



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 4 декември 2018 година¹

Дело C-621/18

**Andy Wightman,
Ross Greer,
Alyn Smith,
David Martin,
Catherine Stihler,
Jolyon Maugham,
Joanna Cherry**

срещу

Secretary of State for Exiting the European Union

встъпили страни:

**Chris Leslie,
Tom Brake**

(Преюдициално запитване, отправено от Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Висш граждански съд, горна колегия, първо отделение, Шотландия, Обединеното кралство))

„Преюдициално запитване — Допустимост — Член 50 ДЕС — Право на оттегляне от Съюза — Нотифициране на намерението за оттегляне — Оттегляне на Обединеното кралство от Съюза (Брексит) — Възможност за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза — Едностранно оттегляне на нотификацията — Условия за едностранно оттегляне на нотификацията — Съгласувано оттегляне на нотификацията“

1. На 29 март 2017 г. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (наричано по-нататък „Обединеното кралство“) нотифицира Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Европейския съюз и от Европейската общност за атомна енергия (наричана по-нататък „нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза“)².

2. Тази нотификация сложи началото — за първи път в историята на Европейския съюз — на процедурата по член 50 ДЕС, който предвижда договарянето и сключването на „споразумение за оттегляне“ между Съюза и напускащата го държава членка (параграфи 2 и 3). При липса на такова споразумение Договорите престават да се прилагат спрямо посочената държава членка две години след нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, освен ако Европейският съвет не реши с единодушие да продължи този срок.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29-3-2017. Пълният текст е достъпен на <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>.

3. Съдът е сезиран от шотландска юрисдикция, за да разсее, в качеството си на върховен тълкувател на правото на Съюза, съмненията по въпрос, който не е уреден в член 50 ДЕС. Възможно е той трябва да разясни дали държава членка, която е нотифицирала Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Съюза, може да оттегли тази нотификация (евентуално едностранно).

4. Както ще покаже по-нататък, не само че повдигнатият въпрос е от значение за доктрината и за бъдещето, но и са безспорни практическите му последици, както и отражението му върху спора в главното производство. Ако Съдът приеме, че е възможно едностранно оттегляне на нотификацията, Обединеното кралство би могло да изпрати съобщение до Европейския съвет в този смисъл и така да остане член на Съюза. Тъй като парламентът на Обединеното кралство трябва да даде окончателно одобрение както при постигане на споразумение за оттегляне, така и при липса на такова, редица членове на парламента смятат, че възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза би открила трети вариант, а именно оставане в Съюза вместо незадоволително излизане от него. Запитващата юрисдикция, изглежда, възприема това виждане, като посочва, че отговорът на Съда ще изясни с какви варианти разполагат членовете на парламента на Обединеното кралство при гласуването по този въпрос.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Съгласно член 50 ДЕС:

„1. Всяка държава членка може да реши, в съответствие със своите конституционни изисквания, да се оттегли от Съюза.

2. Държавата членка, която реши да се оттегли, нотифицира за намерението си Европейския съвет. В съответствие с насоките, дадени от Европейския съвет, Съюзът договаря и сключва споразумение с тази държава, с което се определят редът и условията за нейното оттегляне, като се вземат предвид рамките на бъдещите ѝ отношения със Съюза. Това споразумение се договаря в съответствие с член 218, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съветът сключва споразумението от името на Съюза, като действа с квалифицирано мнозинство след одобрение от Европейския парламент.

3. Договорите престават да се прилагат спрямо засегнатата държава от датата на влизане в сила на споразумението за оттегляне, или при липса на такова, две години след нотификацията, посочена в параграф 2, освен ако Европейският съвет в съгласие със засегнатата държава членка не реши с единодушие да продължи този срок.

4. За целите на параграфи 2 и 3 членът на Европейския съвет и на Съвета, който представлява оттеглящата се държава членка, не участва нито в обсъжданията, нито в решенията на Европейския съвет и на Съвета, които се отнасят до нея.

Квалифицираното мнозинство се определя в съответствие с член 238, параграф 3, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

5. Ако оттеглилата се от Съюза държава поиска да се присъедини отново, по отношение на нейната молба се прилага процедурата, посочена в член 49“.

Б. Международното право

6. Виенската конвенция за правото на договорите, съставена във Виена на 23 май 1969 г.³ (наричана по-нататък „Виенската конвенция“), урежда процедурата за сключване на междудържавни договори.

7. Съгласно член 54:

„Прекратяването на договор или излизането от него на една страна може да стане:

- a) в съответствие с разпоредбите на договора или
- b) по всяко време със съгласие на всички страни след консултации с другите договарящи държави“.

8. Член 65 („Процедура, която се прилага по отношение на недействителността на договор, прекратяването на договор, излизането от него или спирането на неговото действие“) предвижда:

„1. Страната, която в съответствие с разпоредбите на тази конвенция се позовава на порок в своето съгласие да се обвърже с договор или на основание за оспорване действителността на договор, за прекратяване на договор, за излизане от него или за спиране на неговото действие, трябва да уведоми другите страни за своето искане. В съобщението трябва да бъдат посочени мерките, които се предполага да бъдат взети по отношение на договора, а също така и причините за това.

2. Ако след изтичане на определен период, който с изключение на случаите, изискващи по-кратък срок, трябва да възлиза на не по-малко от три месеца от момента на получаване на съобщението, нито една от страните не изкаже възражения, страната, изпратила съобщението, има право по реда, установен от чл. 67, да предприеме предвидените от нея мерки.

3. Ако обаче някоя друга страна направи възражение, страните трябва да се стремят да постигнат уреждане на въпроса с помощта на средствата, посочени в чл. 33 от Устава на Организацията на обединените нации.

[...]“.

9. Член 67 гласи:

„1. Съобщението, предвидено в точка 1 на чл. 65, трябва да се направи в писмена форма.

2. Всеки акт, имащ за цел обявяването на договора за недействителен или прекратяване на договора, излизане от него или спиране на неговото действие в съответствие с неговите разпоредби или с разпоредбите на точки 2 или 3 на чл. 65, се оформя като документ, който се изпраща на другите страни. Ако този документ не е подписан от държавния глава, от ръководителя на правителството или от министъра на външните работи, на представителя на държавата, предаващ този документ, може да бъде предложено да представи пълномощно“.

³ *Recueil des traités des Nations unies*, том 1155, стр. 331.

10. Съгласно член 68 („Оттегляне на съобщенията и документите, предвидени от чл. 65 и 67“):

„Съобщението или документът, предвиден от чл. 65 и 67, може да бъде оттеглен по всяко време преди влизането му в сила“.

В. Правото на Обединеното кралство: European Union (Withdrawal) Act 2018⁴

11. Съгласно член 13:

„(1) Споразумението за оттегляне може да се ратифицира само ако:

(a) един от министрите представи пред всяка от камарите на парламента:

- (i) изявление, че е постигнато политическо споразумение;
- (ii) копие от договореното споразумение за оттегляне, и
- (iii) копие от документа за рамките на бъдещите отношения;

(b) по предложение на един от министрите House of Commons (Камара на общините, Обединеното кралство) приеме решение за одобряване на договореното споразумение за оттегляне и документа за рамките на бъдещите отношения;

(c) един от министрите внесе в House of Lords (Камара на лордовете, Обединеното кралство) предложение за запознаване с договореното споразумение за оттегляне и документа за рамките на бъдещите отношения, и

- (i) Камарата на лордовете проведе обсъждания по предложението или
- (ii) Камарата на лордовете не приключи обсъжданията по предложението в срок от пет заседателни дни на тази камара, считано от първия заседателен ден след деня, в който Камарата на общините приеме решението по буква b); и

(d) парламентът приеме закон, установяващ разпоредбите за прилагане на споразумението за оттегляне.

(2) Доколкото е възможно, един от министрите взема необходимите мерки предложението по параграф 1, буква b) да бъде обсъдено и гласувано в Камарата на общините, преди Европейският парламент да реши дали одобрява сключването на споразумението за оттегляне от името на Европейския съюз в съответствие с член 50, параграф 2 от Договора за Европейския съюз.

(3) Ако Камарата на общините гласува да не приеме решението по параграф 1, буква b), се прилага параграф 4.

(4) В срок от 21 дни, считано от деня, в който Камарата на общините гласува да не приеме решението, един от министрите трябва да направи изявление какви по-нататъшни действия предлага правителството на Обединеното кралство във връзка с преговорите за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз съгласно член 50, параграф 2 от Договора за Европейския съюз.

⁴ Закон от 2018 г. за оттеглянето от Европейския съюз.

[...]

(6) Един от министрите взема необходимите мерки, така че:

- (a) в срок от седем заседателни дни на Камарата на общините, считано от датата на изявлението по параграф 4, един от министрите да внесе в Камарата на общините предложение с неутрален текст в смисъл, че тази камара е разгледала изявлението, и
- (b) в срок от седем заседателни дни на Камарата на лордовете, считано от датата на изявлението, един от министрите да внесе в Камарата на лордовете предложение за запознаване с изявлението.

(7) Прилага се параграф 8, ако преди края на 21 януари 2019 г. министър-председателят направи изявление, че не може да се постигне принципно споразумение в преговорите по член 50, параграф 2 от Договора за Европейския съюз относно:

- (a) реда и условията за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, и
- (b) рамките на бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство след оттеглянето.

(8) В срок от четиринадесет дни, считано от датата на изявлението по параграф 7, един от министрите трябва:

- (a) да направи изявление какви по-нататъшни действия предлага правителството на Обединеното кралство, и
- (b) да вземе необходимите мерки, така че:
 - (i) в срок от седем заседателни дни на Камарата на общините, считано от датата на изявлението по буква а), един от министрите да внесе в Камарата на общините предложение с неутрален текст в смисъл, че тази камара е разгледала изявлението по буква а), и
 - (ii) в срок от седем заседателни дни на Камарата на лордовете, считано от датата на изявлението по буква а), един от министрите да внесе в Камарата на лордовете предложение за запознаване с изявлението по буква а).

[...]

(10) Прилага се параграф 11, ако към края на 21 януари 2019 г. няма принципно споразумение от преговорите по член 50, параграф 2 от Договора за Европейския съюз относно:

- (a) реда и условията за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз и
- (b) рамките на бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство след оттеглянето.

(11) В срок от пет дни, считано от края на 21 януари 2019 г., един от министрите трябва:

- (a) да направи изявление какви по-нататъшни действия предлага правителството на Обединеното кралство, и

(b) да вземе необходимите мерки, така че:

- (i) в срок от пет заседателни дни на Камарата на общините, считано от края на 21 януари 2019 г., един от министрите да внесе в Камарата на общините предложение с неутрален текст в смисъл, че тази камара е разгледала изявлението по буква а), и
- (ii) в срок от пет заседателни дни на Камарата на лордовете, считано от края на 21 януари 2019 г., един от министрите да внесе в Камарата на лордовете предложение за запознаване с изявлението по буква а).

[...]“.

II. Фактите, ходът на производството и преюдициалният въпрос

12. На референдум, проведен на 23 юни 2016 г., избирателите в Обединеното кралство гласуват (51,9 % срещу 48,1 %) за излизане („exit“) на държавата им от Европейския съюз.

13. В решение от 24 януари 2017 г. по дело Miller⁵ Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) приема, че правителството на Обединеното кралство трябва да получи предварително одобрение от парламента, за да може да нотифицира Европейския съвет за намерението на страната да се оттегли от Съюза. В решението си обаче посоченият съд не се произнася относно възможността за оттегляне на нотификацията, тъй като тогава този въпрос не е спорен: страните по делото смятат, че нотификацията не може да бъде оттеглена⁶.

14. На 13 март 2017 г. парламентът на Обединеното кралство приема European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017⁷, с който оправомощава министър-председателя да нотифицира намерението на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза съгласно член 50, параграф 2 ДЕС.

15. На 29 март 2017 г. министър-председателят на Обединеното кралство изпраща тази нотификация на Европейския съвет.

16. На 29 април 2017 г. Европейският съвет (в състава по член 50 ДЕС) приема насоки, които определят реда и условията за водене на преговорите, предвидени в член 50 ДЕС, и установяват позициите и общите принципи, които Съюзът следва да защитава в хода на преговорите⁸. Въз основа на препоръката на Комисията от 3 май 2017 г. и в съответствие с член 50 ДЕС и член 218, параграф 3 ДФЕС на 22 май 2017 г. Съветът приема решение, с което разрешава на Комисията да започне преговори с Обединеното кралство с оглед на постигането на споразумение за оттегляне от Съюза и от Европейската общност за атомна енергия⁹.

5 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

6 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, точка 26. Lord Neuberger stated: „In these proceedings, it is common ground that *notice under article 50(2)* (which we shall call “Notice”) cannot be given in qualified or conditional terms and that, *once given, it cannot be withdrawn*. Especially as it is the Secretary of State’s case that, even if this common ground is mistaken, it would make no difference to the outcome of these proceedings, *we are content to proceed on the basis that that is correct, without expressing any view of our own on either point* [...]“.

7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017, с. 9, section 1 (Закон от 2017 г. за нотификацията за оттегляне от Европейския съюз).

8 Документ EUCO XT 20004/17 от 29 април 2017 г., Насоки на Европейския съвет след нотификацията от Обединеното кралство във връзка с член 50 ДЕС (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/bg/pdf>).

9 Решение (ЕС, Евратом) XT 21016/17 на Съвета на Европейския съюз от 22 май 2017 г. за разрешаване на започването на преговори с Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия относно споразумение, с което да се определят редът и условията за оттеглянето му от Европейския съюз (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/bg/pdf>). Група граждани на Обединеното кралство, пребиваващи в различни държави — членки на Съюза, подават жалба за отмяна на това решение, която Общият съд отхвърля като недопустима с решение от 26 ноември 2018 г., Shindler и др./Съвет (T-458/17, EU:T:2018:838).

17. На 14 ноември 2018 г. преговорите приключват с проект на споразумение за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия¹⁰. На 22 ноември 2018 г. е договорена и политическата декларация, очертаваща рамката на бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство¹¹. Това споразумение и декларацията са одобрени от Европейския съвет на 25 ноември 2018 г.

18. До успешното приключване на съответните процедури в Обединеното кралство и в Европейския съюз по ратификацията на проектоспоразумението остават налице двете възможности, предвидени в член 50, параграф 3 ДЕС.

19. На 19 декември 2017 г. по реда за упражняване на съдебен контрол върху действията на администрацията („judicial review“) членове на парламентите на Шотландия и на Обединеното кралство, както и на Европейския парламент подават искане до Court of Session, Outer House (Висш граждански съд, долна колегия, Шотландия, Обединеното кралство) да се установи дали нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза може да бъде едностранно оттеглена преди изтичането на двугодишния срок по член 50 ДЕС и дали в случай на оттегляне на нотификацията Обединеното кралство би останало в Съюза.

20. Искането е отхвърлено от Lord Ordinary (първоинстанционен състав от един съдия) с акт от 6 февруари 2018 г.¹², тъй като според този състав то засяга суверенни правомощия на парламента и повдига хипотетичен въпрос предвид липсата на индикации, че правителството или парламентът на Обединеното кралство смятат да оттеглят нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза.

21. Този акт е обжалван пред Court of Session, Inner House (Висш граждански съд, горна колегия, Шотландия), който с определение от 20 март 2018 г.¹³ приема, че искането е допустимо, и връща делото на първоинстанционния съд, за да се произнесе по същество.

22. С решение от 8 юни 2018 г.¹⁴ Lord Ordinary of the Court of Session (първоинстанционен състав от един съдия във Висшия граждански съд, Шотландия) отказва да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз и отхвърля искането за съдебен контрол¹⁵.

23. Решението му е обжалвано пред Court of Session, Inner House, First Division (Висш граждански съд, горна колегия, първо отделение, Шотландия), който, след като допуска обжалването, се произнася с определение от 21 септември 2018 г.¹⁶, с което уважава искането за отправяне на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС.

10 Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. Текстът трябва да премине през правен преглед и е достъпен само на английски език на https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf.

11 Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. Текстът на английски език е достъпен на <https://www.consilium.europa.eu/media/37100/20181121-cover-political-declaration.pdf>.

12 [2018] CSOH 8, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh8.pdf?sfvrsn=0>.

13 [2018] CSIH18, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csih18.pdf?sfvrsn=0>.

14 <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh61.pdf?sfvrsn=0>.

15 За критична оценка на този съдебен акт вж. *Taylor, R. et Wilson. A. Brexit, the revocation of article 50, and the path not taken: Wightman and Others for Judicial Review against the Secretary of State for Exiting the European Union.* — *Edinburgh Law Review*, 2018, Vol. 22, p. 417—422.

16 Определението е подписано с единодушие от всички членове на състава ([http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/\[2018\]_CSIH_62.html](http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/[2018]_CSIH_62.html)).

24. Най-общо казано, запитващата юрисдикция приема:

- че нито е преждевременно, нито е академично да се постави въпросът дали има правна възможност едностранно да се оттегли нотификацията, така че Обединеното кралство да остане в Съюза,
- и че са налице съмнения по този въпрос, а отговорът би изяснил на членовете на парламента на Обединеното кралство с какви варианти разполагат при гласуването. Според нея дори евентуално членовете на парламента на Шотландия и на Европейския парламент да нямат интерес от отговора на този въпрос, членовете на парламента на Обединеното кралство определено имат.

25. Запитващата юрисдикция мотивира извода си с това, че на 26 юни 2018 г. е промулгиран Законът от 2018 г. за оттеглянето от Европейския съюз, а член 13 от този закон урежда подробно парламентарното одобрение на резултата от преговорите по член 50 ДЕС между Обединеното кралство и Съюза. По-специално споразумението за оттегляне може да се ратифицира само ако то и документът за рамките на бъдещите отношения между Обединеното кралство и Съюза бъдат одобрени с решение на Камарата на общините и обсъдени в Камарата на лордовете. Ако не бъде дадено одобрение, правителството трябва да посочи какви по-нататъшни действия предлага във връзка с преговорите. Ако преди 21 януари 2019 г. министър-председателят направи изявление, че не може да се постигне принципно споразумение, правителството трябва още веднъж да посочи какви по-нататъшни действия предлага. Това предложение трябва да се представи пред двете камари на парламента.

26. Член 13 от Закона от 2018 г. за оттеглянето от Европейския съюз предвижда, че ако Камарата на общините не одобри споразумението за оттегляне, Договорите ще престанат да се прилагат спрямо Обединеното кралство на 29 март 2019 г., освен ако не настъпят други промени. Същият резултат ще е налице и ако до тази дата не се постигне споразумение за оттегляне между Обединеното кралство и Съюза.

27. При тези обстоятелства Court of Session, Inner House, First Division (Висш граждански съд, горна колегия, първо отделение, Шотландия) отправя до Съда следния преюдициален въпрос¹⁷:

„Когато в съответствие с член 50 ДЕС държава членка е нотифицирала Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Европейския съюз, допуска ли правото на Съюза тази нотификация да бъде едностранно оттеглена от нотифициращата държава членка, и ако е така — какви са условията за това и какви са последиците за оставането на държавата членка в Европейския съюз?“

III. Производството пред Съда

28. Актът за преюдициално запитване постъпва в Съда на 3 октомври 2018 г.

29. Запитващата юрисдикция иска преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на бързо производство в съответствие с член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, като изтъква спешността на въпроса предвид необходимостта обсъжданията в парламента на Обединеното кралство и последващото гласуване относно оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза да се проведат своевременно преди 29 март 2019 г.

¹⁷ На 19 октомври 2018 г. ответникът (Secretary of State for Exiting the European Union) подава искане до запитващата юрисдикция да му разреши да обжалва („permission to appeal“) определението за отправяне на преюдициално запитване пред Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство). Искането е отхвърлено на 8 ноември 2018 г. от Court of Session, Inner House, First Division (Висш граждански съд, горна колегия, първо отделение, Шотландия) и на 20 ноември 2018 г. от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство).

30. С определение от 19 октомври 2018 г. председателят на Съда уважава това искане, като обосновава прилагането на бързото производство с необходимостта от изясняване на обхвата на член 50 ДЕС, преди членовете на националния парламент да гласуват по споразумението за оттегляне, а също и с основното значение на тази разпоредба както за Обединеното кралство, така и за конституционния ред на Съюза¹⁸.

31. В преюдициалното производство писмени становища представят жалбоподателите в главното производство (Wightman и др., както и Tom Brake и Chris Leslie), правителството на Обединеното кралство, Комисията и Съветът. Всички те се явяват в съдебното заседание, проведено пред Съда на 27 ноември 2018 г.

IV. Допустимост на преюдициалния въпрос

32. Правителството на Обединеното кралство оспорва допустимостта на преюдициалния въпрос. Комисията изразява съмнения в това отношение, но не повдига формално възражение за недопустимост.

33. Най-общо казано, според правителството на Обединеното кралство:

- въпросът е недопустим предвид хипотетичния и теоретичния (академичния) му характер, тъй като няма никакви индикации, че правителството или парламентът на Обединеното кралство ще оттеглят нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза,
- допускането на преюдициалния въпрос до разглеждане би довело до противоречие с установената с Учредителните договори система от способности за защита, които не предвиждат възможността Съдът да приема консултативни становища по въпроси с конституционно значение, какъвто е въпросът за оттеглянето на държава членка от Съюза.

34. Съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом тези въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност.

35. Съгласно същата съдебна практика Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси¹⁹.

36. Считаю, че в настоящия случай не е изпълнено нито едно от тези условия, необходими, за да се откаже разглеждане на преюдициалното запитване по същество.

¹⁸ Определение на председателя на Съда от 19 октомври 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:851, т. 9 и 11).

¹⁹ Решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24 и 25), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 15 и 16), от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19), от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 54), от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 50 и 155) и от 7 февруари 2018 г., American Express (C-304/16, EU:C:2017:524, т. 31 и 32).

37. На първо място, Съдът следва по презумпция да приеме, че запитващата юрисдикция е постановила акта за преюдициално запитване в съответствие с действащите във вътрешното право правила за компетентността, съдебната организация и съдопроизводството²⁰. По-специално, в настоящия случай няма съмнение, че процесуалният механизъм на „judicial review“, така както се прилага в Шотландия²¹, позволява в този конкретен случай (както и в други, по които Съдът вече се е произнесъл²²) както отправянето на преюдициалното запитване, така и последващото произнасяне на съда, отправил запитването²³.

38. На второ място, спорът е реален и явно противопоставя насрещни правни възгледи, защитавани от съответните страни. Несъмнено е налице действителен висящ съдебен спор, в който се излагат противоположни доводи и искания:

- жалбоподателите настояват запитващата юрисдикция да установи, че член 50 ДЕС допуска едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, като я молят да се допита до Съда, преди да се произнесе по този въпрос,
- а правителството на Обединеното кралство се противопоставя на това искане.

39. На трето място, въпросът на запитващата юрисдикция е необходим за решаването на спора в главното производство. Би могло дори да се твърди, че този въпрос представлява самият предмет на спора. Само Съдът е компетентен да даде окончателно и единно тълкуване на член 50 ДЕС, като е необходима задълбочена тълкувателна дейност, за да се определи дали този член допуска едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза. Без опора в авторитета на Съда запитващата юрисдикция трудно би могла да реши спора, по който е длъжна да се произнесе.

40. На четвърто място, поставеният въпрос не е само академичен²⁴. От Съда се иска да постанови решение за тълкуване на разпоредба (член 50 ДЕС), която действително е в процес на прилагане и неумолимо приближават бъдещите ѝ правни последици. Целта на преюдициалното запитване е именно да се определи истинският обхват на тази разпоредба по един твърде несигурен въпрос²⁵.

20 По-специално, Съдът не е компетентен да обсъжда отразения в акта за преюдициално запитване спор относно условията, при които може да се осъществи „judicial review“ в главното производство, нито фактическите преценки на запитващата юрисдикция за целите на прилагането на критериите, установени в шотландското право. Вж. по аналогия решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 26) и от 7 февруари 2018 г., American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, т. 34).

21 Общо описание на производството за „judicial review“ може да се намери в *Harvie-Clark*, S. Judicial Review. SPICe Briefing 16/62, Scottish Parliament, 2016.

22 В решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845) Съдът отговаря на преюдициалните въпроси, поставени в рамките на шотландско производство за „judicial review“, като не ги приема за недопустими. Генералният адвокат Bot също изрично се произнася в този смисъл в своето заключение (C-333/14, EU:C:2015:527, т. 19—24).

23 Съдът вече е приемал за допустими преюдициални запитвания относно тълкуването или валидността на актове от вторичното право, отправени в рамките на производства за съдебен контрол за законосъобразност („judicial review“), по-конкретно по делата, по които са постановени решения от 10 декември 2002 г., British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), от 3 юни 2008 г., Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312), от 8 юли 2010 г., Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324) и Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325) и от 7 февруари 2018 г., American Express (C-304/16, EU:C:2018:66).

24 Съгласно постоянната практика на Съда основанието на едно преюдициално запитване не е във формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а в необходимостта от него за действителното решаване на спор, свързан с правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 41, от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, т. 42, от 27 февруари 2014 г., Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, т. 29 и от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и Watson и др., C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, т. 130).

25 Определение от 14 март 2013 г., Loreti и др. (C-555/12, EU:C:2013:174, т. 20), решения от 16 ноември 1981 г., Foglia (244/80, EU:C:1981:302, т. 18) и от 12 юни 2008 г., Gourmet Classic (C-458/06, EU:C:2008:338, т. 26).

41. Очевидно е практическото, а не само теоретично значение на отговора на Съда предвид огромните правни, икономически, социални и политически последици от Брексит както за Обединеното кралство, така и за Съюза и за правата на британските и небританските граждани, които ще бъдат засегнати от излизането на страната от Съюза. Подчертавам, че не става дума за чисто научен въпрос, представляващ интерес само за малък кръг от специалисти в областта на правото на Съюза: отнесенят до Съда въпрос може да има реално значение в Обединеното кралство и в самия Съюз.

42. На пето място, съгласен съм с преценката в акта за преюдициално запитване, че въпросът не е поставен преждевременно. Освен това, подобно на запитващата юрисдикция²⁶ намирам, че най-подходящият момент за разсейване на съмненията дали може да бъде оттеглена нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, е преди, а не след като Обединеното кралство напусне Съюза и настъпят неизбежните последици от това.

43. На шесто място, въпросът не може да се квалифицира и като излишен или безполезен, тъй като отговорът ще позволи на членовете на парламента на Обединеното кралство да си изяснят с какви варианти разполагат, преди да гласуват²⁷.

44. Съгласно член 13 от Закона от 2018 г. за оттеглянето от Европейския съюз парламентът на Обединеното кралство трябва преди 21 януари 2019 г. да одобри или да отхвърли евентуалното споразумение за оттегляне между Обединеното кралство и Съюза, а ако не бъде постигнато споразумение, парламентът трябва след тази дата да се произнесе по по-нататъшните действия на правителството на Обединеното кралство. Ако споразумението бъде отхвърлено или ако не се постигне споразумение, на 29 март 2019 г. Обединеното кралство ще престане да бъде държава — членка на Европейския съюз, освен ако Европейският съвет в съгласие с въпросната държава не реши с единодушие да продължи срока (член 50, параграф 3 ДЕС).

45. Ето защо отговорът на преюдициалния въпрос ще позволи на членовете на парламента на Обединеното кралство да си изяснят дали разполагат и с трети вариант освен с наличните понастоящем алтернативи (отхвърляне или одобряване на споразумението за оттегляне и произнасяне по по-нататъшните действия на правителството на Обединеното кралство при липса на споразумение). Този трети вариант би позволил на парламента да задължи правителството на Обединеното кралство да оттегли нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, вследствие на което Обединеното кралство ще остане и занапред страна по Учредителните договори на Европейския съюз и държава — членка на Съюза²⁸.

46. На седмо място, от Съда не се иска чисто консултативно становище, както сякаш поддържа Комисията (с известни уговорки). В писменото си становище тя признава, че отговорът на Съда е необходим, за да може запитващата юрисдикция да постанови поисканото установително решение („declarator“²⁹), но счита, че това решение ще има само консултативен характер и няма да породи непосредствени правни последици за страните.

26 Мнение на Lord Drummond Young, приложено към акта за преюдициално запитване, точка 59: „[...] departure from the European Union using the mechanism in article 50 involves venturing into completely new territory. In these circumstances, ascertaining the legal principles that apply to the use of article 50 and its consequences are a matter of great practical importance; to suggest otherwise appears to me to be manifestly absurd. The present situation should be contrasted with the position before article 50 was invoked, when the consequences of that act and the possibility of revoking it were truly hypothetical. Furthermore, many of the consequences of the article 50 declaration will become material as soon as the two-year time limit specified in that declaration comes into effect, on 29 March 2019. After that, the possibility of revocation will plainly be hypothetical. If the rights and powers of interested parties cannot be determined before that date, the country, and its legislature and executive, will be, metaphorically, sleepwalking into the consequences. That is plainly an impractical and undesirable result“.

27 Акт за преюдициално запитване, точка 10.

28 Вж. точки 7 и 27 от мнението на Lord Carloway, приложено към акта за преюдициално запитване.

29 „Declarator“ е съдебно решение, с което съдът се произнася по искане на страна да се установи съществуването на изтъквани от нея права или правоотношения.

47. Не споделям това виждане, тъй като, както вече посочих, решението на запитващата юрисдикция може да има правни последици, доколкото ще позволи на жалбоподателите, които са членове на парламента на Обединеното кралство, да предприемат основани на правото на Съюза действия за едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза.

48. Правителството на Обединеното кралство също твърди, че от Съда се иска консултативно становище относно хипотетично оттегляне на нотификацията, която то всъщност не възнамерява да оттегля. Според него Учредителните договори не допускат прибягване до преюдициалното производство в този контекст, тъй като, за разлика от разпоредбите на член 218, параграф 11 ДФЕС, член 50 ДЕС не предвижда възможността да се поиска становище от Съда. Правителството на Обединеното кралство допълва, че законосъобразността на такова (евентуално) оттегляне на нотификацията би следвало да се оспори посредством пряко производство за установяване на неизпълнение на задължения или за отмяна, след като нотификацията реално бъде оттеглена. Според това правителство произнасянето на Съда с консултативно становище по случай, който е така чувствителен политически като Брексит, би представлявало намеса в приемането на решения, по които все още се водят преговори и които трябва да бъдат взети от изпълнителната и законодателната власт в Обединеното кралство.

49. Не споделям и това виждане. Както вече посочих, от Съда се очаква не да даде консултативно становище, а да си сътрудничи със запитващата юрисдикция, за да може последната да реши *реален* спор, противопоставящ две страни с ясно дефинирани правни позиции и налагащ тълкуването на член 50 ДЕС. Изправена пред съмнението дали предвидената в тази разпоредба процедура допуска възможността за едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, запитващата юрисдикция трябва да постанови установително решение с важни последици, което от своя страна зависи от тълкуването на разпоредба от Договора за ЕС.

50. В този контекст преюдициалното запитване по член 267 ДФЕС е подходящо средство за разсейване на посоченото съмнение *ex ante*, тоест без да се чака самото оттегляне на нотификацията. Ако възможността за подобно оттегляне бъде потвърдена от Съда, признаването ѝ само по себе си може да породи релевантни правни последици, доколкото ще позволи на депутатите жалбоподатели да се позоват на тази възможност, за да възприемат една или друга позиция.

51. Следователно, отговаряйки на преюдициалния въпрос, Съдът няма да упражни съвещателни функции, а ще предостави отговор в съответствие със съдебните си правомощия (тоест с функцията да *правораздава*), за да може въз основа на неговия отговор запитващата юрисдикция да се произнесе с решение с действителни правни последици по установителното искане на жалбоподателите.

52. Произнасяйки се по този начин по преюдициалния въпрос, Съдът няма да превиши правомощията, които са му предоставени с членове 19 ДЕС и 267 ДФЕС. Неговото тълкуване на член 50 ДЕС не предполага намеса в политическия процес по договаряне на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза. То служи само за изясняване от гледна точка на правото на Съюза на правната рамка за оттеглянето от Съюза, реалните действия за което са от компетентността на изпълнителната и законодателната власт на Обединеното кралство.

53. В допълнение, както в други особено *чувствителни* за държавите членки случаи, Съдът не може да откаже да изпълни задълженията си, като не отговори на въпрос, който е формулиран правилно (тоест в съответствие с член 267 ДФЕС), само защото една или друга страна би могла да разчете отговора му политически, а не чисто правно.

54. Накрая следва да се спра на цитираното в акта за преюдициално запитване решение *American Express*³⁰, макар и само за да опровергая съмненията за противоречие между настоящата ми позиция и становището, което защитих в заключението си по онова дело³¹. В него изтъкнах предимствата от гъвкавостта на производствата за „judicial review“, но наред с това изразих някои резерви и разкритикувах прекалената склонност на Съда да допуска за разглеждане преюдициални въпроси, отправени в рамките на този вид производства, „когато става въпрос за преценка на валидността на актове на Съюза“.

55. По онова дело поддържах, че не е налице истинско противопоставяне между *American Express* и британската администрация: двете сезират запитващата юрисдикция по взаимно съгласие, за да отправи до Съда въпросите, които самите те са подготвили. Липсата на противоположни позиции на страните свидетелства, че вместо реален спор е налице дело, което е изкуствено възбудено от тях с единствената цел да се достигне до произнасяне от страна на Съда.

56. Както обаче посочих в предходните си съображения, нито един от тези фактори не е налице по настоящото дело. Ще допълня, че така или иначе Съдът прие онова преюдициално запитване за допустимо въпреки описаните по-горе условия.

57. По всички изложени съображения съм склонен да приема преюдициалния въпрос за допустим.

V. Анализ на преюдициалния въпрос

58. Може ли държава членка (Обединеното кралство в настоящия случай) да оттегли нотификацията относно намерението си за оттегляне от Съюза, след като тя вече е изпратена на Европейския съвет?

59. Тъй като в член 50 ДЕС липсва изричен отговор на този нетруден на пръв поглед въпрос, има три възможни варианта: а) не, в никакъв случай, б) да, безусловно, или в) да, при определени условия. Доводите в подкрепа на всеки от тези отговори несъмнено са сложни, както личи от дебатите в държавите членки (особено в Обединеното кралство) и в правната доктрина³².

60. Спорът се пренася на равнището на настоящото преюдициално производство, в рамките на което:

- жалбоподателите в главното производство (*Wightman* и др.) и подпомагащите ги страни (*Tom Brake* и *Chris Leslie*) поддържат, че нотификацията може да бъде оттеглена едностранно при определени условия,

30 Решение от 7 февруари 2018 г. (C-304/16, EU:C:2018:66).

31 Заключение, представено на 6 юли 2017 година по дело *American Express* (C-304/16, EU:C:2017:524, т. 42—47).

32 Сред авторите, подкрепящи възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, вж. *Craig*, P. Brexit: A Drama in Six Acts. — *European Law Review*, 2016, Vol. 41, p. 447—468; *Eeckhout*, P. et *Frantziou*, E. Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading. — *Common Market Law Review*, 2017, Vol. 54 (3), p. 695—734; *Edward*, D., *Jacobs*, F., *Lever*, J., *Mountfield*, H. et *Facenna*, G. In the matter of Article 50 of the Treaty on European Union (‘The Three Knights’ Opinion). 2017; *Sari*, A. Reversing a withdrawal notification under article 50 TEU: can a Member State change its mind? — *European Law Review*, 2017, Vol. 42, p. 451—473; *Tridimas*, T. Article 50: An Endgame without an End? — *King’s Law Journal*, 2016, Vol. 27, p. 297—313.

Сред авторите, които смятат, че няма възможност за оттегляне на нотификацията, вж. *Gatti*, M. The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause. — Paper presented at the EU Studies Association (EUSA) Conference, Miami, 4-6 May 2017. Panel 3I – Brexit: Impact upon European Law and Integration, p. 10 (<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>); *Papageorgiou*, I. The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU. — Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2018; *Ostendorf*, P. The withdrawal cannot be withdrawn: the irrevocability of a withdrawal notification under art. 50(2) TEU. — *European Law Review*, 2017, Vol. 42(5), p. 767—776.

– обратно, Комисията и Съветът се противопоставят на едностранното оттегляне, но считат, че член 50 ДЕС допуска оттегляне на нотификацията, ако е одобрено с единодушие от Европейския съвет (което бих определил като *съгласувано* оттегляне на нотификацията).

61. Всъщност в този дебат отзвучава полемика, водена още при зараждането на правото такова, каквото го познаваме днес — за правните последици на насочените към трети лица едностранни волеизявления, както и за евентуалното им последващо оттегляне. В това отношение римското право съвместява някои строги правила (*optione facta, ius eligendi consumitur*³³) с по-гъвкави разбирания, които допускат оттеглянето на тези волеизявления (*mutatio consilii*), стига така да не се увреждат или засягат трети лица.

62. При разглеждането на въпроса по същество ще структурирам съображенията си по следния начин:

- На първо място, ще анализирам правилата на международното публично право относно излизането на държавите от международни договори, включително правилата за оттеглянето на съобщението за излизане. От този анализ ще може да се заключи дали тези правила са приложими в настоящия случай.
- На второ място, ще пристъпя към тълкуване на член 50 ДЕС като *lex specialis*, за да определя дали съгласно тази разпоредба няма пречки пред едностранното оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза. Ако действително няма пречки, ще анализирам изискванията, които държавите членки следва да изпълнят, за да могат да оттеглят едностранно нотификацията.
- На последно място, ще разгледам посочената от Комисията и Съвета възможност за *съгласувано* оттегляне на нотификацията.

A. Излизане от договорите в международното право

1. Разпоредбите на Виенската конвенция, международният обичай и практиката на държавите относно правото на излизане

63. Тъй като в основата на уредбата на международните договори стои принципът *pacta sunt servanda*, закрепен в член 26 от Виенската конвенция, държавите трудно приемат правото на едностранно излизане на държава — страна по международен договор. Затова член 42 от Виенската конвенция предвижда, че „прекратяването на договор, неговото денонсиране или излизането от него на една страна може да стане само в резултат на прилагане на разпоредбите на самия договор или на тази конвенция“.

64. Възможността за излизане от договор е изрично предвидена във Виенската конвенция:

- член 54 допуска излизането на държава — страна по договор, „в съответствие с разпоредбите на договора“³⁴ или „по всяко време със съгласие на всички страни след консултации с другите договарящи държави“³⁵,

³³ „Веднъж упражнено, правото на избор се погасява.“ (Дигеста 33.5.2.2—3).

³⁴ Именно такава разпоредба е член 50 ДЕС.

³⁵ Членове 64—68 от Виенската конвенция уреждат процедурата, която се прилага при излизане от многостранен договор на основание членове 54 и 56 от Виенската конвенция.

– член 56 предвижда, че ако даден договор не съдържа изрични разпоредби за неговото денонсиране или за излизане от него, последното може да се осъществи само когато е установено, че страните са имали намерение да допуснат възможност за излизане, или ако правото на излизане се подразбира от характера на договора³⁶.

65. Международната практика за едностранно излизане от многостранни договори не е много богата, но все пак не липсват примери. През последните години случаите се увеличават поради скептицизма на някои правителства, настроени против международните договори и участието в международни организации³⁷.

66. Имало е и случаи на излизане от договор за определен период от време, последвано от ново присъединяване към същия договор. Един от най-релевантните примери в това отношение е напускането на Световната здравна организация (СЗО) и на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (Юнеско) от европейските комунистически държави в началото на Студената война. Тъй като учредителните договори и на двете международни организации не съдържат клауза за излизане от тях, западните държави тогава поддържат, че възможността за излизане зависи от съгласието на останалите държави — страни по договорите. В подкрепа на виждането си пък комунистическите държави изтъкват общия принцип на международното право, че държавите не могат да бъдат задължени да останат страна по договор против волята си³⁸.

67. В резултат на тези събития уставът на Юнеско е изменен, като е включена разпоредба за правото на едностранно излизане³⁹. Тази разпоредба е приложена от Обединеното кралство (което напуска Юнеско на 31 декември 1985 г. и отново се присъединява на 1 юли 1997 г.) и от Съединените щати (които излизат на 31 декември 1984 г. и се присъединяват отново на 3 октомври 2003 г.). През 2017 г. Съединените щати отново напускат тази международна организация, също както и Израел⁴⁰.

68. Що се отнася до оттеглянето на съобщението за излизане от международни договори, освен няколко исторически прецедента⁴¹ има и по-неотдавнашни случаи, които може да са от значение за настоящото дело. Конкретно ще се спра на случаите на Панама, Гамбия и Република Южна Африка⁴².

36 В последната хипотеза страната дължи уведомление поне дванадесет месеца предварително за своето намерение да излезе от договора.

37 Вж. примерите в *Helper*, R.L. *Exiting treaties*. — *Virginia Law Review*, Vol. 91, November 2005, p. 1579—1648; вж. също *Brölmann*, C., *Collins*, R., *El Droubi*, S. et *Wessel*, R. *Exiting International Organizations. A brief introduction*. — draft to be published in *International Organizations Law Review*, 2018, n.° 2; и *Bradley*, C. et *Helper*, R.L. *Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?* — *AJIL*, 2018, Vol. 111, p. 428—433. Африканският съюз съобщава за масово оттегляне от Международния наказателен съд: *Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622, (XXVIII), 31 January 2017, и *Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court*, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (от 29 януари 2018 г.).

38 *Dock*, M.C. *Le retrait des membres des organisations internationales de la famille des Nations unies*. — *Annuaire français de droit international*, 1994, p. 111.

39 Съгласно член II, параграф 6 (приет на осмата сесия (1954 г.) на Генералната конференция (8 С/Резолюции, стр. 12) от Устава на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура, приет в Лондон на 16 ноември 1945 г., „[в]сяка държава членка или асоцииран член на организацията може да се оттегли от организацията, като уведоми генералния директор. Уведомлението ще влезе в сила на 31 декември от годината след годината, през която е депозирано уведомлението. Такова оттегляне не може да влияе върху финансовите задължения към организацията до деня, в който оттеглянето влиза в сила. Уведомление за оттегляне на асоцииран член се прави от негово име от държавата членка или от друга власт, отговорна за неговите международни отношения“.

40 <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/>.

41 Испания напуска Обществото на народите през 1926 г., но оттегля решението си през 1928 г. и участва активно в деветата му сесия.

42 *Parageorgiou*, I., *op. cit.* (вж. бележка под линия 32 по-горе), p. 9—10.

69. На 19 август 2009 г. правителството на Панама съобщава⁴³ за излизането си от Договора за учредяване на Централноамериканския парламент и на други политически структури (наричан по-нататък „Централноамериканският парламент“)⁴⁴, позовавайки се на член 54, буква в) от Виенската конвенция. Изправено пред несъгласието на членовете на Централноамериканския парламент, правителството на Панама внася в Asamblea Nacional (парламентът на Панама) предложение за приемането на Закон 78 от 11 декември 2011 г., който възпроизвежда текста на съобщението и предвижда отмяна на панамските ратификационни документи за посочения договор. Corte Suprema de Justicia de Panamá (Върховен съд на Панама) обаче обявява този закон за противоконституционен поради противоречие с член 4 от Конституцията на Панама („Република Панама съблюдава нормите на международното право“), тъй като Договорът за учредяване на Централноамериканския парламент не съдържа изрична разпоредба за излизане от него и не е възможно излизане в съответствие с членове 54 и 56 от Виенската конвенция⁴⁵. Вследствие на това решение съобщението за излизане на Панама е оттеглено и тази държава подновява участието си в Централноамериканския парламент⁴⁶.

70. Другите два случая се отнасят до учредителния договор на Международния наказателен съд (МНС), тоест до Римския статут от 1998 г.⁴⁷:

– през февруари 2017 г., след идването на власт на нов президент, правителството на Гамбия оттегля съобщението за излизане, изпратено през ноември 2016 г.⁴⁸,

– правителството на Република Южна Африка, което през октомври 2016 г. съобщава за излизането на страната от Римския статут⁴⁹, оттегля това съобщение през март 2017 г.⁵⁰ след отмяната му от High Court (Висш съд, Южна Африка)⁵¹.

71. С оглед на тази международна практика би могъл да се постави въпросът дали възможността за оттегляне на съобщения за излизане е добила характера на правило на международния обичай. С други думи, въпросът е дали член 68 от Виенската конвенция, съгласно който съобщението или документът, предвиден от членове 65 и 67, може да бъде оттеглен по всяко време преди влизането му в сила, закрепва правило на международното обичайно право.

72. Членове 65—68 съставят раздел IV на част пета от Виенската конвенция и уреждат процедурните правила, приложими в случаите на посочване на основания за недействителност на договор, за прекратяване на договор, за излизане от него или за спиране на неговото действие.

43 <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4755->.

44 Текстът на този договор, който не съдържа изрична разпоредба за излизане, е достъпен на <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>.

45 Решение на Corte Suprema de Justicia (Върховен съд) (пленум) от 2 февруари 2012 г., https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406.

46 <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/369/Reintegro-de-Panama-al-PARLACEN.aspx>.

47 Текстът на Римския статут е разпространен като документ A/CONF.183/9 от 17 юли 1998 г., изменен с актове от 10 ноември 1998 г., от 12 юли 1999 г., от 30 ноември 1999 г., от 8 май 2000 г., от 17 януари 2001 г. и от 16 януари 2002 г. Статутът влиза в сила на 1 юли 2002 г. Неотдавна Африканският съюз заплашва МНС с масово излизане (Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII) (от 31 януари 2017 г.), и Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (от 29 януари 2018 г.).

48 Assembly of States Parties President welcomes Gambia's decision not to withdraw from the Rome Statute, ICC (прессъобщение), 17 февруари 2017 г., текстът е достъпен на <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1274>.

49 Причината е отказът да се задържи и да се предаде на Международния наказателен съд суданският президент Омар ал Башир при участието му на срещата на върха на Африканския съюз, проведена в Южна Африка през юни 2015 г.

50 Assembly of States Parties President welcomes the revocation of South Africa's withdrawal from the Rome Statute (прессъобщение), 11 март 2017 г., текстът е достъпен на <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1285>.

51 Правителството съобщава за излизането без предварително одобрение от южноафриканския парламент, което според High Court (Висш съд) представлява нарушение на Конституцията на Република Южна Африка, поради което този съд разпорежда на правителството да оттегли въпросното съобщение. Решение от 22 февруари 2017 г. на High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria) по дело № 83145/2016, Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation, 2017 (3) SA 212 (GP).

- Член 65 задължава държавата, която иска да излезе от договора, да уведоми другите страни за намерението си, като посочи мерките, които се предлагат да бъдат взети по отношение на договора, а също и съответните причини. Другите държави разполагат със срок от не по-малко от три месеца, за да възразят срещу излизането.
- При липса на възражения член 67 предвижда държавата, която желае да излезе от договора, да състави в писмена форма документа си за излизане и да го изпрати на останалите държави по договора.
- Съгласно член 68 от Виенската конвенция „[с]ъобщението или документът, предвиден от чл. 65 и 67, може да бъде оттеглен по всяко време преди влизането му в сила“.

73. Член 68 от Виенската конвенция е приет без гласове „против“ сред държавите, участвали в междуправителствената конференция, изготвила тази конвенция въз основа на проекта на Комисията по международно право, в която също няма разногласия по този член⁵².

74. Това обстоятелство би могло да наведе на мисълта, че член 68 от Виенската конвенция кодифицира едно обичайно правило⁵³. Тази разпоредба обаче, явно свързана с членове 65 и 67, може по-скоро да се разглежда като процедурно правило, резултат от прогресивно развитие, а не от кодификацията на международен обичай⁵⁴. Така преценява Съдът в решение *Racke*⁵⁵ по отношение на член 65 от Виенската конвенция и смятам, че изводът му може да се отнесе и към член 68 от тази конвенция (макар да признавам, че съществуват различни виждания по въпроса)⁵⁶.

75. При това положение на относителна неяснота, която неотдавнашната практика на държавите относно оттеглянето на съобщенията за излизане от международни договори не разсейва, намирам за трудно Съдът да приеме за действащо *обичайно правило* нормата на член 68 от Виенската конвенция, тоест правилото, че съобщението на държава членка за излизане от договор може да бъде оттеглено едностранно преди влизането му в сила.

76. Правило на международното обичайно право или не, член 68 от Виенската конвенция все пак е съществен източник на насоки за тълкуването, както ще разясня по-нататък.

52 Проектът е одобрен с 94 гласа „за“, без гласове „против“ и с 8 гласа „въздържал се“. Вж. 28th Plenary Meeting (от 16 май 1969 г.) — In: United Nations, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session (New York: United Nations, 1970), p. 157.

53 За обратното вж. *Tzanakopoulos*, A. Article 68 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. — In: Oliver Corten et Pierre Klein, eds., Oxford University Press, 2011, Vol. II, p. 1565. *Krieger*, H. Article 68. — In: Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten (eds.). Vienna Convention on the Law of Treaties — A Commentary. 2 ed., Springer, Berlin, 2018, p. 1259, е по-благоприятна позиция спрямо обичайноправния характер на член 68.

54 В решение от 3 февруари 2006 г., Въоръжени действия на територията на Конго, Демократична република Конго срещу Руанда (ново сезиране: 2002 г., I.C.J. Reports, 2006, p. 6, т. 125), Международният съд приема, че член 66 от Виенската конвенция не кодифицира международно обичайно право. Същият съд обаче приема в решение от 25 септември 1997 г., Проект *Gabčíkovo — Nagymaros* (Унгария/Словакия, I.C.J. Reports 1997, p. 7, т. 109), че макар да не кодифицират обичайното право, членове 65 и 67 от Виенската конвенция все пак представляват отражение на международния обичай и съдържат някои процедурни принципи, основани на задължението да се действа добросъвестно.

55 Решение от 16 юни 1998 г. (C-162/96, EU:C:1998:293, т. 59): „специфичните процедурни изисквания [предвидени в член 65 от Виенската конвенция] не съставляват част от международното обичайно право“. С още по-голяма яснота се произнася генералният адвокат *Jacobs* в заключението си по онова дело (EU:C:1997:582, т. 96), като посочва, че „релевантните процедурни изисквания се съдържат в член 65 [от Виенската конвенция], но тези изисквания като че ли не отразяват точно изискванията на международното обичайно право. Както може и да се очаква, видимо разпоредбите [на Виенската конвенция] относно процедурните изисквания са по-конкретни и специфични от правилата на международното обичайно право“.

56 По този въпрос вж. противоположните становища на *Sari*, A., op. cit. (вж. бележка под линия 32 по-горе), № 3, p. 466—469, според когото член 68 закрепва обичайно правило, и *Papageorgiou*, I., op. cit. (вж. бележка под линия 32 по-горе), p. 13—16, чието мнение е, че член 68 е резултат от прогресивно развитие.

2. Приложимост на разпоредбите на Виенската конвенция, регламентиращи излизането от международни договори, спрямо Европейския съюз и неговите държави членки

77. Прилагат ли се правилата на Виенската конвенция относно излизането от международни договори спрямо оттеглянето на държава членка от Европейския съюз? Евантуално каква би могла да е връзката между Виенската конвенция и разпоредбите на член 50 ДЕС?

78. Договорът за ЕС е международен договор, сключен между държави, и същевременно е учредителен акт на международна организация (Европейския съюз). Като такъв спрямо него би се прилагала Виенската конвенция съгласно член 5⁵⁷. Следва обаче да се има предвид, че Съюзът, също както и някои от държавите членки (Франция, Румъния), не е страна по Виенската конвенция. Следователно разпоредбите на Виенската конвенция относно излизането от договори и евантуалното оттегляне на съобщението за излизане, и по-специално член 68 от Виенската конвенция, не се прилагат в правния ред на Съюза като международни договорни норми.

79. Въпреки това правилата на международния обичай обвързват държавите членки и Европейския съюз и могат да бъдат източник на права и задължения в правото на Съюза⁵⁸.

80. След като обясних резервите си спрямо възможността предвиденото в член 68 от Виенската конвенция правило за оттеглянето на съобщенията за излизане от договори да се смята за правило на международния обичай, не виждам как би могло то да се използва като правно основание за оттегляне на държава членка от Съюза извън процедурата по член 50 ДЕС.

81. Всъщност Учредителните договори на Европейския съюз съдържат изрична разпоредба за оттегляне от Съюза (член 50 ДЕС), която е *lex specialis* спрямо правилата на международното договорно право в тази област (членове 54, 56 и 64—68 от Виенската конвенция). Ето защо оттеглянето на държава членка от Учредителните договори на Съюза по принцип следва да се извършва в съответствие с разпоредбите на член 50 ДЕС.

82. Въпреки това няма пречки от членове 54, 56, 65, 67 и особено от член 68 от Виенската конвенция да се изведат насоки за тълкуване, които да допринесат за разсейване на съмненията по въпросите, които не са изрично уредени в член 50 ДЕС. Това се отнася и до въпроса възможно ли е оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, въпрос, който не е уреден в член 50 ДЕС.

57 Член 5 от Виенската конвенция („Договори, учредяващи международни организации, и договори, приети в рамките на международна организация“) предвижда, че посочената конвенция „се прилага по отношение на всеки договор, който е учредителен акт на международна организация, и към всеки договор, приет в рамките на международна организация, без да накърнява съответните правила на организацията“.

58 Решение от 27 февруари 2018 г., *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, т. 47): „съгласно постоянната съдебна практика Съюзът е длъжен да упражнява правомощията си при спазване на международното право в неговата цялост, като това включва не само правилата и принципите на общото и обичайното международно право, но и разпоредбите на международните конвенции, които го обвързват (вж. в този смисъл решения от 24 ноември 1992 г., *Poulsen и Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9, от 3 септември 2008 г., *Kadi и Al Barakat International Foundation/Съвет и Комисия*, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291 и от 21 декември 2011 г., *Air Transport Association of America и др.*, C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101 и 123)“.

83. Няма нищо необичайно в подобно взаимодействие. Съдът е използвал разпоредбите на Виенската конвенция относно тълкуването на договорите, и по-специално членове 31 и 32⁵⁹, за да изяснява смисъла на Учредителните договори на Съюза⁶⁰, на международни договори, сключени от Съюза с трети страни, на разпоредби от вторичното право⁶¹ и дори на двустранни договори между държавите членки в контекста на спор, отнесен до Съда съгласно специално споразумение между страните (член 273 ДФЕС)⁶².

84. В настоящия случай е необходимо тълкуване на член 50 ДЕС, уреждащ правото на оттегляне от Съюза. Тази възможност, подобно на преразглеждането (член 48 ДЕС), присъединяването (член 49 ДЕС) и ратификацията (член 54 ДЕС) на Учредителните договори на Съюза, е свързана с произхода на тези договори и представлява типичен международноправен въпрос.

85. Ще повторя, че член 50 ДЕС, чийто текст е повлиян от членове 65—68 от Виенската конвенция⁶³, представлява *lex specialis* спрямо общите правила на международното право относно излизането от договорите, но не е самодостатъчна разпоредба, уреждаща изчерпателно всички подробности на процеса на оттегляне от Съюза⁶⁴. Затова за запълване на празнотите в член 50 ДЕС няма пречка да се прибегне до член 68 от Виенската конвенция, макар последният да не отразява, строго погледнато, правило на международния обичай.

Б. Едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза в рамките на член 50 ДЕС

86. Процедурата по член 50 ДЕС, въведена в този договор с изменението му с Договора от Лисабон, започва с решението за оттегляне от Съюза, което държавата членка трябва да приеме „в съответствие със своите конституционни изисквания“.

59 Съгласно член 31, точка 1 от Виенската конвенция „[Д]оговорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така в духа на обекта и целите на договора“. Член 32 от Виенската конвенция предвижда като допълнителни средства за тълкуване да се вземат предвид в частност подготвителните материали и обстоятелствата на сключване на договора.

60 В решение от 15 септември 2011 г., Комисия/Словакия (C-264/09, EU:C:2011:580, т. 41), се приема, че „според постоянната съдебна практика член 307, първа алинея ЕО има за цел да уточни в съответствие с принципите на международното право, които следват по-конкретно от член 30, параграф 4, буква б) от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г., че прилагането на Договора за ЕО не засяга ангажимента на заинтересованата държава членка да спазва правата на трети страни, произтичащи от предходно споразумение, и да спазва съответните си задължения“. Вж. също решение от 14 октомври 1980 г., Burgoa (812/79, EU:C:1980:231, т. 8).

61 Решения от 25 февруари 2010 г., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, т. 43), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291), от 24 ноември 2016 г., SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, т. 94), от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 86), и от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, т. 58). В решение от 11 юли 2018 г., Vosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, т. 67), се приема: [з]а да бъдат тълкувани разпоредбите на Конвенцията от Монтего Бей, следва да се вземат предвид нормите на международното обичайно право, отразени в разпоредбите на член 31, параграф 1 от Виенската конвенция, които са задължителни за институциите на Съюза и са част от правния ред на последния [...], като съгласно член 31, параграф 1 договорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така в духа на обекта и целите на договора“.

62 Решение от 12 септември 2017 г., Австрия/Германия (C-648/15, EU:C:2017:664, т. 39).

63 Това е видно от материалите от подготвителните работи на Европейския конвент, които са в основата на текста на член 50 ДЕС. Вж. документ CONV 648/03, дял X: Членство в Съюза, 2 април 2003 г., приложение II, стр. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, съгласно който: „[т]ази разпоредба не присъства в действащите Договори. Тя урежда приложимата процедура, в случай че държава членка реши да се оттегли от Европейския съюз. Предвидената в тази разпоредба процедура е отчасти повлияна от разпоредбите на Виенската конвенция за правото на договорите“ (курсивът е мой).

64 Противоположно е виждането на Odermatt, J. Brexit and International law: disentangling legal orders. — Emory International Law Review, Vol. 31, 2017, p. 1065.

87. Следващите етапи от процедурата са обобщени от Съда по следния начин: „първо, нотифицирането на Европейския съвет за намерението за оттегляне, второ, договарянето и сключването на споразумение, с което се определят редът и условията за оттеглянето, като се вземат предвид бъдещите отношения между засегнатата държава и Съюза, и трето, самото оттегляне от Съюза към датата на влизане в сила на това споразумение, или при липса на такава, две години след нотификацията до Европейския съвет, освен ако последният в съгласие със засегнатата държава членка не реши с единодушие да продължи този срок“⁶⁵.

88. Предвид липсата на уредба по този въпрос в член 50 ДЕС, за се определи дали тази разпоредба допуска едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, следва да се прибегне до методите на тълкуване, които Съдът обичайно използва⁶⁶, и субсидиарно до предвидените в членове 31 и 32 от Виенската конвенция.

89. В самото начало ще посоча, че според мен член 50 ДЕС допуска едностранно оттегляне на нотификацията от направилата я държава членка до момента на сключване на споразумението за оттегляне от Съюза.

1. Езиково и контекстуално тълкуване на член 50 ДЕС

90. По принцип е възможно да се защитава както виждането, че е позволено всичко, което не е забранено от закона, така и това, че мълчанието на закона предполага липса на право⁶⁷. След като член 50 ДЕС не предлага пряк отговор на въпроса на запитващата юрисдикция, езиковото тълкуване всъщност не може да се използва, поради което този член следва да се анализира в неговия контекст, тоест трябва да се изследва смисълът му с оглед на неговата логика в по-широката правна рамка, в която се вписва.

91. Член 50, параграф 1 ДЕС урежда първия етап от процедурата, като предвижда, че „всяка държава членка може да реши, в съответствие със своите конституционни изисквания, да се оттегли от Съюза“. Следователно този първи (национален) етап се осъществява изключително от излизщата държава членка, тъй като оттеглянето от Съюза е право, признато на всяка държава — страна по Учредителните договори на Съюза.

92. Съгласно член 50 ДЕС решението за оттегляне от Съюза, което се приема едностранно при упражняване на суверенитета на излизщата държава членка⁶⁸, е обвързано само с едно условие — да е прието в съответствие с нейните конституционни изисквания. Задължението на напускащата държава да нотифицира Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Съюза и двугодишният срок за договаряне на споразумението, с което се определят редът и условията за оттеглянето, имат само процедурен характер и не се отразяват на едностранността на първоначалното решение за оттегляне.

93. Както вече посочих, уредбата на правото на оттегляне от Съюза в член 50 ДЕС е повлияна от правилата на международното право (по-специално от членове 54 и 56 от Виенската конвенция). Струва ми се логично да е така, понеже излизането от международен договор по дефиниция е едностранен акт на държава — страна по него. Подобно на правомощието за сключване на

⁶⁵ Решение от 19 септември 2018 г., RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, т. 46).

⁶⁶ Съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (решения от 25 януари 2017 г., Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, т. 30 и от 16 ноември 2016 г., Hemming и др., C-316/15, EU:C:2016:879, т. 27).

⁶⁷ Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit („Когато иска, законът го казва; когато не иска, мълчи.“).

⁶⁸ Комисията признава, че „правото на оттегляне от Съюза е едностранно право на всяка държава членка“ (писмено становище, точка 17).

такъв договор („treaty-making power“), правото на оттегляне (излизане или денонсиране) от международен договор, по който съответната държава е страна, представлява проява на суверенитета на тази държава. Щом решението на държавите да сключат договор е едностранно, такова е и решението да излязат от него.

94. Едностранният характер на решението за оттегляне от Съюза е довод в подкрепа на възможността за едностранно оттегляне на нотификацията за това решение до момента на пораждаване на окончателните ѝ последици. От тази гледна точка едностранното оттегляне на нотификацията също би било проява на суверенитета на излизащата държава, която избира да се откаже от първоначалното си решение.

95. Затова според мен едностранността на първия етап се пренася и върху втория етап от процедурата по член 50 ДЕС, тоест върху етапа на преговорите, който започва с нотификацията до Европейския съвет относно намерението за оттегляне от Съюза и достига своята кулминация две години по-късно, освен ако срокът не бъде продължен с единодушно решение на Европейския съвет. Вярно е обаче, че на този втори етап едностранността се явява отслабена от действията на институциите на Съюза, въпрос, на който ще се спра по-нататък.

96. Смятам, че в полза на признаването на възможността за оттегляне на нотификацията за оттегляне от Съюза могат да се изтъкнат следните доводи, които намирам за по-убедителни от противоположните (макар да признавам, че последните също имат известна тежест).

97. На първо място, съвсем малко са материално- и процесуалноправните задължения, които член 50 ДЕС налага на държавата членка, решила да се оттегли от Съюза:

- тя трябва да нотифицира (подразбира се в писмена форма, макар да не е уточнено) Европейския съвет за намерението си, но няма задължение да се обоснове, нито да изложи мотивите, които я подтикват да излезе от Съюза, и
- тя трябва да изчака две години от момента на нотифицирането, като след изтичането на този срок ще може просто да напусне Съюза⁶⁹, тъй като сключването на споразумение не представлява условие за оттеглянето⁷⁰.

98. Тези характеристики на етапа на преговорите са първа индикация, че държавата, нотифицирала намерението си да се оттегли от Съюза, запазва през двугодишния период *контрола*, така да се каже, върху волеизявлението, съдържащо се в тази нотификация. Както и в други области на правото, при липса на изрична забрана или на правило, което да предвижда друго, който направи едностранно волеизявление, насочено към друго лице, може да го оттегли до момента, в който то породи своите последици с приемането му от адресата, формализирано в акт или в сключването на договор.

99. На второ място, в член 50, параграф 2 ДЕС се посочва, че „държавата членка, която реши да се оттегли, нотифицира за *намерението си* Европейския съвет“, като с това започва вторият етап от процедурата. Тази разпоредба се отнася до нотифицирането на „намерението“ за оттегляне, а не на самото оттегляне от Съюза, тъй като последното може да се осъществи само след сключването на споразумението или ако такова не се постигне, след изтичането на двугодишния срок.

⁶⁹ Затова съществуват твърдения, че правото на оттегляне от Съюза по член 50 ДЕС е едностранно и безусловно, но не и незабавно. Вж. *Closa Montero*, C. Interpreting Article 50: exit and voice and what about loyalty? — EUI Working Paper RSCAS 2016/71, p. 12–16, и *Mariani*, P. Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit. Egea, Milan, 2018, p. 94–101.

⁷⁰ Най-много принципът на лоялно сътрудничество да задължи излизащата държава да започне преговори със Съюза, за да се определят условията за излизане, но това е задължение за определено поведение, а не за резултат.

100. *Намеренията* не са окончателни и могат да се променят. Който нотифицира трето лице за намерението си, може да създаде очакване у него, но не поема задължение да запази това намерение, без да може да го промени. За да се породят такива последици, е необходимо в съобщението за намерението изрично да се посочи, че то не може да бъде оттеглено.

101. Вярно е, че този преди всичко текстуален довод не е толкова убедителен, колкото изглежда на пръв поглед, тъй като в член 50, параграф 2 ДЕС е използвано и понятието „*решение*“ („[Д]ържавата членка, която *реши* да се оттегли, нотифицира за *намерението си*“), като това понятие присъства и в параграф 1 („[в]сяка държава членка може да *реши*“). В параграф 2 обаче можеше да се използва формулировката „нотифицира за това решение“ (или друга аналогична формулировка), вместо „нотифицира за намерението си“. Трябва да има причина за употребата на последния израз, който несъмнено не е плод на невнимание.

102. Ето защо би могло да се приеме, че употребата на думата „намерение“ и на сегашно време („която реши“, а не „която е решила“) в член 50, параграф 2 ДЕС позволява на държавата да „се откаже“ в хода на процедурата и да не осъществи първоначалното си намерение за оттегляне от Съюза, отново в съответствие с конституционните си изисквания⁷¹.

103. На трето място, съществува отношение на зависимост между първия и втория етап от процедурата, от което също личи как превесът на едностранността през първоначалния етап се отразява на следващия. Преговорите могат да започнат едва след нотифицирането на намерението за оттегляне от Съюза, за което е необходимо държавата членка да е действала в съответствие с конституционните си изисквания.

104. Решението за оттегляне от Съюза обаче може да бъде отменено, ако компетентният за това орган (обикновено най-висшите национални съдилища) постанови, че то не е прието в съответствие с конституционните изисквания. В този случай според мен няма съмнение, че държавата, нотифицирала намерението си да се оттегли от Съюза, трябва също да съобщи, че оттегля едностранно тази нотификация, тъй като първоначалното ѝ решение не отговаря на необходимата предпоставка.

105. Ако вследствие на действия, предприети съгласно конституционните изисквания (например референдум, решаващ вот на парламента, провеждане на общи избори със смяна на мнозинството или пък други възможни хипотези), държавата членка се откаже от първоначалното си решение и неговото конституционно основание отпадне, също ми се струва логично — макар този случай да не е съвсем същият като описания в предходната точка — в съответствие с член 50, параграф 1 ДЕС посочената държава да може и да трябва да нотифицира Европейския съвет за тази промяна.

106. И в двата случая първият етап от процедурата губи основание — или защото първоначалното решение е недействително още от приемането му, или защото впоследствие е променено или обезсилено чрез прилагането на вътрешните конституционни механизми⁷². Логично е това да се отрази и на втория етап от процедурата, тъй като отпада предпоставката за провеждането му. След като вече не съществува конституционно основание за оттегляне от Съюза, държавата трябва да съобщи на Европейския съвет, че оттегля предишната си нотификация относно намерението за оттегляне от Съюза⁷³.

71 *Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. et Facenna, G.*, op. cit. (вж. бележка под линия 32 по-горе), р. 18–19.

72 В този смисъл *Craig, P.*, op. cit. (вж. бележка под линия 32 по-горе), р. 464, както и *Eeckhout, P. et Frantziou, E.*, op. cit. (вж. бележка под линия 32 по-горе), р. 712–713.

73 Не намирам за убедителен довода, че щом веднъж до Европейския съвет е отправена нотификация относно намерението за оттегляне от Съюза, процедурата започва и връщане назад не е възможно в никакъв случай, така че всяка промяна на първоначалното решение на държавата в съответствие с конституционните ѝ изисквания е ирелевантна и не може да спре хода на процедурата по оттегляне от Съюза, а нотификацията не може да бъде оттеглена (*Gatti, M.*, op. cit., вж. бележка под линия 32 по-горе).

107. Посочената по-горе международна практика⁷⁴ подкрепя този извод. Споменатите от мен прецеденти ясно показват, че съобщението за излизане от международен договор може да се оттегли, когато се установи нарушение на конституционните изисквания на държавата или когато се осъществи политическа промяна, която довежда до изменение на волята на излизащата държава и последната решава да остане обвързана от въпросния договор.

108. Тези прецеденти следват линията на член 68 от Виенската конвенция, който, както вече бе изяснено, допуска възможност за оттегляне на съобщенията за излизане по всяко време преди да се осъществи излизането. Независимо дали член 68 е израз на правило на международното обичайно право, текстът на член 50 ДЕС безспорно е повлиян от Виенската конвенция и не виждам причина същото правило да не се приложи по аналогия и в рамките на процедурата по оттегляне от Съюза.

109. Освен това, да се настоява за договаряне на споразумението за оттегляне от Учредителните договори на Съюза с държава членка, която вече не желае да го напусне, след като тя вече е задействала конституционните си механизми, за да се откаже от първоначалното си решение, ми се струва резултат, който противоречи на здравия разум, а систематичното тълкуване на член 50 ДЕС не би трябвало да води до такъв резултат.

110. От друга гледна точка, ако посочените механизми включват решение на националния парламент, което допринася да се установят характеристиките на „националната [...] идентичност, присъща на [...] основни[те] политически и конституционни структури“, и я свързва с членството на страната в Съюза, то принципите, на които се основава член 4 ДЕС, би трябвало да благоприятстват допускането на това ново решение като израз на „зачитането“, за което става въпрос в параграф 2 от този член.

111. На четвърто място, съгласен съм със становището на Wightman и др., че когато държавата членка промени волята си в съответствие с конституционните си изисквания и иска да остане в Съюза, отричането на възможността за оттегляне на нотификацията де факто би довело до принудително излизане от тази международна организация.

112. Всъщност отричането на посочената възможност би било равнозначно на непряко изключване от Съюза, а нищо в член 50 ДЕС не дава основание да се смята, че процедурата по оттегляне от Съюза може да се превърне в средство за изключване на държава членка. Нещо повече, по време на Конвента за бъдещето на Европа не е прието изменението, с което се е предлагало към правото на доброволно оттегляне на държавите членки да се добави възможност за изключване от Съюза на държавите членки, които трайно нарушават неговите ценности⁷⁵.

113. На пето място, възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза не може да се отхвърли с довода, че държавата членка, желаеща да остане в Съюза, разполага с възможността (член 50, параграф 5 ДЕС) да подаде молба да се присъедини отново към Съюза по реда на член 49 ДЕС.

114. Според мен нищо в член 50 ДЕС не го определя като едностранен път без излази („one way street with no exits“), при който единствената възможност за държавата членка, след като нотифицира намерението си да се оттегли от Съюза, но впоследствие преразгледа решението си, е да изчака две години, за да излезе от Съюза, и веднага да подаде молба да се присъедини

⁷⁴ Точки 68—70 от настоящото заключение.

⁷⁵ Възприета е само възможност за спиране на някои права на държавите членки в случаите, предвидени в настоящия член 7 ДЕС. Вж. <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>, стр. 5.

отново⁷⁶. Също в противоречие с целта на член 50 ДЕС ми се струва и вариантът бъдещото присъединяване да се договаря през втория етап от процедурата, в рамките на предвидения двугодишен срок, при положение че волята на държавата членка се е променила и тя не желае да напусне Европейския съюз. Систематичното тълкуване на член 50 ДЕС не може да води до толкова нелогични (и дори нелепи) резултати само защото се смята, че не е възможно едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза.

115. На шесто място, през етапа на преговорите, който започва с нотифицирането на намерението за оттегляне от Съюза, нотифициращата държава запазва за всички цели качеството си на държава — членка на Съюза. Това е потвърдено от Съда в решение RO, в което се приема, че нотификацията „не води до спиране на прилагането на правото на Съюза в държавата членка, която е нотифицирала за намерението си да се оттегли от Съюза, и че следователно това право [...] остава изцяло в сила в тази държава до нейното действително оттегляне от Съюза“⁷⁷.

116. Следователно държавата членка, „активирала“ член 50 ДЕС, за да се оттегли от Съюза, може да го „деактивира“ в съответствие с конституционните си изисквания, когато волята ѝ се промени, тъй като член 50, параграф 1 ДЕС, тълкуван тук а contrario, продължава да се прилага спрямо нея. Нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза отключва двугодишен период на преговори, но не лишава нотифициращата държава от качеството ѝ на държава членка с всички свързани с това качество права с едно изключение — ограничава се участието ѝ в обсъжданията и решенията на Европейския съвет и на Съвета, които се отнасят до нейното оттегляне от Съюза (член 50, параграф 4 ДЕС).

117. Считам, че изложените от мен доводи при анализа на член 50 ДЕС имат по-голяма тежест от противоположните аргументи в писмените становища на Комисията и Съвета и в част от доктрината⁷⁸.

118. Ако правилно съм разбрал съвпадащите по същество виждания на Комисията и Съвета, и двете институции предлагат тълкуване на член 50 ДЕС, съгласно което първоначалният етап и междинният и заключителният етап от процедурата по оттегляне от Съюза имат коренно различни характеристики.

119. Според тях първоначалният етап е изцяло едностранен и протича под контрола на държавата членка. Обратно, междинният етап (преговорите) имал двустранен или многостранен характер, с превес на правомощията на институциите на Съюза. С началото на втория етап нотифициращата държава членка губела контрол върху процедурата, в резултат на което не можела да оттегли едностранно нотификацията си за оттегляне от Съюза. Оттегляне на нотификацията можело да се осъществи само съгласувано, след единодушно решение на Европейския съвет.

120. Не мога да се съглася с подобно тълкуване.

121. Вярно е, че институциите имат съществена роля през втория, преговорния етап от процедурата по оттегляне от Съюза:

– Европейският съвет получава изпратената от излизащата държава членка нотификация относно намерението ѝ за оттегляне от Съюза,

⁷⁶ Derrick Wyatt, QC, определя тази възможност като нелепа в The Process of Withdrawing from the European Union. — House of Lords European Committee, 11th Report of Session 2015-16, May 2016, точка 10 (текстът е достъпен на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeucom/138/138.pdf>).

⁷⁷ Решение от 19 септември 2018 г., RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, т. 46).

⁷⁸ Вж., наред с други, авторите, посочени в бележка под линия 32.

- институциите на Съюза имат правомощието да договорят с излизащата държава членка споразумението за оттегляне, като се вземат предвид рамките на бъдещите ѝ отношения със Съюза,
- процедурата включва договарянето в съответствие с член 218, параграф 3 ДФЕС и (евентуално) сключването на споразумението от Съвета от името на Съюза, като за целта Съветът действа с квалифицирано мнозинство след одобрение от Европейския парламент. Европейският съвет може да продължи двугодишния срок за преговори в съгласие с излизащата държава членка.

122. Въпреки това посочените правомощия на институциите на Съюза, които въвеждат момент на многостранност в процедурата по оттегляне от Съюза, не премахват напълно едностранността през втория етап, тъй като, от една страна, предпоставката за този етап е държавата членка да е нотифицирала решението (или по-точно — намерението) си за оттегляне, а недействителността на това решение или едностранният отказ от него лишава от основание следващите етапи. От друга страна, тази държава не е длъжна да постигне споразумение, за да може да се оттегли от Съюза, а е достатъчно да изчака да изтече задължителният двугодишен срок за преговори, за да стане излизането ѝ факт, което засилва едностранния аспект и на този етап от процедурата.

123. Двугодишният срок (максимален, освен ако не бъде продължен) за договаряне на условията за оттегляне се среща и в клаузите на други международни договори⁷⁹. Наличието на такъв срок не е причина да се приеме, че нотификацията относно намерението за оттегляне не може да бъде едностранно оттеглена. Нещо повече, този период служи не само за подготвяне на оттеглянето, но и като „cooling off period“ (срок за размисъл), през който излизащата държава членка би могла евентуално да преосмисли първоначалното си намерение и да промени позицията си⁸⁰.

124. Обстоятелството, че Европейският съвет разполага с правомощието да продължи посочения срок, също не означава, че продължаването му е извън контрола на нотифициращата държава и неизбежно я води до напускане на Съюза, макар да е променила позицията си. Съгласно член 50, параграф 3 ДЕС решението за продължаване на двугодишния срок се взема от Европейския съвет с единодушие, но „в съгласие със засегнатата държава членка“. С други думи, Европейският съвет не може да наложи продължаване на срока на държавата членка, която разполага с възможността както действително да се оттегли от Съюза с изтичането на този срок, така и да оттегли нотификацията си преди сключването на споразумението за оттегляне.

125. Като довод срещу възможността за едностранно оттегляне на нотификацията Съветът посочва още, че нотифицирането на намерението за оттегляне от Съюза поражда определени правни последици от началото на втория етап от процедурата, както и в хода на този етап⁸¹. Счита обаче, че правните актове, приемани от Съюза през етапа на преговорите, не представляват същински *последници* от нотификацията за оттегляне от Съюза, а типични

⁷⁹ Например член II, параграф 6 от Устава на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура.

⁸⁰ *Closa Montero, C.*, op. cit. (вж. бележка под линия 69 по-горе), р. 15.

⁸¹ Държавата членка спира да участва в обсъжданията и решенията на Европейския съвет и на Съвета, които се отнасят до оттеглянето ѝ (създаден бе формат „член 50“ за заседанията и решенията на Европейския съвет, Съвета, Корепер и работните групи за Брексит). Необходими са и указанията за водене на преговорите, дадени от Европейския съвет, както и решенията на Съвета за провеждането на преговорите с излизащата държава членка.

преговорни мерки (затова и Обединеното кралство не участва в заседанията на Европейския съвет и на Съвета за обсъждане на преговорния процес или на указанията относно този процес) или споразумения *с оглед на бъдещото излизане* (преместването на седалището на някои агенции с цел гарантиране на непрекъснатата им по-нататъшна работа)⁸².

126. Повтарям, че тези актове на Съюза, повечето от които са процедурни по естеството си, се отнасят до преговорния процес⁸³ и съществуването им не дава основание да се отрича възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза. Свързаните актове, като например отнасящите се до преместването на агенциите на Съюза, няма да бъдат засегнати от оттеглянето на нотификацията и спорове могат да възникнат само относно евентуалните финансови разходи, породени от тях.

127. Всъщност изготвянето и прилагането на процедурните актове, отнасящи се до преговорите по оттеглянето на Обединеното кралство, както и на свързаните актове пораждаат финансови разходи за Съюза, също както създаването на преговарящ екип специално за Брексит. Съветът твърди, че при едностранно оттегляне на нотификацията Съюзът ще трябва да понесе тези разходи, което според него е довод срещу подобен вариант.

128. Не намирам това съображение за убедително. Проблемът кой поема разходите (като „странични щети“), има и други решения освен видимо защитаването от Съвета. Преговорите по сключването на всеки международен договор или по излизането от него налагат разходи, които трябва да бъдат понесени от държавите — страни по договора, и това правило не би следвало да се променя от едностранното оттегляне на съобщението за излизане. В крайна сметка едва ли ще сгреша, ако кажа, че финансовите разходи, които биха произтекли (за Съюза и за неговите граждани) от излизането на държава членка, биха били много по-големи от (минималните) разходи, които би породило оттеглянето на съответната нотификация.

2. Телеологично тълкуване на член 50 ДЕС

129. Член 1, втора алинея ДЕС предвижда, че „[н]астоящият договор бележи нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа [...]“.

130. Както вече посочих, съгласно член 4, параграф 2 ДЕС Съюзът е задължен да зачита националната идентичност на държавите членки, „присъща на техните основни политически и конституционни структури“. В трета алинея от преамбюла на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) се припомня, че при дейността си Съюзът трябва да зачита националната идентичност на държавите членки.

⁸² Вж. Регламент (ЕС) 2018/1718 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на местонахождението на седалището на Европейската агенция по лекарствата (ОВ L 291, 2018 г., стр. 3) и Регламент (ЕС) 2018/1717 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 по отношение на местонахождението на седалището на Европейския банков орган (ОВ L 291, 2018 г., стр. 1).

Решение (ОВППС) 2018/1083 на Съвета от 30 юли 2018 година за изменение на Съвместно действие 2008/851/ОВППС относно военната операция на Европейския съюз, предназначена да допринесе за възпирането, предотвратяването и потушаването на пиратските действия и въоръжените грабежи край бреговете на Сомалия (ОВ L 194, 2018 г., стр. 142) също предвижда преместване на щаба на тази операция на ЕС от Нортуд (Обединеното кралство) в Рота (Испания), с изключение на Центъра за морска сигурност в Африканския рог, който се разполага в Брест (Франция).

⁸³ Същото може да се каже и за Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за пропорционално разпределяне на тарифните квоти, включени в списъка на Съюза в рамките на СТО, след оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, и за изменение на Регламент (ЕО) № 32/2000 на Съвета (документ COM/2018/312 final от 22 май 2018 г.).

131. Член 50, параграф 1 ДЕС всъщност е релевантен израз на зачитането на националната идентичност на държавите — с него се признава правото им да се оттеглят от Съюза в съответствие с конституционните си изисквания. Както дадена държава членка може в определен момент да счете, че националната ѝ идентичност е несъвместима с членството в Съюза, така няма пречка тя да свърже своята идентичност (която не следва да се разбира като неизменяемо и застинало понятие) с принадлежността към Съюза.

132. По-горе изясних как принципът на зачитане на конституционната идентичност на държавите подкрепя предложеното от мен систематично тълкуване на член 50 ДЕС. До същия резултат се стига и от телеологична гледна точка. Прочитът, съгласно който член 50 ДЕС допуска оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, ми се струва в по-голяма степен съответстващ на смисъла на този принцип, тъй като позволява да се вземе предвид промяната на суверенната воля на държавата членка, извършена в съответствие с конституционните ѝ изисквания⁸⁴, за да се спре процесът на оттегляне от Съюза, от който тази държава е решила да се откаже.

133. Целта за изграждане на „все по-тесен съюз между народите на Европа“ също подкрепя тълкуването на член 50 ДЕС в полза на възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза. На тази цел съответства тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза, насочено към засилване на Съюза, а не към неговото разрушаване. Затова намирам за особено подходящ тълкувателния подход, при който не се поставят пречки пред оставането в Съюза на държавата членка, която решава да излезе от него, но след това променя мнението си в съответствие с конституционните си изисквания и иска да запази членството си.

134. Обратно, оттеглянето на държава членка винаги е провал от гледна точка на целта за интеграция. При наличието на доводи със сходна тежест и в двете посоки принципът за *favor societatis* (в полза на обществото) се разглежда като ключово съображение, за да се открие най-подходящото решение с оглед на запазването, а не на дезинтеграцията (частичната дезинтеграция) на всяка общност, в която са се изградили много здрави връзки.

135. В допълнение, това тълкуване в най-голяма степен благоприятства защитата на придобитите права на гражданите на Съюза, които оттеглянето на държавата членка неизбежно ще ограничи. Като осуетява излизането на нотифициращата държава членка от Съюза, оттеглянето на нотификацията гарантира, че гражданите на тази и на останалите държави членки ще продължат да се ползват с произтичащите от гражданството на Съюза права, уредени в Договора за функционирането на ЕС и в Хартата.

136. Обратно, невъзможността за оттегляне на нотификацията, когато държавата членка реши да се откаже от първоначалното си намерение, би довела до *принудително* напускане на тази държава със следващото от това ограничаване или загубване на произтичащите от гражданството на Съюза права за пребиваващите в Съюза граждани на излизащата държава и за пребиваващите в оттеглящата се държава граждани на останалите държави членки.

137. В обобщение, предложеното от мен тълкуване на член 50 ДЕС (възможност за едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза) най-добре съвместява зачитането на конституционната идентичност на държавите членки с целта за развитие на процеса на интеграция⁸⁵, като същевременно благоприятства защитата на правата на гражданите на Съюза.

⁸⁴ В историята на Европейския съюз е имало (едностранни) изменения в подхода на държавите членки към процеса на интеграция. Подходящи примери в това отношение са датските референдуми относно ратифицирането на Договора от Маастрихт, както и референдумите в Ирландия относно ратифицирането на Договора от Ница и на Договора от Лисабон.

⁸⁵ *Sari, A.*, *op. cit.* (вж. бележка под линия 32 по-горе), р. 472.

3. Историческо тълкуване на член 50 ДЕС

138. Предшественик на член 50 ДЕС е член I-60 от невлезлия в сила Договор за създаване на Конституция за Европа, подготвителните работи⁸⁶ по които са осъществени от Конвента за бъдещето на Европа.

139. Считаю, че материалите от тези подготвителни работи свидетелстват за едностранния характер на правото на оттегляне от Съюза и подкрепят предложеното от мен тълкуване на член 50 ДЕС. Всъщност коментарите по член 46 от проекта на Президиума на Конвента⁸⁷ потвърждават превеса на едностранността в процедурата по оттегляне от Съюза, включително през етапа на преговорите, доколкото гласят, че постигането на споразумение (обикновено наричано „за развод“) не следва да бъде условие за оттеглянето от Съюза, понеже в противен случай понятието за доброволно оттегляне би се изпразнило от съдържание.

140. Освен това пред Конвента за бъдещето на Европа са предложени редица изменения с цел въвеждане на материалноправни условия за решението за оттегляне от Съюза или обуславяне на това оттегляне от постигането на споразумение между излизащата държава и Съюза⁸⁸. Всички тези изменения са отхвърлени, което подчертава значението на едностранността в процедурата по член 50 ДЕС.

141. Изложеният по-горе езиков, контекстуален, телеологичен и исторически анализ на член 50 ДЕС ме води до заключението, че този член допуска дадена държава членка едностранно да оттегли нотификацията относно намерението си за оттегляне от Съюза до момента на сключване на споразумението за оттегляне от Съюза.

4. Условия и ограничения за едностранното оттегляне на нотификацията

142. Ако се приеме, че е възможно едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза в рамките на член 50 ДЕС, следва да се определи дали това едностранно оттегляне е обвързано с някои условия и ограничения, както смятам аз.

143. Първото условие се отнася до формата. Подобно на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, оттеглянето на тази нотификация следва да се извърши посредством формален акт на държавата членка, отправен до Европейския съвет (член 50, параграф 2 ДЕС). Оттеглянето на нотификацията, подобно на самата нотификация, е формален акт относно живота на договора и трябва да има паралелизъм между двете процедури⁸⁹.

⁸⁶ Следва да се припомни, че съгласно член 32 от Виенската конвенция подготвителните материали и обстоятелствата на сключване на договора представляват допълнително средство за тълкуване на договорите.

⁸⁷ Вж. документ CONV 648/03, дял X: Членство в Съюза, 2 април 2003 г., приложение II, стр. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00648.en03.pdf>, съгласно който: „[т]ази разпоредба не присъства в действащите Договори. Тя урежда приложимата процедура, в случай че държава членка реши да се оттегли от Европейския съюз. Предвидената в тази разпоредба процедура е отчасти повлияна от разпоредбите на Виенската конвенция за правото на договорите. Вниманието на Конвента се привлича върху три точки:

- Макар да е желателно да бъде сключено споразумение между Съюза и оттеглящата се държава относно реда и условията за оттегляне и относно бъдещите им отношения, бе преценено, че това споразумение не следва да представлява условие за оттеглянето от Съюза, за да не бъде изпразнено от съдържание понятието за доброволно оттегляне [...]“.

⁸⁸ Документ CONV 672/03, 14 април 2003 г., Обобщение на предложенията за изменения относно членството в Съюза: проекторазпоредби от част I, дял X (членове 43—46): <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00672.en03.pdf>.

⁸⁹ В случая на Обединеното кралство оттеглянето от Съюза е нотифицирано с акт на британския министър-председател и следователно е достатъчен сходен документ, за да се уведоми Европейският съвет за оттеглянето на нотификацията.

144. Второто условие е свързано със зачитането на вътрешните конституционни изисквания. Изискванията на конституционното право на държавата членка, приложени спрямо приемането на решението за оттегляне от Съюза, за което впоследствие е нотифициран Европейският съвет (член 50, параграф 1 ДЕС), би трябвало да бъдат спазени и ако държавата членка реши да оттегли посочената нотификация.

145. Макар че това е по-скоро проблем, който следва да се решава от всяка отделна държава, ако съгласно вътрешните конституционни изисквания е необходимо например парламентарно разрешение като предпоставка за нотифициране на намерението за оттегляне от Съюза (каквото е случаят в Обединеното кралство съгласно решение Miller⁹⁰), струва ми се логично оттеглянето на посочената нотификация също да изисква парламентарно одобрение. Това би предотвратило недобросъвестно оттегляне на нотификацията от държавата членка, а също и отправянето на двусмислени и неясни актове за оттегляне на нотификацията⁹¹, от които не може да се разбере точната позиция на държавата членка.

146. Що се отнася до необходимостта от обосновка на оттеглянето на нотификацията, щом член 50 ДЕС не изисква обосновка на съобщението за първоначалното намерение, то такава не е необходима и за оттеглянето му. Разумно би било обаче държавата да изложи пред останалите държави — членки на Съюза, мотивите за промяната на позицията ѝ, доколкото тази промяна изисква обяснение, тъй като противоречи на предходните действия на въпросната държава.

147. От член 50, параграф 3 ДЕС се извежда времево ограничение на възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза: тази възможност е налице само в рамките на двугодишния срок за преговори, който започва да тече с нотифицирането на Европейския съвет за намерението за оттегляне от Съюза. Логично е, щом се сключи споразумението за оттегляне от Съюза, което предполага съгласие и на двете страни, оттеглянето на нотификацията да стане невъзможно, тъй като тогава тя вече ще е породила пълното си действие.

148. Друго ограничение за упражняването на правото на едностранно оттегляне на нотификацията произтича от принципите на добросъвестност и лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС)⁹².

149. Комисията и Съветът подчертават именно че допускането на възможността за едностранно оттегляне на нотификацията може да доведе до злоупотреба с процедурата по член 50 ДЕС. Според тях възможността за оттегляне на нотификацията би осигурила на държавата членка предимство в преговорите по споразумението за оттегляне от Съюза спрямо институциите на Съюза и другите държави членки, тъй като тя би могла да оттегли нотификацията си и да спре преговорите, ако същите не са благоприятни за нея.

⁹⁰ Вж. бележка под линия 5.

⁹¹ *Benrath*, D. Bona fide and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal. — *European Law Review*, 2018, n.º 2, p. 243—245.

⁹² Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС, Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите (решения от 6 септември 2016 г., *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, т. 42 и от 25 юли 2018 г., *Generalstaatsanwaltschaft* (Условия на лишаване от свобода в Унгария), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, т. 109). Според Съда „посоченият принцип не дава право на държавите членки да заобиколят задълженията, наложени им от правото на Съюза“ (решение от 18 октомври 2016 г., *Nikiforidis*, C-135/15, EU:C:2016:774, т. 54).

150. Освен това според Комисията и Съвета държавата членка би могла отново да отправи нотификация за намерението си да се оттегли от Съюза, като така ще започне да тече нов двугодишен срок за преговори. По мнение на Съвета по този начин държавата членка би могла да удължава срока за преговори, заобикаляйки член 50, параграф 3 ДЕС, който предоставя на Европейския съвет правомощието с единодушие да продължава посочения срок. Според Комисията възможността за тактическо оттегляне на нотификацията би противоречала на логиката на процедурата по член 50 ДЕС.

151. Тези доводи (особено вторият) всъщност имат най-голяма тежест сред доводите в подкрепа на невъзможността за едностранно оттегляне на нотификацията. Не смятам обаче, че те са чак толкова решаващи.

152. На първо място, възможността за злоупотреба с право или за недобросъвестното му упражняване по принцип не е основание да се отрече съществуването на самото право. По-скоро злоупотребите следва да се предотвратяват чрез използването на подходящи правни инструменти.

153. На второ място, средството за защита срещу недобросъвестното упражняване на правото на оттегляне на нотификацията може да бъде открито в установения от Съда общ принцип на забрана на злоупотребите, съгласно който правните субекти не могат да се позовават на нормите на правото на Съюза с цел измама или злоупотреба и правната уредба на Съюза не може да се прилага дотолкова широко, че да обхване злоупотребите на икономическите оператори⁹³. Този общ принцип може да се приложи в контекста на член 50 ДЕС, ако дадена държава членка извършва злоупотреба, като редува нотификации за оттегляне от Съюза с оттегляния на нотификациите с цел да подобри условията на оттеглянето си от Съюза.

154. Що се отнася до посочените от Комисията и Съвета *тактически* оттегляния на нотификации, съществуват две причини да не им придавам значението, което им отдават тези институции.

155. Едната причина е, че нищо в поставения преюдициален въпрос — единственият въпрос, на който Съдът дължи отговор — не сочи да е налице злоупотреба (в смисъл на посочената в член 263 ДФЕС злоупотреба с власт като основание за недействителност на актовете на публичната власт) с правомощието за оттегляне на първоначалното решение. Нещо повече, евентуалната злоупотреба би могла да възникне само ако се отправи *втора* нотификация относно намерението за оттегляне от Съюза, но не и с едностранното оттегляне на първата.

156. Другата причина е, че ми се струва изключително трудно на практика да се извършат многобройни тактически оттегляния на нотификации, което омаловажава тази възможност с иначе безспорно сериозни последици. Оттеглянето на нотификацията е решение, което излизащата държава членка трябва да е приела в съответствие с конституционните си изисквания. След като то предполага отказ от предходно решение от конституционен порядък, промяната ще изисква смяна на управляващото мнозинство, свикване на референдум, произнасяне от най-висшия национален съд за отмяна на решението за оттегляне от Съюза или други трудно осъществими действия, налагащи провеждането на дълги и сложни производства. Ето защо задължението на държавата членка да действа в съответствие с конституционните си изисквания при оттеглянето на нотификацията представлява възпиращ фактор, способстващ за предотвратяване на злоупотребите с процедурата за оттегляне от Съюза по член 50 ДЕС посредством подобни тактически оттегляния.

⁹³ Вж., наред с други, решение от 22 ноември 2017 г., Cussens и др. (C-251/16, EU:C:2017:881, т. 27).

В. Съгласувано оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза в рамките на член 50 ДЕС

157. Запитващата юрисдикция иска от Съда да тълкува член 50 ДЕС само за да се установи дали тази разпоредба допуска *едностранно* оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза. В този смисъл тя не пита съвместимо ли е с този член евентуално *съгласувано* оттегляне на нотификацията⁹⁴.

158. Въпреки това, след като в писмените си становища отричат член 50 ДЕС да допуска едностранно оттегляне на нотификацията, Комисията и Съветът посочват възможността тази разпоредба да допуска оттегляне на нотификацията след единодушно решение на Европейския съвет.

159. Ако Съдът възприеме възможността за едностранно оттегляне на нотификацията, няма да е необходимо да се анализират доводите на Комисията и Съвета. За изчерпателност все пак ще ги разгледам по-долу.

160. Според Комисията, ако държава членка иска да оттегли нотификацията относно намерението си за оттегляне от Съюза и да запази членството си в него, следва да се потърси механизъм за удовлетворяване на искането ѝ, при положение че едностранното оттегляне на нотификацията не е допустимо.

161. Тъй като член 50 ДЕС не предвижда изрично такъв механизъм, Комисията и Съветът предлагат да се приеме за възможно оттегляне на нотификацията след единодушно решение на Европейския съвет. След като член 50, параграфи 3 и 4 ДЕС предоставя на Европейския съвет правомощието да продължи етапа на преговорите с единодушие и без участието на излизащата държава, оттеглянето на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза също трябва да се одобри единодушно от Европейския съвет.

162. Комисията допълва, че това правомощие трябва да се признае на Европейския съвет, тъй като не би било възможно да се изисква одобрение от всички държави членки в съответствие с конституционните им изисквания, предвид необходимостта от бързо произнасяне по оттеглянето на нотификацията. Ако държавата членка е напуснала Съюза и иска да се върне в него, тогава вече член 50, параграф 5 ДЕС оставял въпроса за приемането ѝ в ръцете на държавите членки чрез процедурата за присъединяване по член 49 ДЕС.

163. Считаю, че член 50 ДЕС допуска оттегляне на нотификацията по взаимно съгласие между излизащата държава, която е променила позицията си, и институциите на Съюза, преговарящи с нея относно излизането ѝ. Щом се приема по-голямото (едностранно оттегляне на нотификацията), трябва да се приеме и по-малкото (съгласувано оттегляне на нотификацията). Освен това съгласуваното оттегляне на нотификацията е в съответствие с принципа в основата на член 54, буква б) от Виенската конвенция, съгласно който излизането от договор може да стане „по всяко време със съгласие на всички страни след консултации с другите договарящи държави“.

164. Следователно възможността за съгласувано оттегляне на нотификацията не засяга възможността за едностранно оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, с която държавата членка винаги разполага съгласно член 50 ДЕС.

⁹⁴ Като цяло доктрината е склонна да приеме съгласуваното оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, когато е налице съгласие между нотифициращата държава и останалите държави — членки на Европейския съюз. Вж., наред с други, *Edward, D., Jacobs, F., Lever, J., Mountfield, H. et Facenna, G.*, *op. cit.* (вж. бележка под линия 32 по-горе), р. 19.

165. Не считам обаче за съвместима с член 50 ДЕС възможността за оттегляне на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза само посредством единодушно решение на Европейския съвет (в състава по член 50 ДЕС), както сякаш предлагат Комисията и Съветът, с изключване на възможността за едностранно оттегляне на нотификацията.

166. За да е съгласувано, оттеглянето на нотификацията с единодушно решение на Европейския съвет трябва да е поискано от излизащата държава членка, така че ако последната не е съгласна, Европейският съвет не би могъл да ѝ го наложи дори и с единодушно решение.

167. Член 50, параграф 3 ДЕС не допуска продължаване на втория, преговорен етап, „освен ако Европейският съвет в съгласие със засегнатата държава членка не реши с единодушие да продължи този срок“. По аналогия смятам, че е необходимо искане от страна на излизащата държава като предпоставка за единодушното приемане от Европейския съвет на оттеглянето на нотификацията.

168. Това гарантира едностранността на оттеглянето на решението за излизане от Съюза. Ако се допусне, че приемането на оттеглянето на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза зависи само от единодушен вот на Европейския съвет в състава по член 50 ДЕС, правото на оттегляне от Съюза (съответно на запазване на членството в него) би останало извън контрола на държавата членка, нейния суверенитет и конституционните ѝ изисквания и би преминало в ръцете на Европейския съвет.

169. Ако се приеме, че Европейският съвет, действащ с единодушие, трябва да има последната дума по оттеглянето на нотификацията относно намерението за оттегляне от Съюза, би нараснала опасността държавата членка да излезе от Съюза против волята си. Достатъчно би било една от останалите 27 държави членки да попречи на приемането на единодушно решение на Европейския съвет (в състава по член 50 ДЕС), за да се осуети волята на държавата, съобщила за желанието си да остане в Съюза. Посочената държава би напуснала (би била изключена от) Съюза две години след нотификацията за намерението ѝ за оттегляне от Съюза, противно на волята ѝ да запази членството си в тази международна организация.

VI. Заключение

170. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Court of Session, Inner House (Висш граждански съд, горна колегия, Шотландия), както следва:

„Когато държава членка е нотифицирала Европейския съвет за намерението си да се оттегли от Европейския съюз, член 50 ДЕС допуска едностранно оттегляне на тази нотификация до момента на сключване на споразумението за оттегляне от Съюза, стига решението за оттегляне на нотификацията да е взето в съответствие с конституционните изисквания на тази държава и оттеглянето на нотификацията да е формално съобщено на Европейския съвет и да не съставлява злоупотреба“.