar, comercial, diverse responsabilități și obligații. [40]

Acordul de retragere se încheie de către Consiliu, care decide cu majoritate calificată,

[34] Ibidem, p. 4-5.
[35] Ibidem.
[36] În cadrul acestui eveniment s-a semnalat destul de clar că negocierile privind viitoarele relații nu vor începe atît timp, cât Marea Britanie nu va ieși din Uniunea Europeană și obține statutul de stat terț.
[37] Duff Andrew. *Op. cit.*
[38] Ibidem.
[39] Miller Vaughne, Lang Arabella. *Op. cit.*, p. 31-34.
[40] Ibidem, p. 20.

după aprobarea Parlamentului European.[41] Este necesar de menționat, că deși potrivit 50 (4) membrul care reprezintă în cadrul Consiliului European și al Consiliului statul membru care se retrage, nu participă nici la dezbaterile și nici la adoptarea deciziilor care î-l privesc, o dispoziție similară nu există și pentru membrii Parlamentului European, aleși în statul care se retrage. Prin urmare, Tratatele nu împiedică europarlamentarii aleși în statul vizat să participe la dezbateri, atât în plenul Parlamentului cât și în cadrul comisiilor parlamentare, precum și să voteze moțiunea de aprobare a acordului de retragere, ținând seama de rolul acestei instituții, de a apăra interesul general al cetățenilor Uniunii și nu al statului membru unde au fost aleși. [42]

În cursul negocierilor de retragere și până la intrarea în vigoare a acordului de retragere sau după 2 ani (sau mai mult) din data notificării intenției de retragere, Marea Britanie va continua să aibă statutul de stat membru al UE, cu toate obligațiile care rezultă din această calitate, nefiind dispensată de aplicarea dreptului Uniunii, în lumina principiului cooperării loiale. În același timp, unii autori consideră că art. 50 TUE este destul de ambiguu privitor la statutul juridic al statului care se retrage în perioada de tranziție dintre notificarea retragerii și momentul în care tratatele încetează să se aplice. Într-un raport al Institutului polonez de relații internaționale se menționează: „este discutabil în ce măsură un asemenea stat este îndreptățit să rămână activ implicat în procesul de luare a deciziilor în cadrul Uniunii în perioada de tranziție. Totuși, este onorabil să ne așteptăm că statul membru care se retrage, să respecte principiul cooperării loiale, chiar dacă este cu un picior în afara Uniunii". [43]

Și în final, art. 50 (5) prevede clar că statul care se retrage din UE va putea readera la Uniune doar în lumina condițiilor stabilite la art. 49 TUE, respectând procedura uzuală de depunere a cererii de aderare pentru obținerea statutului de stat membru. [44] Dacă într-un viitor Marea Britanie va solicita din nou să devină stat membru, este foarte puțin probabil că aceasta va dobândi acest statut, cu toate concesiile și clauzele de non-participare (opt-out) pe care le are astăzi. [45]

Unii autori au propus utilizarea procedurii de la art. 50 pentru a forța renegocierea calității de stat membru în Uniune. În acest context, apare întrebarea dacă statul este în drept să-și revoce unilateral notificarea sau să suspende procedura de retragere, odată ce intenția de retragere a fost notificată formal Consiliului European, iar acordul de retragere a fost negociat? Mai mulți comentatori consideră că acest lucru este imposibil din punct de vedere legal. Într-adevăr, art. 50 nu prevede expres posibilitatea revocării notificării retragerii și stabilește că procesul de retragere, odată declanșat se încheie la 2 ani sau mai mult, dacă termenul limită este prelungit în baza unui acord. Caracterul pur declarativ al acordului de retragere, pentru anularea calității de membru derivă din aceea că retragerea are loc chiar și dacă acest acord nu este încheiat (art. 50 (3) TUE). Totuși, în cazul în care există o înțelegere mutuală la nivelul statului care se retrage, instituțiilor Uniunii Europene, statelor membre, procesul de retragere va putea fi mai degrabă suspendat, decât revocat unilateral. [46]

Spre deosebire de tratatele de aderare, acordul de retragere nu face parte din categoria dreptului primar, de vreme ce el este încheiat între UE și statul care se retrage dar nu de acesta din urmă și restul statelor membre ale UE. [47] Fiind un acord internațional, el poate fi subiectul controlului jurisdicțional al Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). CJUE apare ca un arbitru în cadrul sistemului instituțional al UE, care este

[41] În acest caz, majoritatea calificată reprezintă 72 procente din membrii Consiliului (cu excepția statului care intenționează să se retragă, 20 din 27 state membre) care reprezintă 65 procente din populația Uniunii.

[42] Poptcheva Eva-Maria. Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU. In: European Parliamentary Research Service Briefing. February 2016. [On-line]: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdfhttp://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf, p. 4-5. (Vizitat la: 10.07.2016).

[43] Miller Vaughne, Lang Arabella. *Op. cit.*, p. 21-25.

[44] Potrivit art.49 TUE orice stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 și care se angajează să le respecte, poate solicita să devină membru al Uniunii. Statul care dorește să adere la UE trebuie să asimileze acquis-ul Uniunii Europene și să corespundă criteriilor de aderare stabilite la Copenhaga și Madrid.

[45] În Uniunea Europeană, pozițiile Marii Britanii între cele 28 de state membre baleiază un spectru larg de specificități. In prezent, țara benefeciază de patru clauze de opt-out, respectiv derogări sau excepții de la legislația Uniunii. Aceste excepții îi dau dreptul să rămînă în afara zonei euro, a zonei schengen, este dispensată de la aplicarea Cartei drepturilor fundamentale și a legislației în domeniul Spațiului de libertate securitate și justiție.

[46] Poptcheva Eva-Maria. *Op. cit.*, p. 5-6.

[47] Łazowski Adam. Withdrawal from the European Union and alternatives to membership. In: European Law Review. 2012, p. 529.

chemată să asigure respectarea dreptului Uniunii în interpretarea și aplicarea tratatelor (art. 19(1) TUE).[48] Astfel, indiferent de cum va arăta acordul de retragere, acesta va trebui să fie în consonanță cu Tratatele UE, iar, Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar putea fi solicitată să se pronunțe asupra compatibilității acestuia cu dreptul primar sau în privința deciziei de a-l încheia. Mai mult, aceasta va avea ultimul cuvânt de spus în ceea ce privește interpretarea și aplicarea art. 50, în integralitatea sa. Procesul de retragere din Uniune, în raport cu cel de drept internațional tradițional, este condus și gestionat de însăși Uniunea, care trebuie să se desfășoare potrivit dreptului Uniunii Europene și nu dreptului internațional public. Principiul cooperării loiale, mecanismele de integrare și implementare, inerente sistemului de guvernanță supranațională, impune ca instituțiile UE să joace un rol important în procesul de retragere. În lipsa unui precedent pe care să te poți baza, art. 50 al TUE constituie o provocare atât pentru Marea Britanie, cât și pentru Uniune. În același timp, legitimitatea democratică a Uniunii depinde de continuarea aplicării cu strictețe a normelor europene. Astăzi, când ambele părți trăiesc momente de incertitudine, un lucru este sigur, sfârșitul calității de stat membru al Marii Britanii este doar un început.

Bibliografie:

1. Barber Nick, Hickman Tom, King Jeff. Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role. [On-line]: https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/ (Vizitat la: 13.07.2016).
2. Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din anul 1969 [On-line]: http://www.monitoruljuridic.ro/act/conventie-din-23-mai-1969-cu-privire-la-dreptul-tratatelor-emitent-organizatia-natiunilor-unite-publicat-n-brosura-36591.html (Vizitat la 04.07.2016).
3. Duff Andrew. Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask). In: VerfBlog. 2016/7/04. [On-line]: http://verfassungsblog.de/brexit-article-50-duff/ (Vizitat la: 20.07.2016).
4. Kulpa Bartlomiej. Member States' Right to a Decision on Withdrawal from the EU: A Legal Analysis (Article 50 (1) TEU). In: EU Law Analysis. 19 January 2016.
5. Łazowski Adam. Procedural Steps towards Brexir. Centre for European Policy Studies Commentary, 13 julay 2016.
6. Łazowski Adam. Withdrawal from the European Union and alternatives to membership. In: European Law Review. 2012, Vol. 37 (5), p. 523-540.
7. Poptcheva Eva-Maria. Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU. In: European Parliamentary Research Service Briefing. February 2016. [On-line]: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdfhttp://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf (Vizitat la: 10.07.2016).
8. Reid Alan S. Brexit Begins: an overview of the legal issues. In: EU law Analiysis. [On-line]: http://eulawanalysis.blogspot.md/2016/07/brexit-begins-overview-of-legal-issues.html?m=1 (Vizitat la: 04.07.2016).
9. Ruparel Raoul. The mechanics of leaving the EU – explaining Article 50, Open Europe. [On-line]: http://openeurope.org.uk/today/blog/the-mechanics-of-leaving-the-eu-explaining-article-50/ (Vizitat la: 19.07.2016).
10. Suceveanu Natalia. Association Agreement – a combination of traditional classic and original features. În: Supliment la Revista Română de Drept European. Conferința Internațională Probleme actuale ale spațiului politico-juridic al UE, Ediția a II-a, 30 octombrie 2015.
11. Treaty establishing a Constitution for Europe. In: Official Journal of the European Union. 2004/C310/01. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=en (Vizitat la: 05.07.2016).
12. Vaughne Miller, Arabella Lang, Brexit: how does the article 50 process work? House of Commons Library. In: Briefing paper, nr. 7551, 30 june 2016.
13. Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2016/C202/01. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=RO (Vizitat la: 15.08.2016).

Copyright©SUCEVEANU Natalia, 2016.

[48] Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2016/C202/01. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=RO (Vizitat la: 15.08.2016).

Contacte / Contacts / Контакты:

Centrului de Armonizare a Legislației,
Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova

Chişinău, str. 31 August 1989, nr. 82, MD-2012.

E-mail: suceveanu.natalia@yahoo.com