



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 9 ноември 2021 година<sup>1</sup>

**Дело C-479/21 PPU**

**SN,**

**SD**

**присъединени страни:**

**Governor of Cloverhill Prison (Началник на затвор Cloverhill),**

**Ирландия,**

**Attorney General (Прокуратура),**

**Governor of Mountjoy prison (Началник на затвор Mountjoy)**

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Протокол № 21 към ДЕС — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Рамково решение 2002/584/ПВР — Европейска заповед за арест — Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия — Споразумение за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна — Правни основания — Член 50 ДЕС — Член 217 ДФЕС“

### I. Въведение

1. От Съда се иска да установи дали Ирландия е длъжна да изпълнява европейските заповеди за арест, издадени от Обединеното кралство, независимо от оттеглянето на тази държава от Европейския съюз.

2. На пръв поглед разпоредбите на Споразумението за оттегляне<sup>2</sup> от 2020 г. и на Споразумението за търговия и сътрудничество<sup>3</sup> от 2021 г. между Европейския съюз и Обединеното кралство обхващат изпълнението на въпросните заповеди за арест.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> Член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 7; наричано по-нататък „Споразумението за оттегляне“).

<sup>3</sup> Членове 595—632 от Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна (ОВ L 149, 2021 г., стр. 10; наричано по-нататък „Споразумението за търговия и сътрудничество“).

3. Въпреки това Протокол № 21 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС<sup>4</sup>, приет в контекста на Договора от Лисабон от 2007 г. и в сила от 1 декември 2009 г., предвижда, че Ирландия не е обвързана от мерките на Европейския съюз, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, освен ако тази държава членка не заяви изрично желанието си да участва в прилагането на дадена мярка. Ирландия не е упражнила правото си да участва в прилагането на съответните разпоредби на въпросните две споразумения. Поради това следва да се провери дали вследствие на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, за да се прилагат разпоредбите, свързани с европейската заповед за арест, Ирландия е трябвало да упражни правото си да участва в прилагането на тези разпоредби. Това от своя страна зависи от въпроса дали Протокол № 21 се прилага към тези разпоредби.

4. Протокол № 21 обаче не се прилага, ако Европейският съюз правилно е използвал за основание на тези споразумения външните си правомощия за сключване на споразумение за оттегляне (член 50, параграф 2 ДЕС) и на споразумение за асоцииране (член 217 ДФЕС), а не компетентността, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Основният елемент в това отношение е обстоятелството, че тези два режима за предаване не създават нови задължения, по-специално за Ирландия, а само разширяват съществуващите.

## II. Правен контекст

### A. Договорът за ЕС

5. Член 50 ДЕС урежда правилата за оттегляне от Европейския съюз:

„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 [ДФЕС]. 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.

<sup>4</sup> Протокол относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (наричана по-нататък „Протокол № 21“).

Квалифицираното мнозинство се определя в съответствие с член 238, параграф 3, буква б) [ДФЕС].

5. [...]“.

### ***Б. Договорът за функционирането на ЕС***

6. Член 217 ДФЕС е правното основание за сключване на споразумения за асоцииране:

„Съюзът може да сключва с една или повече трети страни или международни организации споразумения за асоцииране, създаващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури“.

7. Член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС определя процедурните изисквания за сключване на международни споразумения, и по-специално на споразумения за асоцииране:

„6. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението.

С изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до общата външна политика и политика на сигурност, Съветът приема решението за сключване на споразумението:

а) след одобрение от Европейския парламент в следните случаи:

i) споразумения за асоцииране;

[...]

8. По време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство.

Въпреки това той действа с единодушие, когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, както и за споразуменията за асоцииране [...]“.

### ***В. Протокол № 21***

8. Съгласно член 1 от Протокол № 21 Ирландия не участва в мерките, приети по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие:

„При спазване на разпоредбите на член 3, Обединеното кралство и Ирландия не участват в приемането от Съвета на мерките, предложени въз основа на дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз. [...]“.

9. Член 2 от Протокол № 21 уточнява действието на член 1:

„По силата на член 1 и при спазване на разпоредбите на членове 3, 4 и 6, никоя от разпоредбите на дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз, никоя мярка, приемана по прилагането на същия дял, никоя разпоредба на което и да е

международно споразумение, сключено от Съюза във връзка с прилагането на същия дял и никое решение на Съда на Европейския съюз за тълкуване на такива разпоредби или мерки, не са обвързващи или приложими спрямо Обединеното кралство или Ирландия. Тези разпоредби, мерки или решения не засягат по никакъв начин компетентностите, правата и задълженията на споменатите държави. Тези разпоредби, мерки или решения не засягат по никакъв начин нито достиженията на правото на Европейската общност, нито тези на Съюза и не представляват част от правото на Съюза, така както те се прилагат в Обединеното кралство или Ирландия“.

10. Въпреки това съгласно член 3 от Протокол № 21 Ирландия може да уведоми Съвета, че желае да вземе участие в приемането и прилагането на такава мярка, а съгласно член 4 тази държава членка може да приеме такава мярка, след като тя е била приета.

#### *Г. Рамково решение 2002/584*

11. Съветът приема Рамково решение 2002/584<sup>5</sup> и изменящото го Рамково решение 2009/299<sup>6</sup> с единодушие съгласно Договора за Европейския съюз, и по-специално чрез позоваване на член 31, параграф 1, буква а) и член 34, параграф 2, буква б), преди измененията на Договора от Лисабон и Протокол № 21 да влязат в сила на 1 декември 2009 г. Следователно и двете рамкови решения са обвързващи за Ирландия, въпреки че тя не е уведомила изрично Съвета, че желае да участва в тяхното приемане и прилагане или че ги приема.

12. Член 1, параграфи 1 и 2 от Рамково решение 2002/584 урежда основните задължения на държавите членки по отношение на европейската заповед за арест:

„1. Европейската заповед за арест е съдебно решение, което е издадено от държава членка, с оглед задържане и предаване на друга държава членка на издирвано лице, с цел наказателно преследване или изпълнение на присъда за лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане.

2. Държавите членки следва да изпълнят всяка европейска заповед за арест въз основа на принципите на взаимното признаване и в съответствие с разпоредбите на настоящото рамково решение“.

13. Тъй като Обединеното кралство вече не е било държава членка към момента, когато неговите органи са издали въпросните заповеди за арест, Рамково решение 2002/584 не може да служи пряко като основание за тяхното изпълнение.

<sup>5</sup> Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3).

<sup>6</sup> Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 година за изменение на рамкови решения 2002/584/ПВР, 2005/214/ПВР, 2006/783/ПВР, 2008/909/ПВР и 2008/947/ПВР, с което се укрепват процесуалните права на лицата и се насърчава прилагането на принципа за взаимно признаване на решения, постановени в отсъствието на заинтересованото лице по време на съдебния процес (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24).

#### **Д. Споразумението за оттегляне**

14. Споразумението за оттегляне се основава на член 50, параграф 2 ДЕС<sup>7</sup>. То влиза в сила на 1 февруари 2020 г.<sup>8</sup>.

15. Член 126 от Споразумението за оттегляне предвижда преходен период, който започва да тече от датата на влизане в сила на Споразумението за оттегляне и приключва на 31 декември 2020 г. В член 127 се предвижда, че по време на преходния период правото на Съюза е приложимо по отношение на и в Обединеното кралство, освен ако в Споразумението за оттегляне не е предвидено друго. Тъй като Споразумението за оттегляне не предвижда дерогация от член 127 за разпоредбите, свързани с европейската заповед за арест, тези разпоредби продължават да се прилагат по време на преходния период.

16. Член 185 от Споразумението за оттегляне предвижда по-специално че „[в]тора и трета част, с изключение на член 19, член 34, параграф 1, член 44 и член 96, параграф 1, а така също и шеста част, дял I и членове 169—181 се прилагат, считано от края на преходния период“.

17. Третата част от Споразумението за оттегляне включва член 62, параграф 1, който се отнася до текущите процедури за съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и предвижда:

„1. В Обединеното кралство, а така също и в държавите членки в ситуации, засягащи Обединеното кралство, долупосочените актове се прилагат, както следва:

а) [...]

б) Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета [...] се прилага по отношение на европейските заповеди за арест, когато издирваното лице е задържано преди края на преходния период за целите на изпълнението на европейска заповед за арест [...];

[...]“.

18. Член 185 от Споразумението за оттегляне предвижда също, че държавите членки могат да решат да не предават свои граждани на Обединеното кралство. Федерална република Германия, Република Австрия и Република Словения са се възползвали от тази възможност<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Решение (ЕС) 2020/135 на Съвета от 30 януари 2020 година относно сключването на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 1).

<sup>8</sup> Известие относно влизането в сила на Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 189).

<sup>9</sup> Декларация на Европейския съюз, направена в съответствие с член 185, трета алинея от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 188).

### **Е. Споразумението за търговия и сътрудничество**

19. Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, е споразумение за асоцииране, основано на член 217 ДФЕС<sup>10</sup>. То влиза в сила на 1 май 2021 г. след ратифицирането му от Европейския съюз и Обединеното кралство<sup>11</sup>.

20. Дял VII от трета част на Споразумението за търговия и сътрудничество (членове 595—632) установява режим на екстрадиция между държавите членки и Обединеното кралство.

21. В член 632 от Споразумението за търговия и сътрудничество се предвижда, че дял VII „се прилага към европейски заповеди за арест, издадени в съответствие с Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета [...] от държава преди края на преходния период, ако исканото лице не е било арестувано с цел нейното изпълнение преди края на преходния период“.

### **III. Факти и преюдициално запитване**

22. На 20 март 2020 г. съдебен орган на Обединеното кралство издава европейска заповед за арест на г-н SD, с която се иска предаването му на Обединеното кралство за изтърпяване на наказание лишаване от свобода за срок от осем години. Г-н SD е задържан в Ирландия на 9 септември 2020 г. На 8 февруари 2021 г. High Court (Висш съд, Ирландия) издава заповед за предаването на г-н SD на Обединеното кралство и последваща заповед за изпращането му в затвор до предаването му.

23. На 5 октомври 2020 г. също съдебен орган на Обединеното кралство издава европейска заповед за арест на г-н Sn, с която се иска предаването му с цел провеждане на наказателно преследване за 14 престъпления. Г-н Sn е задържан на 25 февруари 2021 г. и му е наложена мярка за неотклонение задържане под стража до произнасяне по искането за предаването му.

24. На 16 февруари 2021 г. High Court (Висш съд) е сезиран от името на г-н SD с молба за разследване на основание член 40.4.2 от Конституцията на Ирландия относно законността на задържането на г-н SD. Твърди се, че г-н SD е лишен от свобода незаконно, тъй като режимът на европейската заповед за арест вече не се прилага между Ирландия и Обединеното кралство. На 5 март 2021 г. сходна молба е подадена и от името на г-н SN.

<sup>10</sup> Решение (ЕС) 2021/689 на Съвета от 29 април 2021 година за сключването, от името на Съюза, на Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, и на Споразумението между Европейския съюз и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия относно процедурите за сигурност при обмен и защита на класифицирана информация (ОВ L 149, 2021 г., стр. 2).

Що се отнася до Евратом, Съветът го одобрява с Решение (Евратом) 2020/2253 от 29 декември 2020 година за одобряване на сключването от Европейската комисия на Споразумението между правителството на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейската общност за атомна енергия за сътрудничество относно безопасното използване на ядрената енергия за мирни цели и сключването от Европейската комисия, от името на Европейската общност за атомна енергия, на Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна (ОВ L 444, 2020 г., стр. 11), на основание член 101 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия.

<sup>11</sup> Известие относно влизането в сила на Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, и на Споразумението между Европейския съюз и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия относно процедурите за сигурност при обмен и защита на класифицирана информация (ОВ L 149, 2021 г., стр. 2560).

25. High Court (Висш съд) постановява, че както г-н SD, така и г-н SN са законно задържани и съответно отказва да разпреди тяхното освобождаване. И на двамата е разрешено да подадат жалби пряко пред Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), но и двамата остават задържани до произнасянето по жалбите им пред Supreme Court (Върховен съд).

26. Supreme Court (Върховен съд) счита, че е възможно договореностите в Споразумението за оттегляне и в Споразумението за търговия и сътрудничество в частта относно режима на европейската заповед за арест да не са обвързващи за Ирландия. Ако това е така, националните мерки, приети от Ирландия за запазване на режима на европейската заповед за арест по отношение на Обединеното кралство, биха били недействителни и следователно продължаващото лишаване от свобода на жалбоподателите също би било незаконно.

27. В този контекст Supreme Court (Върховен съд) поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„Предвид факта че Ирландия е запазила своя суверенитет в сферата на [пространството на свобода, сигурност и правосъдие], при условие че има право да избере дали да участва в мерки, приети от Съюза в тази сфера съгласно част трета, дял V ДФЕС,

Предвид факта че посоченото материалноправно основание на Споразумението за оттегляне (и на решението за сключването му) е член 50 ДЕС,

Предвид факта че посоченото материалноправно основание на Споразумението за търговия и сътрудничество (и на решението за сключването му) е член 217 ДФЕС, и

Предвид факта че поради това не бе счетено, че Ирландия е била длъжна или че е имала право да реши да участва, от което следва, че тя не е упражнила такова право на участие:

- а) могат ли разпоредбите на Споразумението за оттегляне, които предвиждат запазването на действието на режима на [европейската заповед за арест] по отношение на Обединеното кралство през предвидения в това споразумение преходен период, да се считат за обвързващи за Ирландия, като се има предвид значимото им съдържание в сферата на [пространството на свобода, сигурност и правосъдие]; и
- б) могат ли разпоредбите на Споразумението за търговия и сътрудничество, които предвиждат запазването на действието на режима на [европейската заповед за арест] по отношение на Обединеното кралство след съответния преходен период, да се считат за обвързващи за Ирландия, като се има предвид значимото им съдържание в сферата на [пространството на свобода, сигурност и правосъдие]?“.

28. Запитващата юрисдикция иска преюдициалното запитване по настоящото дело да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство по член 107 от Процедурния правилник на Съда. На 18 август 2021 г. първи състав на Съда уважава това искане. На 7 септември 2021 г. Общото събрание на Съда разпределя делото на големия състав.

29. Писмени становища представят г-н Sd и г-н Sn, Ирландия, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия. Тези страни, както и Кралство Дания участват и в съдебното заседание, проведено на 27 септември 2021 г.

#### IV. Правен анализ

30. Въпросът по настоящото дело е дали разпоредбите относно изпълнението на европейски заповеди за арест, които са включени в Споразумението за оттегляне и в Споразумението за търговия и сътрудничество, са обвързващи за Ирландия.

31. Supreme Court (Върховен съд) обяснява, че съгласно ирландското право изпълнението на европейска заповед за арест, издадена от Обединеното кралство, и задържането на исканото лице са допустими само ако е налице съответно задължение съгласно правото на Съюза, което да е обвързващо за Ирландия.

32. Преди оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз да влезе в сила на 31 януари 2020 г., това задължение произтичало пряко от Рамково решение 2002/584. През последвалия преходен период, който приключва на 31 декември 2020 г., Рамковото решение продължавало да се прилага по силата на член 127 от Споразумението за оттегляне. Тези правила обаче не се прилагали към случаите на г-н Sd и г-н Sn, тъй като те не били предадени на Обединеното кралство преди края на преходния период.

33. Тъй като г-н Sd бил задържан преди края на преходния период, неговото положение попадало в обхвата на член 62, параграф 1, буква б) и член 185 от Споразумението за оттегляне. Съгласно тези разпоредби Рамково решение 2002/584 следвало да продължи да се прилага по отношение издадената спрямо него европейска заповед за арест.

34. За разлика от г-н SD г-н Sn бил задържан от ирландските органи след края на преходния период, макар че органите на Обединеното кралство издали европейската заповед за арест по време на преходния период в съответствие с Рамково решение 2002/584. По отношение на тази хипотеза член 632 от Споразумението за търговия и сътрудничество предвиждал, че се прилага новият режим на екстрадиция, установен с част трета, дял VII от това споразумение.

35. Г-н Sd и г-н Sn се противопоставят на прилагането на тези разпоредби от двете споразумения. Те твърдят, че тези разпоредби създават нови задължения, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Съгласно Протокол № 21 тези задължения щели да бъдат обвързващи за Ирландия само ако тази държава членка изрично се е съгласила да бъде обвързана от тях (т.е. ако е упражнила правото си на участие). Тъй като Ирландия не е упражнила това си право, г-н Sd и г-н Sn твърдят, че Европейският съюз няма компетентност да приеме съответните разпоредби, които да породят правни последици за Ирландия, тъй като тази държава членка не е прехвърлила тази компетентност на Европейския съюз.

36. Ще разгледам тази теза на два етапа. Първо, ще изложа условията за прилагане на Протокол № 21, изведени от практиката на Съда, а именно че прилагането му зависи от правното основание на въпросната мярка (А). Второ, ще разгледам въпроса дали съответните разпоредби, а именно член 62, параграф 1, буква б) и член 185 от Споразумението за оттегляне и част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество, и по-специално член 632 от него, е трябвало да се основат на компетентност, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (Б.1 и Б.2).

#### ***А. Условието за прилагане на Протокол № 21***

37. Съгласно Протокол № 21 Ирландия не участва в мерките, приети съгласно част трета, дял V ДФЕС, който обхваща пространството на свобода, сигурност и правосъдие, освен ако изрично не реши да участва в тези мерки.

38. И все пак, както вече посочих в две предходни заключения, материалното приложно поле на Протокол № 21 изрично е ограничено до пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Освен това, тъй като представлява изключение, този протокол следва да се тълкува стеснително. Смисълът и целта на този протокол не е по отношение на други области от правото на Съюза да се даде на Ирландия възможност за свободна преценка дали да участва в приети от органите на Европейския съюз мерки и дали да бъде обвързана от тях<sup>12</sup>.

39. В тази връзка Съдът приема, че именно правното основание на дадена мярка определя дали протоколът се прилага, а не обратното<sup>13</sup>. С други думи, Протокол № 21 се прилага само по отношение на мерки, които са били или е трябвало да бъдат основани на компетентност, произтичаща от част трета, дял V ДФЕС. Ако обаче дадена мярка има отношение към пространството на свобода, сигурност и правосъдие, но не е необходимо тя да се основава на такава компетентност, тя не попада в обхвата на приложение на протокола.

#### ***Б. Правните основания на споразуменията***

40. Двете споразумения не се основават на компетентността, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, а съответно на компетентността, свързана с реда и условията за оттегляне (член 50, параграф 2 ДЕС) и на компетентността за сключване на споразумение за асоцииране (член 217 ДФЕС).

41. Следователно е необходимо да се определи дали член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне, или част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество, и по-специално член 632 от него, е трябвало — вместо или освен на посочените компетентности — да се основат на компетентност, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, а именно член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС.

42. Съгласно установената практика на Съда изборът на правно основание на даден акт на Европейския съюз, включително на акт, приет с оглед на сключването на международно споразумение, трябва да се основава на обективни критерии, които да подлежат на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта. Ако при преценката на даден акт на Европейския съюз се установи, че той има две цели или е съставен от две части, като едната от целите или едната от съставните части може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. За сметка на това, по изключение, ако се установи,

<sup>12</sup> Заключенията ми по дело Обединено кралство/Съвет (ЕИП) (C-431/11, EU:C:2013:187, т. 73 и 74) и по дело Комисия/Съвет (Европейска конвенция за правна защита на услугите, основани на или състоящи се от условен достъп) (C-137/12, EU:C:2013:441, т. 84).

<sup>13</sup> Решение от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (Европейска конвенция за правна защита на услугите, основани на или състоящи се от условен достъп) (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 74). Вж. също Становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия между Съюза и Сингапур) от 16 май 2017 г. (EU:C:2017:376, т. 218) и заключението на генералния адвокат Sharpston по това дело (EU:C:2016:992, т. 203).

че актът има едновременно няколко цели или няколко неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което са приложими различни разпоредби на Договорите, такава мярка трябва да се приема на съответните различни правни основания. Едновременното използване на две правни основания обаче е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими<sup>14</sup>.

43. Освен това Съдът многократно е постановявал, че Протокол № 21 не може да засяга определянето на правилното правно основание за приемането на международни споразумения<sup>15</sup>. Тази съдебна практика съответства на общите принципи, изложени в предходната точка, а самият протокол не дава основание да се следва друг подход. Следователно доводът на г-н Sd и г-н Sn, че критерият за преобладаваща цел не може да се приложи, когато мерките засягат Протокол № 21, трябва да се отхвърли.

44. В светлината на тези съображения сега ще разгледам правните основания на правилата относно заповедите за арест в двете споразумения.

*1. Правното основание на член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне*

45. Споразумението за оттегляне, включително член 62, параграф 1, буква б) от него, се основава на член 50, параграф 2 ДЕС. Съгласно член 50, параграф 2, второ изречение ДЕС Съюзът договаря и сключва споразумение с оттеглящата се държава, с което се определят редът и условията за нейното оттегляне, като се вземат предвид рамките на бъдещите ѝ отношения със Съюза. Четвъртото изречение от тази разпоредба предвижда, че Съветът сключва споразумението от името на Съюза, като действа с квалифицирано мнозинство след одобрение от Европейския парламент.

46. За тази цел, както обяснява по-специално Комисията, член 50, параграф 2 ДЕС предоставя компетентност за сключване на едно всеобхватно споразумение въз основа на една-единствена специфична процедура, която обхваща всички уредени от Договорите области, които са свързани с оттеглянето. Това споразумение обхваща приключването на провеждани на основание на правото на Съюза процедури по отношение на оттеглящата се държава, които са в ход към момента на оттеглянето. Това изисква подробни правила и договорености в множество различни области, които са част от достиженията на правото на Съюза. За да се осигури организирано оттегляне в интерес на Европейския съюз, неговите държави членки и оттеглящата се държава, тези правила и договорености могат да включват преходни периоди, през които правото на Съюза продължава да се прилага спрямо оттеглящата се държава за ограничен период от време след влизането в сила на оттеглянето.

<sup>14</sup> Становище 1/15 (Споразумение между Съюза и Канада относно резервационните данни на пътниците) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 76—78), и решение от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения) (C-180/20, EU:C:2021:658, т. 32 и 34).

<sup>15</sup> Решения от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Швейцария) (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 49), от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (Европейска конвенция за правна защита на услугите, основани на или състоящи се от условен достъп) (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 73), от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 37), както и Становище 1/15 (Споразумение между Съюза и Канада относно резервационните данни на пътниците) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 108).

47. Ето защо като първи етап от оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза в член 127 от Споразумението за оттегляне се предвижда, че по-голямата част от правото на Съюза продължава да се прилага по отношение на и в Обединеното кралство от датата на оттегляне до края на преходния период.

48. Като втори етап от оттеглянето специфичните правила, посочени в Споразумението за оттегляне, трябва да се прилагат и след това, т.е. след края на преходния период, в съответствие с член 185, параграфи 4—7 от Споразумението за оттегляне.

49. Вярно е, че също както продължаващото прилагане на по-голямата част от правото на Съюза по време на преходния период, тези специфични правила за втория етап обхващат множество различни политики, включително режима на предаване по наказателни дела съгласно член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне. Обикновено, за да провежда тези политики, Европейският съюз действа в рамките на конкретни правомощия и трябва да спазва ограниченията на тези правомощия, като например Протокол № 21.

50. С оглед на целта на Споразумението за оттегляне обаче всички тези специфични политики са по необходимост акцесорни по отношение на преобладаващата обща цел за осигуряване на всеобхватен режим за преход от членство в Европейския съюз към статут на трета страна. Това е изключително широка цел, в смисъл че необходимите за постигането ѝ мерки трябва да се отнасят до различни специфични области<sup>16</sup>. Действително споразумението трябва да може да засегне целия спектър от области, обхванати от правото на Съюза.

51. Процедурите, предвидени в правните основания на специфичните политики, обхванати от Споразумението за оттегляне, потвърждават акцесорния характер на тези политики в контекста на оттеглянето на държава членка.

52. Това е особено видно по отношение на политики, които обикновено изискват единодушие, за да може Съветът да приема мерки, като например косвеното данъчно облагане, което е уредено в членове 51—53 от Споразумението за оттегляне. Съгласно член 113 ДФЕС Съветът приема разпоредби за хармонизиране на косвеното данъчно облагане с единодушие, но изискването за единодушие не може да се съчетае с изискването за квалифицирано мнозинство<sup>17</sup>, предвидено в член 50, параграф 2 ДЕС. Освен това съгласно член 113 ДФЕС Съветът е длъжен само да се консултира с Европейския парламент, докато по член 50, параграф 2 ДЕС се изисква съгласието на Парламента.

53. Тази несъвместимост на законодателните процедури не може да бъде разрешена чрез изключване от Споразумението за оттегляне на областите, които изискват прилагането на несъвместими процедури, тъй като член 50, параграф 2 ДЕС не предвижда никакви изключения от реда и условията на оттегляне.

54. Както подчертава Съветът, всеобхватният подход на член 50, параграф 2 ДЕС и предвидената законодателна процедура са необходими поради изключителната хипотеза на оттегляне. Както показва оттеглянето на Обединеното кралство, тези широкообхватни договорености трябва да бъдат постигнати под силен политически натиск и в много кратки

<sup>16</sup> Вж. в този смисъл решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Индия) (C-268/94, EU:C:1996:461, т. 37), от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Филипини) (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 38), и от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения) (C-180/20, EU:C:2021:658, т. 50).

<sup>17</sup> Решение от 29 април 2004 г., Комисия/Съвет (Събиране на вземания) (C-338/01, EU:C:2004:253, т. 58).

срокове. Изискването за единодушие в Съвета или изключването на някои области от общата процедура би усложнило този процес и би увеличило опасността от непостигане на споразумение.

55. Следователно да се изисква правното основание на съответното споразумение за оттегляне да включва и разпоредби, различни от член 50, параграф 2 ДЕС винаги, когато споразумението има отношение към конкретна област от правото на Съюза, на практика би изпразнило от съдържание предвидените от член 50, параграф 2 ДЕС компетентност и процедура<sup>18</sup>.

56. Следователно наличието в споразумение за оттегляне на клаузи, свързани с различни конкретни области, не може да промени квалификацията на това споразумение, която трябва да бъде направена с оглед на неговата първостепенна цел, а не в зависимост от специални клаузи<sup>19</sup>.

57. Съдът възприема подобен подход по отношение на споразуменията за сътрудничество за развитие, но добавя едно условие, а именно клаузите относно конкретни области да не установява толкова широк кръг задължения, че в действителност да са с различни цели от тези на сътрудничеството за развитие<sup>20</sup>.

58. Независимо дали това условие се прилага за споразуменията за оттегляне, режимът на предаване по член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне в никакъв случай не установява широк кръг задължения с различна цел от тази да се осигури нормално протичане на процеса на оттегляне. Той само разширява и изменя съществуващите задължения във връзка с оттеглянето за ограничен преходен период.

59. Прилагането на член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне е отличен пример за такова разширяване, тъй като произтичащото от него задължение зависи от факта, че Ирландия участва в режима на европейската заповед за арест и следователно може да получи такива заповеди от Обединеното кралство преди края на преходния период. Обратно, Ирландия не участва в режима на европейската заповед за защита<sup>21</sup> и следователно не може да получи такива заповеди, които биха породили задължения по член 62, параграф 1, буква к).

60. По-специално не може да се приеме твърдението, че член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне поражда нови задължения за Ирландия, тъй като тази държава членка е имала подобни задължения съгласно Рамково решение 2002/584 и преди влизането в сила на споразумението.

<sup>18</sup> Вж. в този смисъл решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Индия) (C-268/94, EU:C:1996:461, т. 38), от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Филипини) (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 38), и от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения) (C-180/20, EU:C:2021:658, т. 51).

<sup>19</sup> Вж. в този смисъл решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Индия) (C-268/94, EU:C:1996:461, т. 39), и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Филипини) (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 39).

<sup>20</sup> Вж. в този смисъл решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Индия) (C-268/94, EU:C:1996:461, т. 39), и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Филипини) (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 39).

<sup>21</sup> Съображение 41 от Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно европейската заповед за защита (ОВ L 338, 2011 г., стр. 2).

61. Противно на твърденията на г-н Sd и г-н Sn, мотивите на генералния адвокат Hogan<sup>22</sup> по отношение на Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (наричана по-нататък „Истанбулската конвенция“)<sup>23</sup> не са релевантни за настоящото дело. Европейският съюз смята да сключи тази конвенция въз основа на специфични правомощия, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Генералният адвокат Hogan е съгласен с този подход<sup>24</sup>. С оглед на това Истанбулската конвенция попада изцяло в обхвата на Протокол № 21.

62. Г-н Sd и г-н Sn твърдят, че това означава, че Споразумението за оттегляне също е трябвало да бъде сключено в рамките на тези правомощия и за него да се прилага протоколът. Истанбулската конвенция обаче е съвсем различно споразумение и обсъжданите правни основания отразяват това. По-специално генералният адвокат Hogan не разглежда тълкуването на член 50, параграф 2 ДЕС или подходящото правно основание на Споразумението за оттегляне.

63. Следователно член 62, параграф 1, буква б) от Споразумението за оттегляне правилно се основава само на член 50, параграф 2 ДЕС. Не е необходимо тази компетентност да се съчетава с компетентност, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

*2. Правното основание на част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество, и по-специално на член 632 от него*

64. Европейският съюз сключва Споразумението за търговия и сътрудничество на основание член 217 ДФЕС. Тази разпоредба позволява сключването на споразумения за асоцииране с трети страни, създаващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури.

65. Тази компетентност овластява Европейския съюз да осигури изпълнението на задълженията си спрямо трети държави във всички обхванати от Договорите области<sup>25</sup>. Нейният широк обхват се оправдава от целта да се създадат особени и привилегирани връзки с държава, която не е членка и която трябва поне до известна степен да участва в системата на Европейския съюз<sup>26</sup>. Тази широкообхватна хоризонтална цел се различава от целите на конкретни споразумения, предвиждащи правила по ясно определени въпроси. Въпреки това Съдът приема, че предвид установения в член 5, параграф 2 ДЕС принцип на предоставена компетентност това общо оправомощаване по член 217 ДФЕС не позволява на Европейския съюз да приема в рамките на споразумение за асоцииране актове, които надхвърлят обхвата на предоставената му от държавите членки посредством Договорите компетентност за постигане на поставените от тези Договори цели<sup>27</sup>.

66. В настоящия случай участието в системата на Европейския съюз означава участие в режима на предаване, който е установен за европейската заповед за арест с Рамково решение 2002/584. Този режим се прилага за Ирландия.

<sup>22</sup> Заключение на генералния адвокат Hogan по Становище 1/19 (Истанбулска конвенция) (EU:C:2021:198, т. 181 и сл.).

<sup>23</sup> Серия договори на Съвета на Европа — № 210.

<sup>24</sup> Заключение на генералния адвокат Hogan по Становище 1/19 (Истанбулска конвенция) (EU:C:2021:198, т. 166).

<sup>25</sup> Решения от 30 септември 1987 г., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, т. 9), и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 61).

<sup>26</sup> Решение от 30 септември 1987 г., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, т. 9). Вж. също така решение от 26 септември 2013 г., Обединено кралство/Съвет (ЕИП) (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 49).

<sup>27</sup> Решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 61).

67. За да се запазят законните интереси на държавите членки и да се осигури високо равнище на демократична легитимност на такива потенциално широкообхватни ангажименти, член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС изисква единодушие в Съвета и съгласието на Европейския парламент за сключването на споразумения за асоцииране.

68. Впрочем изискването за единодушие означава, че Ирландия се е съгласила да бъде обвързана от режима на предаване, установен в Споразумението за търговия и сътрудничество. Предвид това, че липсва каквото и да е изключение за Ирландия, обвързващото действие за тази държава членка трябва да е било ясно.

69. Вярно е, че Съдът приема също така, че Съветът може да приеме даден акт в рамките на споразумение за асоцииране на основание член 217 ДФЕС при условие актът да се отнася до област на специфична компетентност на Съюза *и също така да почива* на правно основание, което се отнася до тази специфична област с оглед по-конкретно на неговата цел и съдържание<sup>28</sup>. Поради това г-н Sd и г-н Sn твърдят, че Споразумението за търговия и сътрудничество е трябвало да се основе на член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС като допълнително правно основание и че следователно се прилага Протокол № 21. Ето защо според тях режимът на предаване по споразумението би бил обвързващ за Ирландия само ако тази държава членка е избрала да участва в този режим.

70. Констатацията на Съда относно необходимостта от допълнително специфично правно основание обаче се отнася само до решението относно позицията на Европейския съюз в рамките на органи, които са създадени със споразумение за асоцииране — в случая позицията, която трябва да се заеме относно координацията на системите за социална сигурност в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението ЕИО—Турция<sup>29</sup>. Съгласно член 218, параграфи 8 и 9 ДФЕС Съветът решава тези въпроси с квалифицирано мнозинство без участието на Европейския парламент. Добавянето на специфично вътрешно правно основание ще гарантира, че няма да бъдат заобикаляни по-строгите процедурни изисквания за действията на Съюза в съответната област.

71. За разлика от позициите по конкретни въпроси в рамките на споразумение за асоцииране, сключването на Споразумението за търговия и сътрудничество не е свързано със специфична област на политиката, която би изисквала съчетаването на специфична компетентност с член 217 ДФЕС. Също както Споразумението за оттегляне, Споразумението за търговия и сътрудничество се отнася до множество области, обхванати от Договорите. Режимът на предаване, предвиден в част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество, е само една от тези многобройни области.

72. В това отношение правомощието за сключване на споразумения за асоцииране по член 217 ДФЕС е поне до известна степен сходно с правомощията за сключване на споразумения за оттегляне по член 50, параграф 2 ДЕС или на споразумения за сътрудничество за развитие по член 209, параграф 2 ДФЕС. Всички те се характеризират с всеобхватна цел, която се постига чрез специфични мерки, които могат да бъдат приети въз основа на специфични компетентности.

<sup>28</sup> Решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 62).

<sup>29</sup> Решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 12).

73. Въпреки това, да се изисква добавянето на всички съответни компетентности като правно основание, би изпразнило от съдържание съответната обща компетентност и процедура за сключване на международното споразумение<sup>30</sup>. Освен това изискването за добавяне на всички съответни компетентности като правно основание на Споразумението за търговия и сътрудничество също би било неприложимо поради различните и често несъвместими<sup>31</sup> процедурни изисквания<sup>32</sup>.

74. Следва също така да се отбележи, че поне в контекста на отношенията между Ирландия и Обединеното кралство режимът на предаване, установен в Споразумението за търговия и сътрудничество, няма да породи качествено нови задължения, а само ще продължи повечето от задълженията, съществували в рамките на предишния режим съгласно Рамково решение 2002/584 и Споразумението за оттегляне. Следователно, ако горепосоченото условие за компетентността по отношение на сътрудничеството за развитие<sup>33</sup> бе приложимо и към компетентността по отношение на споразуменията за асоцииране, това условие нямаше да се прилага в този конкретен случай.

75. Следователно част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество, и по-специално член 632 от него, правилно се основава единствено на член 217 ДФЕС. Не е необходимо тази компетентност да се съчетава с компетентност, свързана с пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

## V. Заключение

76. Горепосочените съображения показват, че Протокол № 21 не обхваща режимите на предаване по двете споразумения и следователно тези режими са обвързващи за Ирландия, без да е необходимо конкретно съгласие за участие.

77. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„Член 62, параграф 1, буква б) и член 185 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и част трета, дял VII от Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна, и по-специално член 632 от него, които предвиждат запазването на действието на режима на европейската заповед за арест по отношение на Обединеното кралство, са обвързващи за Ирландия“.

<sup>30</sup> По-горе точки 57 и 58.

<sup>31</sup> В допълнение на посоченото в бележка под линия 14 вж. решения от 11 юни 1991 г., Комисия/Съвет (Титаниев диоксид) (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 18—21), и от 10 януари 2006 г., Комисия/Парламент и Съвет (Износ и внос на опасни химикали) (C-178/03, EU:C:2006:4, т. 57).

<sup>32</sup> Вж. по-горе точки 51—53.

<sup>33</sup> По-горе точка 57.