



**Документ за размисъл на Съда на Европейския съюз във връзка с някои
аспекти на присъединяването на Европейския съюз към Европейската
конвенция за защита на правата на човека и основните свободи**

1 Стокхолмската програма, приета от Европейския съвет на 11 декември 2009 г., предвижда „бързото“ присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „конвенцията“). В изпълнение на тази програма Европейската комисия наскоро представи проект за решение на Съвета на Европейския съюз, с което Комисията е оправомощена да договори споразумението за присъединяване на Съюза към конвенцията. Понастоящем проектът за това решение е предмет на задълбочен преглед от компетентните структури на Съвета¹. Воден от желание да допринесе към усилията за успешна реализация на проекта за присъединяване, който повдига някои сложни юридически въпроси, Съдът представя следните разсъждения във връзка с конкретен аспект, свързан с начина на функциониране на правораздавателната система на Съюза.

I.

2 Договорът от Лисабон, влязъл в сила на 1 декември 2009 г., представлява важен етап в развитието на защитата на основните права в Европа. От една страна, Хартата на основните права на Европейския съюз вече се ползва със статут на правнозадължителен акт, поради което и Съдът, и националните юрисдикции днес разполагат с текст, който има за цел да положи здрави основи за изпълнението на задачата им да гарантират спазването на основните права в рамките на тълкуването и прилагането на правото на Съюза. От друга страна, Договорът от Лисабон предвижда Съюзът да се присъедини към конвенцията. По този начин, след като правната уредба в тази област бе разгърната до нивото на Съюза, се утвърди и засили защитата на основните права, чиито основи са закрепени в съдебната практика преди повече от четиридесет години².

¹ Предходните етапи са очертани в записка на Председателството до Комитета на постоянните представители/Съвета, [doc. 6582/10](#) от 17 февруари 2010 г., „Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“.

² Решение на Съда от 12 ноември 1969 г. по дело Stauder, 29/69, Recueil, стр. 419.



3 В това отношение, по-конкретно във връзка с конвенцията, институциите и органите на Съюза всъщност отдавна се стремят да осигурят — под контрола на Съда — спазването на правата на човека, гарантирани от конвенцията, дори в отсъствието на изрично закрепено в този смисъл задължение. Както е видно от неговата практика, Съдът редовно прилага конвенцията и при това през последните години все по-прецизно се позовава на практиката на Европейския съд по правата на човека. Това е причината последният да приеме — предвид наличието на еквивалентна защита на правата на човека в правото на Съюза, че при определени обстоятелства действа презумпция за съответствие на договорите с конвенцията (практика, установена с Решение по дело *Bosphorous*)³.

II.

4 Присъединяването на Съюза в качеството му на организация за регионална интеграция, зависи от конкретни условия, различни от предвидените за присъединяването на държавите. В съответствие с член 6 ДЕС присъединяването всъщност „не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите“⁴, а съгласно приложен към Договорите протокол, който следователно има същата юридическа сила като тях, споразумението относно присъединяването „трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза“⁵.

5 Сред специфичните особености на Съюза и на правната му система е, че по общо правило неговата дейност поражда последици за частноправните субекти единствено посредством национални мерки за привеждане в действие или за прилагане. В този смисъл, за да получат защита на основните си права в рамките на дейността на Съюза, обикновено частноправните субекти трябва да се обръщат към националните структури, и по-специално към юрисдикциите на държавите членки. Ако в конкретния

³ Решение на ЕСПЧ по дело *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorous Airways)/Irlande* [GC], № 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Член 6, параграф 2 ДЕС.

⁵ Член 1 от 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 (наричан по-нататък „протокол № 8“).



случай частноправен субект е недоволен от предоставената му на национално ниво защита, след изчерпване на вътрешноправните средства в това отношение той може да подаде жалба срещу съответната държава членка пред Европейския съд по правата на човека. По този начин, като оспорват националните мерки за прилагане или привеждане в действие на правото на Съюза, частноправните субекти могат непряко да повдигнат спор във връзка с дейността му.

6 С оглед предстоящото присъединяване на Съюза към конвенцията тази специфична особеност на неговата правораздавателна система трябва да се съобрази с принципите, които уреждат функционирането на въведените с конвенцията механизми за контрол, и по-специално с принципа на субсидиарност. Съгласно този принцип държавите, които са ратифицирали конвенцията, трябва да гарантират спазването на закрепените от нея права на национално равнище, а Европейският съд по правата на човека трябва да се увери, че те действително изпълняват задълженията си. Следователно преди всичко националните органи и юрисдикции трябва да предотвратяват или, при нужда, да разглеждат и санкционират нарушенията на конвенцията⁶.

7 На основание споменатия принцип на субсидиарност и с цел да се гарантира прилагането му в рамките на подготовката за присъединяване Съюзът трябва да се увери във възможността външният контрол от органите по Конвенцията във връзка с дейността му, която може да бъде предмет на обжалване пред Европейския съд по правата на човека, да се предшества от ефективен вътрешен контрол от страна на юрисдикциите на държавите членки и/или тези на Съюза.

III.

8 В рамките на установената с Договорите правораздавателна система на Съюза Съдът осигурява спазването на правото при тяхното тълкуване и прилагане⁷ и само той,

⁶ Вж. Меморандум на председателя на Европейския съд по правата на човека до държавите с оглед на предстоящата конференция в Интерлакен [конференция относно бъдещото на ЕСПЧ, проведена в Интерлакен през февруари 2010 г.] от 3 юли 2009 г., стр. 4, на разположение на сайта на ЕСПЧ.

⁷ Член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС.



предвид функцията си за контрол на законосъобразността на актовете на институциите, е компетентен при необходимост да обяви акт на Съюза за невалиден. Действително съгласно постоянната съдебна практика всяка национална юрисдикция е компетентна да разгледа валидността на акт, приет от органите на Съюза, но националните юрисдикции, независимо дали актовете им подлежат на съдебен контрол съобразно вътрешното право или не, не са компетентни сами да установяват невалидността на такива актове. Следователно, за да се запази еднаквостта при прилагане на правото на Съюза, както и за да се гарантира необходимата съгласуваност на системата за съдебна защита на Съюза, невалидността на негов акт⁸ трябва при необходимост да се установява само от Съдът. Това изключително правомощие е неразделна част от компетенциите на Съда, а следователно и от „предоставените [на институциите на Съюза] правомощия“, които в съответствие с протокол № 8 не трябва да бъдат засегнати от присъединяването⁹.

9 За да се запази тази характеристика на системата за съдебна защита на Съюза е важно да се избегнат случаите, в които би се наложило Европейският съд по правата на човека да се произнася във връзка със съответствието на акт на Съюза с конвенцията, без преди това Съдът да е имал възможност да се произнесе окончателно по този въпрос.

IV.

10 Що се отнася по-конкретно до производството по преюдициални запитвания, предвидено в член 267 ДФЕС, полезно е в настоящия контекст да се припомни, че — предвид децентрализирания му характер, от който произтича, че националните юрисдикции са също и съдилища на Съюза — неговият начин на функциониране дава напълно задоволителни резултати вече над половин столетие, и то след като в момента в Съюза членуват 27 държави. Същевременно не е сигурно, че Съдът ще бъде сезиран с преюдициално запитване по всички случаи, в които би могъл да възникне спор относно съответствието на дейността на Съюза с основните права. Действително, въпреки че

⁸ Вж. Решение на Съда от 22 октомври 1987 г. по дело Foto-Frost, 314/85, Recueil, стр. 4199.

⁹ Член 2, първо изречение от протокол № 8.



националните юрисдикции могат, а някои от тях са задължени да сезират Съда с искане за постановяване на преюдициално заключение, с което той да се произнесе във връзка с тълкуването, а при необходимост и във връзка с валидността на дейността на Съюза, задвижването на това производство е извън контрола на страните. Освен това тази процедура трудно би могла да се възприеме като средство за защита, чието задействане би представлявало необходима предпоставка за сезирането на Европейския съд по правата на човека, в приложение на правилото за изчерпване на вътрешноправните средства за защита.

11 Разбира се установената от конвенцията система действително не поставя във всички случаи като условие за допустимостта на жалба до Европейския съд по правата на човека предварителното сезиране на върховна юрисдикция, която да се е произнесла във връзка с твърдението за нарушение на основни права от страна на разглеждания акт. Все пак важното в описаната по-горе хипотеза е не Съдът да действа като върховна юрисдикция на Съюза, а правораздавателната му система да се уреди така, че при наличие на оспорен акт на Съюза да има възможност да се сезира негова юрисдикция, за да се осъществи вътрешен контрол преди упражняването на външен контрол.

V.

12 Следователно е важно да съществува механизъм, гарантиращ възможността за ефективно сезиране на Съда по въпроса за валидността на акт на Съюза, преди Европейският съд по правата на човека да се произнесе във връзка със съответствието на същия с конвенцията, с което присъщият за нея принцип на субсидиарност ще бъде спазен и едновременно с това ще се гарантира правилното функциониране на правораздавателната система на Съюза.

Люксембург, 5 май 2010 г.