



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ n° 180/14
Люксембург, 18 декември 2014 г.

Становище 2/13

Съдът се произнася относно проектоспоразумението за присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и установява проблеми по отношение на съвместимостта с правото на Съюза

Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) е многостранен международен договор, сключен в рамките на Съвета на Европа¹. Тя влиза в сила на 3 септември 1953 г. Всички членове на Съвета на Европа са сред договарящите страни по тази конвенция.

В свое становище от 1996² г. Съдът вече е приел, че съгласно действащото тогава общностно право Европейската общност не е била компетентна да се присъедини към ЕКПЧ.

Впоследствие, през 2000 г., Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Комисията прокламират Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на която Лисабонският договор, влязъл в сила на 1 декември 2009 г., отрежда същата юридическа сила като Договорите. Този договор изменя и член 6 от Договора за ЕС, който понастоящем предвижда, от една страна, че основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи, и от друга страна, че Съюзът се присъединява към ЕКПЧ³. Във връзка с последно посоченото, Протокол № 8⁴ обаче предвижда, че споразумението за присъединяване трябва да отговаря на определени условия, целящи по-специално да отразят необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, и да гарантират, че присъединяването на Съюза няма да засегне нито областите му на компетентност, нито правомощията, предоставени на неговите институции.

По препоръка на Комисията, на 4 юни 2010 г. Съветът приема решение, с което разрешава започването на преговори във връзка с изготвянето на споразумение за присъединяване. Комисията е определена за преговарящ. На 5 април 2013 г. в преговорите е постигнато съгласие относно проектите на инструменти за присъединяване. При тези обстоятелства на 4 юли 2013 г. Комисията отправя искане до Съда за становище относно съвместимостта на проектоспоразумението с правото на Съюза в съответствие с член 218, параграф 11 ДФЕС⁵.

¹ Съветът на Европа е създаден с международен договор, подписан в Лондон на 5 май 1949 г. и влязъл в сила на 3 август, за да постигне по-тясно единство между своите членове. Целта му е съхраняването и осъществяването на принципите и идеалите, които са тяхно общо наследство, и подпомагането на икономическия и социален прогрес в Европа. В момента в Съвета на Европа членуват 47 европейски държави, сред които са 28-те държави — членки на Европейския съюз.

² Становище на Съда от 28 март 1996 г. (2/94).

³ Член 6, параграф 2 от Договора за ЕС.

⁴ Протокол (№ 8) относно член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз относно присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

⁵ В това производство са встъпили 24 държави членки.

В обявеното днес становище, след като напомня, че проблемът с липсата на правно основание за присъединяването на Съюза към ЕКПЧ е разрешен с Договора от Лисабон, Съдът подчертава, че тъй като Съюзът не може да се счита за държава, това присъединяване трябва да отчита специфичните особености на Съюза, което именно се изисква в условията за присъединяване, определени в самите договори.

След тези уточнения Съдът най-напред отбелязва, че в резултат от присъединяването ЕКПЧ, както и всяко друго международно споразумение, сключено от Съюза, би обвързвала институциите на Съюза и държавите членки и при това положение би била неразделна част от правото на Съюза. В тази хипотеза Съюзът, както всяка друга договаряща страна, би се оказал под външен контрол относно зачитането на правата и свободите, предвидени в ЕКПЧ. При това положение Съюзът и неговите институции биха се оказали подчинени на контролните механизми, предвидени в тази Конвенция, и по-специално на заключенията и решенията на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“).

Съдът констатира, че действително присъщо на самото понятие за външен контрол е, от една страна, че тълкуването на ЕКПЧ, дадено от ЕСПЧ, би обвързвало Съюза и всички негови институции, и от друга страна, че даденото от Съда тълкуване на признато от ЕКПЧ право не би било обвързващо за ЕСПЧ. Той обаче уточнява, че същото не би могло да се отнася за тълкуването от самия Съд на правото на Съюза, и по-специално на Хартата.

Във връзка с това Съдът подчертава по-конкретно, че доколкото ЕКПЧ предоставя на договарящите страни възможността да установяват по-високи стандарти за защита от гарантираните с конвенцията, следва да се осигури **съгласуваност между ЕКПЧ и Хартата**. Действително, когато признатите от Хартата права съответстват на гарантирани от ЕКПЧ права, трябва предоставената на държавите членки от ЕКПЧ възможност да остане ограничена до необходимото, за да се избегне намаляване на предвиденото от Хартата ниво на защита, както и компрометиране на предимството, единството и ефективността на правото на Съюза. Съдът констатира, че **проектоспоразумението не съдържа разпоредба, която да осигурява такова съгласуване**.

Съдът счита, че възприетият в проектоспоразумението подход, изразяващ се в уподобяването на Съюза с държава и в отреждането му на роля, напълно идентична с тази на всяка друга договаряща страна, не се съобразява именно с присъщата на Съюза природа. По-специално този подход не взема предвид обстоятелството, че държавите членки са приели, че отношенията помежду им в областите, в които е налице прехвърляне на правомощия към Съюза, се уреждат от правото на Съюза, изключвайки всяка друга правна уредба. Като изисква Съюзът и държавите членки да се разглеждат като договарящи страни не само в отношенията им с онези договарящи страни, които не членуват в Съюза, но и в отношенията помежду им, **ЕКПЧ би изисквала от държавите членки да проверяват дали друга държава членка спазва основните права, при положение че правото на Съюза налага взаимно доверие между тези държави членки. С оглед на това присъединяването е в състояние да компрометира равновесието, на което се основава Съюзът, както и автономията на неговото право**. В разглежданото споразумение обаче не се предвижда нищо, което да предотврати такова развитие.

Съдът отбелязва, че **Протокол № 16 към ЕКПЧ**, подписан на 2 октомври 2013 г., оправомощава най-висшите юрисдикции на държавите членки да отправят до ЕСПЧ искания за консултативни становища по принципи въпроси, свързани с тълкуването или прилагането на правата и свободите, гарантирани от ЕКПЧ или нейните протоколи. След като в случай на присъединяване ЕКПЧ би била неразделна част от правото на Съюза, **механизмът, въведен с този протокол, би могъл да засегне автономията и ефективността на производството по преюдициално запитване**, предвидено в Договора за функционирането на ЕС, особено когато гарантирани с Хартата права съответстват на признатите от ЕКПЧ. Действително, не е изключено искането за консултативно становище, подадено на основание Протокол № 16 от национална юрисдикция, да постави в ход

производството по „предварително произнасяне“ от Съда⁶, като по този начин създаде риск от заобикаляне на производството по преюдициално запитване. Съдът счита в това отношение, че проектоспоразумението не урежда по никакъв начин взаимовръзката между тези два механизма.

На следващо място Съдът напомня, че съгласно Договора за функционирането на ЕС държавите членки се задължават **да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини различни от тези, предвидени в Договорите**⁷. Следователно, когато правото на Съюза е предмет на разглеждане, Съдът притежава изключителна компетентност да се произнася по всички спорове между държавите членки, както и между тях и Съюза, по повод зачитането на ЕКПЧ. Обстоятелството, че съгласно проектоспоразумението производствата пред Съда не трябва да се считат за процедури за решаване на спорове, от които договарящите страни са направили отказ по смисъла ЕКПЧ, не би било достатъчно, за да се запази изключителната компетентност на Съда. Всъщност проектоспоразумението оставя **възможността Съюзът или държавите членки да се обърнат към ЕСПЧ с искане, чийто предмет е твърдяно нарушение на ЕКПЧ, което има връзка с правото на Съюза, извършено от държава членка или от Съюза**. Самото съществуване на такава възможност **накърнява изискванията на Договора за функционирането на ЕС**. При тези обстоятелства единствено при изричното изключване на компетентността на ЕСПЧ по отношение на споровете между държави членки или между тях и Съюза относно прилагането на ЕКПЧ в рамките на правото на Съюза проектоспоразумението би било съвместимо с Договора за функционирането на ЕС.

Освен това в проектоспоразумението **механизмът на съответника** има за цел да се гарантира, че жалбите, подадени до ЕСПЧ от държави, които не са членки на Съюза, и жалбите на частни лица са правилно насочени срещу държавите членки и/или Съюза, в зависимост от случая. Проектоспоразумението предвижда, че договарящата страна става съответник или като приеме отправена от ЕСПЧ покана, или по решение на ЕСПЧ по искане на самата договаряща страна. Когато Съюзът или държавите членки поискат да встъпят като съответници по дело пред ЕСПЧ, те трябва да докажат, че са изпълнени условията за участие от тяхна страна в производството, а ЕСПЧ се произнася по искането с оглед на правдоподобността на представените доводи. В рамките на тази проверка на ЕСПЧ би се наложило да преценява правните норми на Съюза, които уреждат разпределението на компетенциите между него и неговите държави членки, както и критериите за възлагане на отговорността за действията или бездействията им. В това отношение ЕСПЧ би могъл да постанови окончателно решение в това отношение, което би било задължително както за държавите членки, така и за Съюза. Ако се допусне ЕСПЧ да постановява такива решения, **това би породило риск и от накърняване на разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки**.

Също така Съдът се спира на **производството по предварително произнасяне от негова страна**⁸. Той отбелязва първо, че за целта, на първо място, дали Съдът вече се е произнесъл по същия правен въпрос като разглеждания в производството пред ЕСПЧ, може да бъде установено единствено от компетентната институция на Съюза, чието решение трябва да е обвързващо за ЕСПЧ. Всъщност, ако се допусне ЕСПЧ да се произнася по този въпрос, това би означавало да му се предостави компетентност да тълкува практиката на Съда. Следователно това производство би трябвало да се уреди по такъв начин, че по всяко висящо пред ЕСПЧ дело, на Съюза систематично да се изпраща пълната информация, за да се даде възможност на компетентната институция да прецени дали Съдът вече се е произнасял по въпроса, който е предмет на разглеждане по делото, а ако това не е така, да поиска да се даде ход на това производство. На второ място, Съдът

⁶ Това производство се предвижда в самото проектоспоразумение и има за цел да позволи включването на Съда по дела, с които е сезиран ЕСПЧ и по които предмет на разглеждане е правото на Съюза, но то все още не е тълкувано от Съда.

⁷ Член 344 от Договора за функционирането на ЕС.

⁸ Вж. бележка под линия № 6.

отбелязва, че **проектоспоразумение изключва възможността Съдът да бъде сезиран в рамките на това производство по въпрос относно тълкуването на вторичното право. Ограничаването на обхвата на това производство единствено до въпроси, свързани с валидността, накарнява компетенциите на Съюза и правомощията на Съда.**

Накрая, Съдът анализира специфичните особености на правото на Съюза във връзка със **съдебния контрол в областта на Общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“)**. В това отношение той подчертава, че при сегашното състояние на правото на Съюза някои актове, приети в рамките на ОВППС, не попадат под правораздавателния контрол на Съда. Това положение е присъщо на уредбата на компетенциите на Съда, предвидена в Договорите, и само по себе си се обосновава единствено с оглед на правото на Съюза. Поради присъединяването, както е заложено в проектоспоразумението обаче, **ЕСПЧ би бил оправомощен да се произнася относно съответствието с ЕКПЧ на определени актове, действия или бездействия в рамките на ОВППС**, и по-специално на онези от тях, чиято законосъобразност с оглед на основните права Съдът не е компетентен да контролира. Това би означавало, че в тези случаи съдебният контрол над тези актове, действия или бездействия на Съюза **би бил поверен изключително на външен за Съюза орган**. Следователно проектоспоразумението **не е в съответствие със специфичните особености на правото на Съюза относно съдебния контрол на актовете, действията или бездействията на Съюза в областта на ОВППС**.

С оглед на установените проблеми **Съдът стига до извода, че проектоспоразумението за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ не е съвместимо с разпоредбите на правото на Съюза.**

БЕЛЕЖКА: Държава членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда.

[Пълният текст](#) на становището е публикуван на уебсайта CURIA.

За допълнителна информация се свържете с Илияна Пальова ☎ (+352) 4303 3708

Снимки от обявяването на становището са достъпни

на адрес [„Europe by Satellite“](#) ☎ (+32) 2 2964106