

# ПРАВАТА НА ЧОВЕКА КАТО КОНСТИТУЦИОНЕН ПРИНЦИП В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Деяна Марчева, НБУ

## HUMAN RIGHTS AS A CONSTITUTIONAL PRINCIPLE IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Chief Assistant Prof. Deyana Marcheva, PhD

**Abstract:** *The European Union is based on the principle of the protection of fundamental rights that illustrates the general process of evolution of the constitutional framework of EU. The Court recognized the human rights as a general principle of EU law in the late 70s of XX century and the Treaties further enhanced their importance in the constitutional framework of EU. The challenge for EU turned out to be its accession to the ECHR that is still under way.*

**Keywords:** *human rights, EU law, general principles, the Court, ECHR,*

Европейският съюз се основава на принципа на защита на основните права, чрез който може да се илюстрира общия процес на еволюция на конституционната рамка на правото на ЕС<sup>1</sup>. Първоначално учредителните договори не съдържат изрични разпоредби за основните права и тяхната защита. За първи път те са признати от Съда като общ принцип на правото в края на 60те години на XX век: „основните човешки права се пазят свято в общите принципи на Общностното право“<sup>2</sup>. Впоследствие те са експлицитно уредени: „Основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите- членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.“ (чл.6 пар.3 ДЕС). Понастоящем „зачитането на правата на човека“ е посочено *inter alia* вчл.2ДЕС като „ценност“, върху която се основава Съюзът. „Защитата на правата на човека и в частност тези на детето“ са също ключов елемент от приоритетите на външната политика на ЕС (чл.3 пар.5 ДЕС). Защитата на основните човешки и граждански свободи е един от принципите на правовата държава<sup>3</sup>.

Съгласно чл.6 пар.1 ДЕС, ЕС зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата), чиято юридическа сила е приравнена на Договорите<sup>4</sup>, и в този смисъл е призната за първично право на ЕС. Хартата кодифицира защитата на основните права в рамките на ЕС. Правата в Хартата обобщават правата и свободите, признати от ЕКПЧ, конституциите на държавите-членки, Социалната харта на Съвета на Европа, Общностната харта на основните социални права на работниците, и други международни конвенции, по които страни са ЕС или държавите членки. В Договора от Лисабон, Хартата изрично е приравнена с първичното право като в Член 6 (1) ДЕС е посочено, че тя има същата „юридическа сила като Договорите“. Същевременно в самата Харта, чл. 52 пар. 3, се предвижда: „Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от [ЕКПЧ], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в

<sup>1</sup>Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A. Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, 159-162; Костов, С. Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз, сп. „Права на човека“, 2005, №2; Христов, Х. Защита правата на човека в правото на Европейския съюз – В: Семов, А. (съст.) Европейският съюз като правова общност, 2007, УИ „Свети Климент Охридски“; Христов, Х. Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз – В: Начева, С. (съст.) Европейският съюз след Лисабонския договор – поблизо до гражданите, 2011, СЮБ/Издателство „Феня“.

<sup>2</sup>Решение на Съда от 12 ноември 1969 г., Stauder/Stadt Ulm, дело 29/69, Rec. 419, т.7.

<sup>3</sup>Михайлова, Е. Парламентаризъм и правова държава в България, НБУ, 2012, 24-25

<sup>4</sup>В настоящата статия „Договорите“ и „Учредителните договори“ се ползват като синоними.

посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

В Протокол №30 относно прилагането на Хартата към Полша и към Обединеното Кралство е предвидено, че Хартата не разширява възможността на Съда или на правораздавателните органи на държавите членки да преценяват дали законовите, подзаконовите и административните актове, практики или действия на държавите са несъвместими с основните права, свободи и принципи. В протокола се подчертава, че Хартата не създава защитими по съдебен ред права, приложими към Полша или към Обединеното кралство, освен доколкото двете държави са предвидили такива в националното си право. Този протокол на изключване обаче има ограничен обхват, тъй като засяга Хартата, която от своя страна е само един от трите паралелни източници на основни права и свободи в правната система на ЕС. Съгласно Член 6 (3) ДЕС други два източника са общите правни принципи и договорите на международното публично право, които не са изключени с протокола.

Огромното значение на ЕКПЧ за реализация на принципа на правата на човека в рамките на ЕС се потвърждава от факта, че предварително условие за членство в ЕС е съответната държава да се присъедини към Съвета на Европа и ЕКПЧ. ЕКПЧ е най-напредналият механизъм за защита на правата на човека в световен мащаб, който дава възможност на отделни лица да търсят отговорност от държави за нарушения на правата на човека пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в Страсбург.

България ратифицира ЕКПЧ едва през 1992 г. след започването на процес за демократизирането на страната след 1989 г. Периодът, в който е приета ЕКПЧ (петдесетте години на двадесети век), може да се определи като тоталитарен, при който всяка сфера на професионална и обществена дейност е подчинена на държавата и комунистическата партия, а правата на човека и основните свободи са ограничавани и дори някои от тях и ликвидирани<sup>5</sup>.

Въпросът за присъединяване на Европейската общност (ЕО) към ЕКПЧ се поставя още през 90-те години на XX век, когато Съветът на ЕС поставя принципно този въпрос за становище на Съда, без да представя проектоспоразумение. В Становище №2/94 на Съда от 28 март 1996 г. е изследван въпросът дали ЕО разполага с такава компетентност и стига до извода, че съгласно действащото общностно право Общността няма компетентност да се присъедини към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи<sup>6</sup>.

Лисабонският договор предвижда присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)<sup>7</sup>. С това изменение в учредителния договор от конституционен мащаб се дава тласък за съществена промяна в режима за защита на правата на човека в ЕС, която се очаква да има важни институционални последици. С присъединяването към ЕКПЧ се очаква съответствието на правото на ЕС с ЕКПЧ да се контролира не само от Съда на ЕС в

<sup>5</sup>Михайлова, Е., Тоталитарната държава и право в България 1944-1989г., НБУ, 2016, с.10-12.

<sup>6</sup>Според мотивите на Съда в т.34 и т.35 от Становище №2/94 на Съда от 28 март 1996 г.: „34. Макар следователно спазването на правата на човека да е условие за законосъобразността на общностните актове, все пак се налага изводът, че присъединяването към Конвенцията би довело до съществена промяна на настоящия общностен режим на защита на правата на човека, тъй като то предполага включването на Общността в отделна международна институционална система, както и включването на всички разпоредби на Конвенцията в общностния правен ред. 35. Такава промяна на режима на защита на правата на човека в Общността, институционалните последици от която също биха били съществени както за Общността, така и за държавите членки, би имала конституционен мащаб и следователно по естеството си би надхвърлила пределите на член 235. Тя би могла да бъде осъществена само посредством изменение на Договора.“

<sup>7</sup>ДЕС, член 6, пар.2. Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Това присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите.

Люксембург, но и от ЕСПЧ в Страсбург<sup>8</sup>. Подробностите на членството и условията на контрол се очаква да бъдат установени в договор за присъединяване между ЕС и 47 договарящи страни по ЕКПЧ.

Във връзка с уговарянето на условията на многостранния договор за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ се провеждат изменения в самата ЕКПЧ, които да позволят присъединяване на не-държава членка<sup>9</sup>. Процедурата, съгласно която се водят преговори и се подписват споразумения между ЕС и международни организации, каквато е Съвета на Европа, е уредена в член 218 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Решението за сключване на споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ следва да се приеме от Съвета с единодушие след одобрение на Европейския парламент. Същевременно решението относно сключването на това споразумение влиза в сила след одобряването му от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Процедурата по член 218 от ДФЕС предвижда и възможност на всяка държава-членка, Парламента, Съвета или Комисията да поискат становището на Съда относно съвместимостта на всяко предвидено споразумение с Учредителните договори. В случай на отрицателно становище на Съда споразумението не може да влезе в сила освен ако не се измени самото споразумение или не се преразгледат Учредителните договори.

Протокол (№ 8) относно член 6, параграф 2 от ДЕС относно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ подчертава, че съответното споразумение трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза<sup>10</sup>. Споразумението трябва да гарантира, че присъединяването на Съюза не засяга нито областите на компетентност на Съюза, нито правомощията, предоставени на неговите институции; че нито една от неговите разпоредби не засяга особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, и по-специално на протоколите към нея, вкл. резервите на държавите-членки към ЕКПЧ. В Протокол (№8) също така се акцентира, че споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ не трябва да засяга действието на чл. 344 от ДФЕС, според който държавите-членки са длъжни да не уреждат споровете относно тълкуването или прилагането на Договорите по начини, различни от предвидените в тях. С други думи тези спорове следва да се разрешават единствено от Съда на ЕС.

Преговорите за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ започват през юни 2010 г. и през април 2013 г. е изготвено Проектспоразумение за присъединяване. В него се съдържат няколко групи разпоредби – (i) разпоредби, с които се въвеждат процесуални механизми, за да се осъществи на практика присъединяването на ЕС към ЕКПЧ; (ii) разпоредби с чисто технически характер, касаещи необходимите изменения в Конвенцията, за да може да се присъедини ЕС, който не е нито държавна, нито член на Съвета на Европа; (iii) разпоредби относно други инструменти, свързани с ЕКПЧ (например право на глас на ЕС в заседанията на Комитета на министрите); (iv) заключителни разпоредби относно

---

<sup>8</sup>Европейската комисия по правата на човека развива „доктрината на еквивалентна защита“, която по-късно е възприета в практиката на ЕСПЧ (BosphorusHavaYollariTurizmveTicaretAnonim Şirketiv. Ireland, жалба № 45036/98, Решение на Голямото отделение).ЕСПЧ приема юрисдикция да контролира съответствието на правото на ЕС с ЕКПЧ, но избягва да прилага своите възможности за контрол като признава еквивалентостта на защита на основните права от Съда на ЕС и писаното право на ЕС. Вж. **Costello, C.** The Bosphorus Ruling of the ECHR: Fundamental Rights and Blurry Boundaries in Europe, HRLR6 (2006) 87-130.

<sup>9</sup>Чл. 14 от Протокол 14 към ЕКПЧ (2004 г.) изменя член 59 от ЕКПЧ, така че да позволи присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Съгласно член 59 параграф 2 от ЕКПЧ: Европейският съюз може да се присъедини към тази Конвенция.

<sup>10</sup>Вкл. относно специфичните условия за евентуално участие на Съюза в контролните органи на ЕКПЧ, и относно необходимите механизми, за да се гарантира, че образуваните от държави, които не са членки на Съюза, искове и исковете на частни лица са правилно насочени срещу държавите-членки и/или срещу Съюза, в зависимост от случая.

влизане в сила и връчване на документи за ратифициране или присъединяване. Съгласно чл. 1, пар. 3 от Проектоспоразумението, присъединяването към Конвенцията и нейните протоколи, от една страна, поражда задължения за Съюза само по отношение на действията, мерките или бездействията на неговите институции, органи, служби или агенции, или на действащите от тяхно име лица. От друга страна, никоя от разпоредбите на Конвенцията или на протоколите към нея не може да наложи на Съюза задължение да извърши действие или да приеме мярка, за които не е компетентен в съответствие с правото на Съюза. В Проектоспоразумението се подчертава, че отговорността за действията, мерките или бездействията на органите на държава членки се носи от съответната държава, дори когато те са осъществени при прилагане на правото на ЕС. Същевременно в Проектоспоразумението се въвежда механизма на съответника, според който при определени обстоятелства Съюзът или държава членка може да се конституира като съответник в производството пред ЕСПЧ.

Въз основа на искане на Комисията за произнасяне по съвместимостта на Проектоспоразумението с Договорите е прието Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, което е отрицателно. В анализа на Съда се подчертава, че спецификата на такова едно присъединяване на ЕС към ЕКПЧ се определя от това, че от приемането на ЕКПЧ страни по нея са само субекти със статут на държави<sup>11</sup>, докато „Съюзът не може с оглед на самото си естество да се счита за държава“<sup>12</sup>. Учредителните договори на ЕС са „създали нов правен ред, който има свои собствени институции и в чиято полза членуващите в него държави са ограничили във все по-широки области своите суверенни права, и на които субекти са не само държавите членки, но и техните граждани“<sup>13,14</sup>. Именно обстоятелството, че ЕС представлява правен ред *suī generis*, който притежава специфично естество, конституционна рамка и собствени основни начала, институционална структура и правни норми, които осигуряват функционирането му, се отразява съществено на процедурата и условията за присъединяване към ЕКПЧ<sup>15</sup>. Основната задача на Съда е да провери дали условията и реда за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ съответстват на Договорите, които представляват „конституционната харта на Съюза“<sup>16</sup>, и да гарантира, че няма да бъдат накърнени особеностите на ЕС и правото на ЕС<sup>17</sup>, вкл. принципа на предоставената компетентност<sup>18</sup>, принципа на примат на правото на ЕС по отношение на правните системи на държавите членки<sup>19</sup>.

В становище 2/13 Съдът подчертава, че **в сърцето на правната конструкция на ЕС се намират основните права, признати в Хартата, а зачитането им е условие за законосъобразност на актовете на Съюза**<sup>20</sup>. Като се има предвид, че ЕС е автономен правопорядък, Съдът следва да тълкува основните права в рамките на структурата и целите на Съюза и в този смисъл е трайната практика на Съда<sup>21</sup>.

<sup>11</sup>Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, т.155.

<sup>12</sup>Пак там, т.156.

<sup>13</sup>Пак там, т.157.

<sup>14</sup>**Симеонова, Г.** Данъчна справедливост. Научни четения в памет на Ганев и Долапчиев. 2016. СУ „Св. Климент Охридски”

<sup>15</sup>Пак там, т.158.

<sup>16</sup>Пак там, т.163.

<sup>17</sup>Пак там, т.164.

<sup>18</sup>Пак там, т.165.

<sup>19</sup>Пак там, т.166.

<sup>20</sup>Пак там, т.168. В тази връзка Съдът цитира редица свои решения, вкл. (решения ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, т. 41, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, т. 14, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, т. 73, както и Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, EU:C:2008:461, т. 283 и 284)

<sup>21</sup>Пак там, т.170. Съдът цитира Решение на Съда от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, дело 11/70, Rec. EU:C:1970:114, т. 4; Решение на Съда (голям състав) от 3 септември 2008 г., Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Съвет на Европейския съюз, Комисия на Европейските общности, Обединено кралство

През 2008 г. в решението по делото *Internationale Handelsgesellschaft*, Съдът подчертава: „...според постоянната съдебна практика основните права са неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът. В това отношение Съдът се вдъхновява от общите за държавите членки конституционни традиции, както и от указанията, съдържащи се в международните актове за защита на правата на човека, към които държавите-членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали. В това отношение ЕКПЧ има особено значение<sup>22</sup>. Съдебната практика трайно е наложила разбирането, че зачитането на правата на човека е условие за законосъобразност на актовете на ЕС, а също така и че ЕС не може да допуска мерки, които са несъвместими със спазването на основните права<sup>23</sup>. По тази логическа линия Съдът стига до извода, че задълженията, наложени по споразумението за присъединяване към ЕКПЧ не могат да засягат конституционните принципи на Договорите, сред които е и принципът, че всички актове на ЕС следва да зачитат основните права, като това е условие за тяхната законосъобразност, по отношение на която се упражнява контрол от Съда на ЕС в рамките на установената от Договорите цялостна система от способности за защита<sup>24</sup>. Предвид структурата на ЕС спазването на Хартата е задължително не само за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, но и за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза<sup>25</sup>.

Учредителните договори гарантират автономията и спецификата на правния ред на ЕС като създават и система за правораздаване, обединяваща Съда на ЕС и националните съдилища на държавите членки, в рамките на която се очаква да се осигури последователност и единство при тълкуването на правото на ЕС. Ключов елемент в тази система е производството за преюдициално запитване, въведено за да се постигне еднообразно тълкуване и безпротиворечивост на правото на ЕС<sup>26</sup>. В този контекст следва да се тълкуват и прилагат основните права и особено тези, които са признати в Хартата. И именно тук е заключен проблемът с присъединяване на ЕС към ЕКПЧ – как проектоспоразумението да не накърни тези специфични особености и автономията на правото на ЕС при тълкуване и прилагане на основните права, признати по-специално в Хартата.

От една страна, **основните права, гарантирани от ЕКПЧ, са част от правото на ЕС в качеството на общи принципи**(чл. 6 пар. 3 ДЕС). В практиката на Съда основните права са концепирани между неписаните и писаните източници на правото на ЕС<sup>27</sup> като се използва сравнителния метод, добре илюстриран в края на 70-те години на XX век в съдебното решение по делото *Hauer*<sup>28</sup>. В него Съдът черпи вдъхновение от общите конституционни традиции на държавите членки и „международните договори за

---

Великобритания и Северна Ирландия, Съединени дела C- 402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 281-285.

<sup>22</sup>Решение на Съда (голям състав) от 3 септември 2008 г., Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Съвет на Европейския съюз, Комисия на Европейските общности, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Съединени дела C- 402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 283. В същия смисъл е и Решение на Съда (голям състав) от 26 юни 2007 г., **Ordre des barreaux francophones et germanophone и др./ Съвет**, дело C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383, т.29.

<sup>23</sup> Решение от 12 юни 2003 г, Schmidberger/Австрия, дело C-112/00, Recueil, стр. I-5659, т.73

<sup>24</sup>Решение на Съда (голям състав) от 3 септември 2008 г., Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Съвет на Европейския съюз, Комисия на Европейските общности, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Съединени дела C- 402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 285.

<sup>25</sup>Решение на Съда (голям състав) от 26 февруари 2013 г, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, дело C-617/10, Rec. 2013/C 114/08, т.17-21.

<sup>26</sup>Решение от 5 февруари 1963 г., NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos/Netherlands Inland Revenue Administration, дело 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, стр.23.

<sup>27</sup>**Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** Administrative Law and Policy of EU, Oxford University Press, 2011, 72-75.

<sup>28</sup>Решение на Съда от 13 декември 1979 г., Hauer/Land Rheinland-Pfalz, дело 44/79, Rec. 3727.

защита на човешките права, по които държавите членки са работили съвместно или които са подписали“<sup>29</sup>.

От практиката на Съда е видно, че по отношение на повечето основни права се споделя разбирането, че следва да се търси баланс с ограничения в името на обществения интерес. Във всички случаи намесата на публичната власт следва да е пропорционална на преследваната цел и да не уврежда самата същност на тези права.<sup>30</sup> Необходимостта от защита срещу произвол и несъразмерна намеса в основните права и свобода е призната като общ принцип на правото на ЕС. Например, във връзка с правото на собственост и свободата да се упражнява търговска дейност или професия Съдът приема, че „ограниченията могат да бъдат наложени върху упражняването на тези права, ... при условие че тези ограничения действително отговарят на цели от общ интерес, преследвани от Общността, и не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, увреждаща самата същност на тези права“<sup>31</sup>. Постепенно в практиката си Съдът многократно се позовава на ЕКПЧ като ориентир и дори започва пряко да препраща към практиката на ЕСПЧ<sup>32</sup>.

По отношение на съдебния контрол върху актовете на ЕС за нарушаване на основните права може да се каже, че има по-голяма степен на успех при оспорване на индивидуални административни актове на Комисията отколкото по отношение на законодателството на ЕС или т. нар. актове от общ характер. Това е така, защото самият характер на последните не предполага възможност да се предвидят предварително всички възможни ситуации, в които трябва да се балансират основните права и публичния интерес, а те по-скоро се стремят да създадат механизмите за това балансиране. Абстрактният характер на баланса между различните интереси позволява на Съда да стесни обхвата на намеса в основните права чрез тълкуване. Това може да се види в делото *Конъли срещу Комисията*<sup>33</sup>, в което Съдът ограничително тълкува в светлината на правото на изразяване член 17(2) от Правилника за длъжностните лица, изискващ от държавните служители да търсят предварително разрешение, преди да публикуват материали. Съдът стига до извода, че разрешение за публикуване може да бъде отказано само когато публикуването може да причини сериозни вреди на интересените на Общността. Това ограничително тълкуване на разпоредбата има очевидни последици за нейното прилагане в отделните случаи. По този начин институциите на ЕС са обвързани от задължението за защита на основните права и постигане на баланса с общите интереси на Съюза. Аналогичен следва да е и подходът на държавите членки, когато имплементират законодателството на ЕС.

От друга страна, „докато Съюзът не се присъедини към нея, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза“<sup>34</sup>. По делото *Servet Kamberaj* Съдът подчертава, че чл. 6, пар. 3 ДЕС не регламентира връзката между ЕКПЧ и правните системи на държавите членки и освен това не посочва как действа националният съд при противоречие между гарантираните от ЕКПЧ права и вътрешни правни норми. Оттук Съдът тълкува чл. 6, пар. 3 ДЕС в смисъл, че неговата разпоредба не налага на националният съд да осигури прякото приложение на

---

<sup>29</sup>Пак там, т. 15.

<sup>30</sup> В тази насока е и практиката на Съда на ЕС, свързана с установяване на баланс между правото на лична неприкосновеност и в частност правото за защита на личните данни и осигуряване на сигурността в обществото: виж **Топчийска, Д.** Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София, Авангард Прима, 2016, 283 и сл.

<sup>31</sup>Пак там, т. 23.

<sup>32</sup>**Христов, Х.** Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз – В: Начева, С. (съст.) Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите, 2011, СЮБ/Издавателство „Фенея“.

<sup>33</sup>Решение на Съда от 6 март 2001 г., Connolly/Комисия, дело C-274/99 P, EU:C:2001:127.

<sup>34</sup>Решение на Съда (голям състав) от 26 февруари 2013 г., Åklagaren/ Hans Åkerberg Fransson, дело C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, т.44.

разпоредбите на ЕКПЧ, като остави без приложение несъвместимата с нея разпоредба на националното право<sup>35</sup>. Тази смислова линия е доразвита от Съда и по делото *Åklagaren* по следния начин: „...и макар член 52, параграф 3 от Хартата да изисква съдържащите се в тази харта права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, да имат същия смисъл и обхват като дадените им в посочената конвенция, докато Съюзът не се присъедини към нея, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза. Ето защо правото на Съюза не регламентира връзката между ЕКПЧ и правните системи на държавите членки и освен това не посочва какви последици трябва да бъдат изведени от националния съд при противоречие между гарантираните от тази конвенция права и разпоредба на националното право.“<sup>36</sup>

След присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, тя не само ще стане неразделна част от правото на ЕС, но и в този случай Съюзът, вкл. неговите институции и органи, вкл. Съда на ЕС, ще се окажат подчинени на контролните механизми на ЕКПЧ, т. е. ще се окажат под външен контрол относно зачитането на правата и свободите по ЕКПЧ<sup>37</sup>. Съдът уточнява, че „международното споразумение може да има отражение върху собствените му правомощия само ако са изпълнени съществените условия за запазване на тяхното естество и следователно само ако автономията на правния ред на Съюза не се накърнява“<sup>38</sup>. По-специално намесата на контролните механизми на ЕКПЧ не следва да води до налагане на Съюза и на неговите институции при упражняване на техните компетенции на определено тълкуване на правните норми на самия ЕС.

Проектоспоразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ в чл. 3 пар. 6 предвижда класически външен контрол, а именно съгласно международното право тълкуването на ЕКПЧ от ЕСПЧ следва да обвързва Съюза и неговите институции, като същевременно, тълкуването от Съда на право, признато от ЕКПЧ, не следва да обвързва ЕСПЧ<sup>39</sup>. Очевидно обаче това не може да се отнася за тълкуването от Съда на правото на ЕС, вкл. на Хартата. В становище 2/13 от 18 декември 2014 Съдът подчертава, че не би трябвало ЕСПЧ да може да поставя под съмнение съображенията на Съда относно предметното приложно поле на Съюза „с цел по-специално да се определи дали дадена държава членка е задължена да спазва основните права на Съюза“<sup>40</sup>.

Съдът тълкува разпоредбата на чл.53 Хартата в смисъл, че прилагането на национални стандарти за защита на основните права не трябва да намалява нивото на защита, предвидено от Хартата, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза<sup>41</sup>. И чл. 53 ЕКПЧ запазва възможността договарящите страни да установяват по-високи стандарти за защита на правата и свободите от гарантираните в нея. Същевременно обаче Проектоспоразумението не съдържа разпоредба, която да осигури съгласуваност между чл. 53 ЕКПЧ и чл. 53 Хартата, така че предоставената от чл. 53 ЕКПЧ възможност за държавите членки да остане ограничена по отношение на правата и свободите, признати от Хартата, съответстващи на правата по ЕКПЧ, за да се избегне намаляване на предвиденото от Хартата равнище на защита<sup>42</sup>. Съдът изтъква, че тази празнота е несъвместима с правото на ЕС и това е първият от трите аргумента защо Проектоспоразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ може да накърни специфичните особености на правото на Съюза и неговата автономия.

<sup>35</sup>Решение на Съда (голям състав) от 24 април 2012 г., *Servet Kamberaj/ Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)* и др., дело C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233, т.62-63.

<sup>36</sup>Решение на Съда (голям състав) от 26 февруари 2013 г., *Åklagaren/ Hans Åkerberg Fransson*, дело C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, т.44.

<sup>37</sup>Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, т.181.

<sup>38</sup>Пак там, т.183.

<sup>39</sup>Пак там, т.185.

<sup>40</sup>Пак там, т.186.

<sup>41</sup>Решение на Съда (голям състав) от 26 февруари 2013 година, *Stefano Melloni/Ministerio Fiscal*, дело C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, т.60.

<sup>42</sup>Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, т.189.

На второ място, Съдът се противопоставя и на подхода на Проектоспоразумението Съюзът да се уподобява на държава и да му се отрежда роля, напълно идентична с тази на всяка друга договаряща страна<sup>43</sup>. Този подход не само че не съобразява уникалната природа, присъща на ЕС, но и обстоятелството, че държавите членки на ЕС са приели отношенията помежду им в областите на предоставена компетентност на Съюза да се уреждат от правото на ЕС, при това изключвайки всяка друга правна уредба. Принципът на взаимно доверие между държавите членки на ЕС изисква що се отнася до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, всяка от държавите членки да презюмира, че останалите държави членки зачитат правото на ЕС, вкл. признатите от него основни права<sup>44</sup>. След като ЕС и държавите членки се разглеждат като идентични договарящи страни по ЕКПЧ, вкл. в отношенията помежду им, дори и когато тези отношения се уреждат от правото на ЕС, то това би изисквало от всяка държава членка на ЕС да проверява дали останалите държави членки на ЕС спазват основните права, а това би било в противоречие с принципа на взаимно доверие между тях. Оттук Съдът стига до извода, че след като Проектоспоразумението не предвижда никакви разпоредби, които да предотвратят такова развитие, то с присъединяването на ЕС към ЕКПЧ по него може да се наруши равновесието, на което се основава ЕС<sup>45</sup>.

На трето място, Съдът изтъква своите опасения, че съществува вероятност механизмът по Протокол №16 към ЕКПЧ, с който най-висшите юрисдикции на договорящите страни отправят до ЕСПЧ искания за консултативни становища по принципни въпроси относно тълкуването и прилагането на правата и свободите, да засегне автономията и ефективността на производството за преюдициално запитване по чл. 267 ДФЕС<sup>46</sup>. Макар и проектоспоразумението да не предвижда присъединяване на ЕС към Протокол № 16 към ЕКПЧ, Съдът вижда риск от заобикаляне на процедурата по преюдициално запитване от държавите членки чрез искане за консултативно становище на основание Протокол №16. Поради това за Съда е съществен пропускът на Проектоспоразумението да уреди взаимовръзката между механизма, въведен с Протокол № 16 към ЕКПЧ, и производството по преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, с който се накърнява автономията и ефективността на последното<sup>47</sup>.

Следващата група аргументи от отрицателното становище на Съда по проектоспоразумението касаят прилагането на чл.344 ДФЕС<sup>48</sup>, чието действие не трябва да бъде засегнато от присъединяването на ЕС към ЕКПЧ<sup>49</sup>. Като анализира чл.5 Проектоспоразумението Съдът стига до извода, че с тази разпоредба само се ограничава обхвата на чл. 55 ЕКПЧ<sup>50</sup>, но се оставя възможността ЕС или държавите членки да се обърнат към ЕСПЧ с искания по твърдение за нарушение на ЕКПЧ, свързано с правото на ЕС, извършено от ЕС или от държава членка<sup>51</sup>. Самото съществуване на такава възможност накърнява изискването на член 344 ДФЕС. Освен това, ако Съюзът и държавите членки действително отнесат спор помежду си пред ЕСПЧ на основание член 33 ЕКПЧ, то ЕСПЧ ще се окаже сезиран с този спор<sup>52</sup>, а това ще засегне

---

<sup>43</sup>Пак там, т.193.

<sup>44</sup>Пак там, т.191-192.

<sup>45</sup>Пак там, т.194.

<sup>46</sup>Пак там, т.196-197.

<sup>47</sup>Пак там, т.199.

<sup>48</sup>ДФЕС, Член 344. Държавите-членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини различни от тези, предвидени в тях.

<sup>49</sup>Протокол (№8) ЕС, Член 3.

<sup>50</sup>ЕКПЧ, Член 55. Високодоговарящите страни се съгласяват, че, освен по силата на специални споразумения, те няма да се ползват от други действащи договори, споразумения или декларации, с цел да поискат отнасяне на спор по повод тълкуването или прилагането на тази Конвенция към други процедури за решаване на спорове, освен предвидените в тази Конвенция.

<sup>51</sup>Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, т.206-207.

<sup>52</sup>Пак там, т.209.



изключителния характер на условията и реда, вкл. изключителната компетентност на Съда за разрешаване на тези спорове в рамките на Съюза<sup>53</sup>. При това положение Съдът счита, че само изричното изключване на компетентността на ЕСПЧ на основание чл. 33 ЕКПЧ по отношение на споровеотносно прилагането на ЕКПЧ между държави членки или между тях и Съюза, попадащи в предметното приложно поле на правото на Съюза, би било съвместимо с член 34 ДФЕС<sup>54</sup>. Всички тези съображения водят Съда до заключението, че Проектоспоразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ може да засегне действието на чл. 344 ДФЕС.

Допълнително Съдът има възражения и по отношение на уредбата на механизма на съответника в Проектоспоразумението. Този механизъм цели да се избегнат празноти в системата на ЕКПЧ, свързани с участието, отговорността и противопоставимостта, а също и да се гарантира, че подадените жалби са правилно насочени срещу държавите членки и/или Съюза<sup>55</sup>. Въпросът е как преследването на тези цели да бъде съвместимо с изискването да се запазят специфичните особености на ЕС и неговото право. Според Съда, възможността на Съюза или държавите членки да поискат мотивирано да встъпят като съответници по дело пред ЕСПЧ отваря вратата пред ЕСПЧ в рамките на проверката дали са налице условията за встъпване като съответник да преценява правни норми на ЕС, уреждащи разпределението на компетенции между ЕС и държави членки<sup>56</sup>. А това може да се отрази върху ключов елемент от съществуването и функционирането на ЕС. След това Съдът анализира и разпоредбата на Проектоспоразумението, която предвижда, че ответникът и съответникът отговарят заедно в случай на установено нарушение. Същевременно обаче съвместната отговорност на ЕС и държавата членка не е изключена в хипотезата, в която държавата е формулирала резерва по отношение на разпоредбата от ЕКПЧ, която е нарушена. И това, според Съда, е в разрез с чл.2 от Протокол (№8) ЕС, според който споразумението за присъединяване трябва да гарантира, че нито една от неговите разпоредби няма да засегне особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ и най-вече на резервите към нея<sup>57</sup>.

Следващата група аргументи от отрицателното становище на Съда касаят уреденото в Проектоспоразумението производство по предварително произнасяне от Съда. Такова производство е необходимо, за да се осигури субсидиарния характер на контролния механизъм, въведен от ЕКПЧ. Принципно включването на Съда на един предварителен етап по дело, с което е сезиран ЕСПЧ и в което се разглежда правото на ЕС съответства на изискването по чл.2 от Протокол (№8) ЕС да се запази компетентността на Съюза и правомощията на неговите институции<sup>58</sup>. За целта в това производство следва да се даде отговор на въпроса дали самият Съд вече се е произнесъл по същия правен въпрос като разглеждания в производството пред ЕСПЧ, като това решение на Съда на ЕС следва да е обвързващо за ЕСПЧ. Противното би означавало да се предостави компетентност на ЕСПЧ да тълкува практика на Съда, което е неприемливо. При анализа на Проектоспоразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ Съдът стига до извода, че тази възможност не е изключена<sup>59</sup> и подчертава, че „производството по предварително произнасяне би трябвало да се уреди по такъв начин, че по всяко, висящо пред ЕСПЧ дело, на Съюза систематично да се изпраща пълната информация<sup>60</sup>, за да се даде възможност на съответната компетентна институция да

---

<sup>53</sup>Пак там, т.210.

<sup>54</sup>Пак там, т.213.

<sup>55</sup>Пак там, т.215-216.

<sup>56</sup>Пак там, т.224.

<sup>57</sup>Пак там, т.228.

<sup>58</sup>Пак там, т.237.

<sup>59</sup>Пак там, т.240

<sup>60</sup>**Николова Р.** Административноправна същност на информацията, Дружество Европейско право, София, 2016, 18-23.

прецени дали Съдът вече се е произнасял по въпроса, който е предмет на разглеждане по делото, а ако това не е така, да поиска прилагането на това производство.“<sup>61</sup> На второ място Съдът изтъква като недостатък на Проектоспоразумението това, че то изключва възможността Съдът да бъде сезиран в рамките на производството по предварително произнасяне по въпрос относно тълкуването на вторичното право<sup>62</sup>. Проектоспоразумението по същество ограничава обхвата на производството по предварително произнасяне, що се отнася до вторичното право, единствено до въпроси, свързани с валидността, накърнява компетенциите на ЕС и правомощията на Съда. И това влиза в противоречие с принципа, че само Съдът може да прави окончателно тълкуване на разпоредба на правото на ЕС, независимо дали от първичното или вторичното право. В случай че се предостави възможност на ЕСПЧ да тълкува вторичното право, то със сигурност би бил нарушен принципът на изключителна компетентност на Съда относно окончателното тълкуване на правото на ЕС<sup>63</sup>. На тази база Съдът заключава, че условията и редът за прилагане на производството по предварително произнасяне от Съда, заложили в проектоспоразумението не позволява да се запазят специфичните особености на ЕС и неговото право.

Последната група аргументи от отрицателното становище на Съда по Проектоспоразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ касаят съдебния контрол в областта на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС). За Съда е проблемна уредбата, защото ЕСПЧ може да се окаже 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 самият Съд не е компетентен да контролира<sup>64</sup>. Така поради присъединяването ЕСПЧ ще се окаже изключително оправомощен да осъществява съдебен контрол и да се произнася относно съответствието с ЕКПЧ на определени актове, действия или бездействия в рамките на ОВППС. Макар и този съдебен контрол да се свежда само до зачитането на гарантираните от ЕКПЧ права, поверяването му само на външен за Съюза орган е неприемливо.

Формулата за защита правата на човека като общ принцип на автономното право на ЕС, изведена в практиката на Съда още в края на 70-те години на XX век, е потвърдена и засилена с Хартата на основните права на ЕС и конституционализирането на уредбата на правата на човека с договора от Лисабон. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ обаче се оказва изключително предизвикателство за запазването на специфичните особености и автономията на правото на ЕС и е незавършен процес и до днес.

---

<sup>61</sup>Становище 2/13 на Съда (пленум) от 18 декември 2014 г, т.241.

<sup>62</sup>Пак там, т.243.

<sup>63</sup>Пак там, т. 244-246.

<sup>64</sup>Пак там, т. 254.