

Ключови думи:

Европейски съюз, Европейска конвенция за правата на човека, споразумение за присъединяване, Съд на Европейския съюз, Европейски съд по правата на човека, основни права, Договор от Лисабон, Управителен комитет по правата на човека, взаимно доверие, предварително про-изнасяне, изключителна компетентност, съ-ответник, юрисдикционен суверенитет

Keywords:

European Union, European Convention for the Protection of Human Rights, Accession Agreement, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, Fundamental Rights, Treaty of Lisbon, Steering Committee for Human Rights (CDDH), Mutual Trust, Prior Involvement, Exclusive Jurisdiction, Co-Respondent, Jurisdictional Sovereignty

Tchetin Kazak

EU Accession to the ECHR – an Equation with Many Unknowns

This article aims to present the status of the accession project eight years after the CJEU's opinion: the long way it has come, what has been done since then, the possible obstacles that remain, starting with the long procedure of ratification of the accession agreement, including by countries outside the European Union. The vicissitudes that this project has gone through, as well as the challenges that continue to face it, turn its realization into an equation with many unknowns, for which solutions are still being sought and will be sought.

Tchetin Kazak, Ph.D.

*Lecturer in the Law
Department of New
Bulgarian University,
e-mail: tkazak@nbu.bg
Areas of interest EU law,
Public international law,
Legal French studies.
Attorney-at-Law.
Arbiter at the International
Arbitration Court at the Legal
Interaction Alliance.
Former Member
of the National Assembly
(2001–2017).
Former Observer-member
and Member of the European
Parliament (2005–2007).*

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.21.10.12>

Четин Казак

Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ – уравнение с много неизвестни

Настоящата статия цели да представи статута на проекта за присъединяване след изтичането на осем години от становището на Съда на ЕС: извърваният дълъг път оттогава, това, което е било свършено, останалите възможни пречки, които започват още от дългата процедура на ратификация на споразумението за присъединяване, включително от държави, които не членуват в ЕС. Перипетиите, през които премина този проект, както и предизвикателствата, пред които все още е изправен, го превръща в уравнение с много неизвестни, за което все още се търсят и ще се търсят и занаят решения.

Повече от тринадесет години след влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. някои от разпоредбите, които той предвижда, все още не са в сила. Такъв е случаят с присъединяването на Европейския съюз (ЕС) към Европейската конвенция за правата на човека. Договорът от Лисабон трябваше да направи възможно най-накрая постигането на тази цел след повече от тридесет години дебат, като я закрепил политически и ѝ даде правно основание. Въпреки това едно становище на Съда на Европейския съюз (СЕС)¹ през декември 2014 г. отложи за неопределено време прилагането ѝ.

Когато Съдът на Европейския съюз даде своето становище, доктрината заговори за „умишлено политическо“ позициониране на Съда², а обвинението за „управление от съдиите от Люксембург“ отново беше повдигнато.

¹ Подробно за становищата на CEO/CEC вж. Yocheva, K. Specific Acts of the Court of Justice of the European Union – Opinions of the Court of Justice. В Acta Universitatis Danubius. Juridica, volume 7, No 1 (2011), 81–91.

² Лабайл, А. Войната на съдиите няма да се състои. Толкова по-добре? Безплатни забележки относно Становище 2/13 на Съда на Европейските общности относно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, 22 декември 2014 г., ELSJ Research Group.

Въпреки това следва да се отбележи, че двата съда, СЕС в Люксембург и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в Страсбург, поддържат добри отношения. Работните посещения са чести и магистратите от Люксембург и Страсбург се информират внимателно за съответната съдебна практика.

Двата съда не се конкурират, а търсят взаимно допълване и сближаване. Освен това **член 52, параграф 3** от Хартата на основните права на Европейския съюз³ предвижда механизъм за координиране на двата правни реда: „Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“. Решението по **Bosphorus Airways**⁴, прието от Голям състав, е илюстрация на това търсене на сближаване: Европейският съд по правата на човека допуска за първи път да разгледа по същество жалба относно национални мерки за прилагането на регламент на Общността, приети без право на преценка от държава членка. Що се отнася до СЕС, той също е призван да взема решения по въпроси на основните права, например относно зачитането на върховенството на закона в Полша в момент, в който тази държава членка е под т. нар. „процедура по член 7“ – която може да продължи дотолкова, че да се стигне до отнемането на правото на глас в Съвета на държава членка, ако се установи, че тя „сериозно и упорито“ нарушава европейските ценности – в продължение на няколко години.

Независимо от това, както показва становището на СЕС от декември 2014 г. относно споразумението за присъединяване или неговата неотдавнашна реакция на решението на Конституционния съд на Карлсруе от 5 май 2020 г., СЕС е много привързан към гарантирането на автономията на правото на Европейския съюз⁵.

Съдебната практика на двата съда допринася за утвърждаването на феномена на „нарастваща роля на съда“ в живота на европейските общества, наблюдаван от много години, както и за все по-голямата значимост, която се отдава на въпроса за зачитането на основните права. Основните

³ Подробно за правната сила на Хартата вж. Йочева, К. Хартата на основните права на Европейския съюз в съдебната практика на Съда на ЕС (2009–2012 г.). Сборник доклади от Годишна научна конференция 2012 г. на ЮФ на УНСС „Европейското бъдеще на България. Правни аспекти“, София: УНСС, 2013, 89–98.

⁴ ЕСПЧ, Решение *Bosphorus Airways* с/у Ирландия (n° 45036/98) от 30 юни 2005 г.

⁵ Съдът на ЕС, съобщение за медиите № 58/20, 8 май 2020 г.

права наистина са част от европейската идентичност, дори ако европейският проект не може да бъде сведен до тяхната защита.

Познанията на европейските граждани за основните права обаче са относително ограничени. Така в своя Годишен доклад за 2018 г. относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз⁶ Комисията отбелязва, че „Хартата все още не се използва толкова, колкото би могла да бъде и остава слабо известна“. Според специален доклад на Евробарометър за познаване на Хартата⁷ „ситуацията със сигурност се е подобрила от 2012 г., но само 42 % от анкетираните са чували за Хартата, а само 12 % наистина знаят какво представлява. С други думи, 88 % не са запознати със съдържанието ѝ“. Разпоредбите на Хартата обаче се прилагат все по-често от съдилищата на държавите членки. Според същия доклад на Комисията от 2018 г. СЕС се позовава на Хартата в 356 дела в сравнение с 27 през 2010 г. Когато отправят запитвания към СЕС по преюдициалното производство, националните съдилища се позовават на Хартата все по-често, т. е. 84 пъти през 2018 г. спрямо 19 през 2010 г.

Също така присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека ще увенчае с успех процеса на насърчаването и защитата на основните права в ЕС, като приеме този външен контрол на Съда в Страсбург. Въпреки че не трябва да се пренебрегва риска, че дадена държава може да намери политически интерес да види Европейския съюз осъден от Съда в Страсбург за незачитане на правата на човека, следва да се приеме, че този риск се поема от всички подписали ЕКПЧ и представлява нейната полезност.

Настоящата статия има за цел да представи състоянието на проекта за присъединяване осем години след становището на СЕС: изминатият дълъг път, свършеното оттогава досега, възможните пречки, които остават, като се започне с дългата процедура за ратификация на споразумението за присъединяване, включително от държави извън Европейския съюз. Перипетиите, през които е преминал този проект, както и предизвикателствата, които продължават до стоят пред него, превръщат неговата реализация в уравнение с много неизвестни, на което тепърва се търсят и ще се търсят решения.

⁶ Доклад, COM(2019)257 от 5.6.2019 г.

⁷ Eurobarometre special 487b, март 2019 г.

I. Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека – дългогодишна цел

A. Проект, датиращ от 70-те години на XX в.

1. Нарастваща загриженост за защитата на основните права

Първоначално тази загриженост е юриспруденциална конструкция на Съда на Европейските общности (СЕО), който през 1970 г. признава, че основните права са неразделна част от общите принципи на правото на Общностите⁸. Така Съдът дава началото на процес на сближаване с международните инструменти за защита на правата на човека. „Общите принципи на правото могат да бъдат вдъхновени, в допълнение към конституционните традиции, общи за държавите членки, от международни инструменти за защита на правата на човека, към които държавите членки са се придържали или са се присъединили⁹, включително Конвенцията за защита на правата на човека и основни свободи (ЕКПЧ), което е от особено значение“¹⁰.

По това време от своя страна държавите членки и институциите на Общностите също заемат позиция в полза на отчитането в по-голяма степен на защитата на правата на човека.

Приета в Копенхаген през 1973 г., **Декларацията на деветте за европейската идентичност** посочва по-специално, че те „възнамеряват да защитават принципите на представителната демокрация¹¹, върховенството на закона, социалната справедливост – цел на икономическия прогрес – и зачитането на правата на човека, които представляват основни елементи на европейската идентичност“. Тези елементи се превърнаха в определящи критерии за членство. Така по време на Европейския съвет от 8 април 1978 г. държавните и правителствените ръководители декларират, че „зачитането и поддържането на представителната демокрация и правата на човека във всяка от държавите членки представляват съществени елементи на „членството в Европейските общности“.

Същевременно на 5 април 1977 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията приемат съвместна декларация относно необходимостта от гарантиране на зачитането на основните права. След като отново потвърждава, че Общностните договори се основават на принципа на зачитане на правото, тази декларация подчертава важното значение на зачитането на

⁸ Решение от 17 декември 1970, Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, EU:C:1970:114.

⁹ Решение от 14 май 1974, Nold KG/Commission, C-4/73, EU:C:1974:51.

¹⁰ Решения от 15 май 1986, Johnston, C-222/84, EU:C:1986:206 и от 18 юни 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254.

¹¹ Относно представителната демокрация на равнище ЕС вж. Йочева, К. Европейската гражданска инициатива. София: Авангард Прима, 2022, с. 24 и 35–36.

основните права, утвърдени по-специално от конституциите на държавите членки и от ЕКПЧ, ратифицирана от всички държави членки.

Липсата на писмен каталог на основните права на ЕО обаче кара някои национални конституционни съдилища, по-специално на Германия и Италия, да се позовават на своите конституции, като по този начин поставят под въпрос монопола на контрола, упражняван от Съда на Европейските общности върху европейското право, както и принципа на върховенство на общностното право. Така в решение от 29 май 1974 г.¹² Конституционният съд от Карлсруе посочва, че си запазва възможността за преценка на съответствието спрямо основните права, залегнали в немската Конституция, на актовете на Общността, които Съдът на ЕО би обявил за законни. Това решение представлява отговор на гореспоменатото решение на СЕО от 1970 г., което потвърждава, че върховенството на правото на Общността се упражнява дори по отношение на конституционните правила на държавите членки¹³.

В този контекст идеята за присъединяване на Европейската общност към ЕКПЧ бива лансирана на различни нива, по-специално от Европейския парламент, по повод на кръгла маса, организирана от него във Флоренция през 1978 г., както и в Резолюция от 27 април 1979 г., в която Европейският парламент се обявява в подкрепа на едно такова присъединяване и приканва Съвета и Комисията, в тясно сътрудничество с Европейския парламент, да се подготвят за това присъединяване без допълнително отлагане. Вследствие на това на 2 май 1979 г. Комисията изпраща на Съвета меморандум с предложение за присъединяване към ЕКПЧ. Според ЕК това присъединяване не предполага разширяване на компетентността на Общността в областта на защитата на основните права. Впоследствие тя повторно отправя предложението си за членство през 1990 г. и отново през 1993 г.

2. Становището на СЕО от 28 март 1996 г.: Европейската общност не е компетентна да се присъедини към ЕКПЧ

На 28 март 1996 г. Съдът на Европейските общности се произнася с отрицателно становище относно възможността за присъединяване на Общността към ЕКПЧ¹⁴.

¹² Решение, известно като *So Lange I*.

¹³ Самото това решение следва важното решение от 15 юли 1964 г., *Flaminio Costa срещу E.N.E.L.*, C-6/64, с което Съдът на Европейските общности установява принципа на абсолютен примат на общностното право над националното право.

¹⁴ Становище 2/94 от 28 март 1996 г.

Съдът е сезиран от Съвета по два въпроса: първият относно компетентността на Общността да сключи споразумението за присъединяване, а вторият относно съвместимостта на предложеното споразумение за присъединяване с разпоредбите на Договора, по-специално тези, свързани с юрисдикцията на СЕО. При липсата на конкретен проект на споразумение за присъединяване и на достатъчно информация относно процедурите, по силата на които Общността възнамерява да се подчини на механизмите за съдебен контрол, установени от ЕСПЧ, Съдът счита, че не е в състояние да даде становище по втория въпрос. Затова неговото становище 2/94 се отнася само до компетентността на Общността да се присъедини към ЕКПЧ.

Първо, Съдът припомня, че общностният правен ред се основава на принципа на предоставените правомощия, като международното действие на Общността може да произтича само от специфични разпоредби на Договора или да бъде изведено имплицитно от такива разпоредби. Той също така отбелязва, че нито една разпоредба от Договора не предоставя на институциите на Общността правомощието да приемат правила в областта на правата на човека или да сключват международни договори в тази област. Второ, той уточнява, че член 235 от Договора за създаване на Европейската общност, който позволява да се преодолее липсата на изрични или имплицитни правомощия за действие на институциите на Общността, ако тези правомощия все пак изглеждат необходими, за да може Общността да упражнява своите функции с оглед постигане на една от целите, определени в Договора, не позволява обхватът на правомощията на Общността да бъде разширен извън общата рамка, определена от Договора, по-специално за задачите и действията на Общността. Накрая, Съдът отбелязва, че ако зачитането на правата на човека представлява условие за законност на актовете на Общността, присъединяването към ЕКПЧ би представлявало съществена промяна от конституционен порядък на системата на Общността за защита на правата на човека, по-специално чрез включването на Общността в отделна международна институционална система и интегрирането на всички разпоредби на Конвенцията в правния ред на Общността. В крайна сметка Съдът заключава, че **само изменение на Договора би позволило на Общността да се присъедини към ЕКПЧ.**

3. Последващи действия на ЕО и на ЕС

Четири години по-късно приемането на Хартата на основните права на 7 декември 2000 г. по време на Европейския съвет в Ница представлява решителна стъпка напред: за първи път тя закрепва основните права в

европейските текстове. Нейната обвързваща сила обаче бива потвърдена едва от Договора от Лисабон, който също така предвижда присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ.

И накрая, Меморандумът за разбирателство между Съвета на Европа и Европейския съюз, приет на 10 май 2007 г. в отговор на искането, отправено на срещата на върха на държавите – членки на Съвета на Европа през 2005 г. във Варшава, предвижда, че „Европейският съюз възприема Съвета на Европа като общоевропейски първоизточник в областта на правата на човека. В този контекст съответните стандарти на Съвета на Европа ще бъдат цитирани като референция в документите на Европейския съюз. Решенията и заключенията на неговите механизми за наблюдение ще бъдат взети предвид от институциите на Европейския съюз, когато е уместно“. По отношение на присъединяването към ЕКПЧ в този меморандум се посочва, че „бързото присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи би насърчило значително съгласуваността в областта на правата на човека в Европа. Съветът на Европа и Европейският съюз ще проучат допълнително този въпрос“. Именно в тази рамка Съветът на Европа и различните му органи, по-специално Венецианската комисия и ГРЕКО¹⁵, предоставят правен експертен опит, който Европейският съюз използва в своята работа, например относно зачитането на основните права в Полша и Унгария.

Б. Очаквани предимства от членството

Присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ има политическо измерение: потвърждаване на ангажимента на Европейския съюз в полза на защитата на основните права и укрепване на връзките и съгласуваността между Съюза и Съвета на Европа.

От правна гледна точка присъединяването следва да направи възможно гарантирането на по-голяма съдебна защита на основните права на индивида в правния ред на Съюза. По този начин както европейските граждани, така и граждани на трети държави, пребиваващи на територията на Съюза, които твърдят, че са жертви на нарушение на ЕКПЧ от институция, орган или агенция на Съюза, биха могли да подадат жалба срещу Съюза пред Европейския съд по правата на човека при същите условия, които се прилагат за жалби, подадени срещу държави членки.

¹⁵ Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО) (на английски: Group of States against Corruption (GRECO) към Съвета на Европа е антикорупционна мониторингова организация със седалище в Страсбург, Франция, учредена на 1 май 1999 г.

Това присъединяване ще доведе до това, че по отношение на спазването на основните стандарти в областта на основните права самият Съюз ще бъде обект на външен контрол.

Това понятие за външен контрол е основно в диспозитивната част на Конвенцията, както е замислено: не може да има ефективна защита на основните права без този външен контрол. Правото на контрол на другите държави членки относно начина, по който се прилагат разпоредбите на Конвенцията, е от съществено значение; това е въпрос от общ интерес, който може, ако е необходимо, да оправдае намеса, за да се избегнат злоупотребите. Присъединяването цели да подложи Европейския съюз на такъв външен контрол.

В специален документ от 1 юни 2010 г. Генералният секретариат на Съвета на Европа представя предимствата, които се очакват от присъединяването на ЕС към ЕКПЧ: „Съюзът ще се окаже в ситуация, подобна на тази на държавите членки, всяка една от които има свой собствен каталог на основните права, като същевременно са страни по ЕКПЧ; присъединяването ще запълни празнините в правната защита, като предостави на европейските граждани същата защита по отношение на актовете на Съюза, каквато понастоящем ползват спрямо всички държави – членки на ЕС; чрез присъединяването всички европейски правни системи ще бъдат обект на същия контрол по отношение на защитата на правата на човека; присъединяването ще успокои гражданите, като им покаже, че Съюзът, подобно на неговите държави членки, не е „над закона“, когато става въпрос за правата на човека“.

Присъединяването на Съюза също има за цел да гарантира съгласуваността на системите за защита на основните права в Европа и хармоничното развитие на съдебната практика на СЕС и Европейския съд по правата на човека в областта на основните права.

И накрая, членството трябва да даде възможност за отстраняване на определени трудности, наблюдавани днес. Това би допринесло за:

- **избягване на известна тромавост на правото на Европейския съюз в случай на нарушаване на основните права**, ограничавайки сезирането на СЕС до случаите, определени от договорите. С присъединяването едно ново средство за защита срещу нарушаване на основните права ще бъде пряко достъпно за физически и юридически лица по отношение на правни актове на Съюза, при условията, предвидени от ЕКПЧ, а не само чрез оспорване на техните актове за изпълнение от държавите членки;

- **отстраняване на трудностите, произтичащи от неучастието на Съюза в съдебната система на ЕКПЧ**, когато Европейският съд по правата на човека бъде призован да се произнесе косвено относно правото на Съюза, без последният да може да се защити или да разчита на съдия, който е експерт по право на ЕС;
- **разширяване на защитата, предоставена от Хартата на основните права**: въпреки че приемането на Хартата през 2000 г. представлява голяма стъпка напред и Договорът от Лисабон ѝ придаде правно обвързваща сила в края на 2009 г., текстът е обвързващ за европейските институции само при упражняване на техните правомощия.

II. Задължение за присъединяване съгласно Договора от Лисабон

Извличайки поуки от Становище 2/94 от 28 март 1996 г. на СЕО, Договорът от Лисабон изрично предвижда присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ. Така **член 6, параграф 2** от Договора за Европейския съюз постановява, че „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“. Параграф 3 уточнява, че „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“.

В изпълнение на този член 6, параграф 2 е приет **Протокол № 8**, приложен към Договорите, който определя условията за това присъединяване. Член 1 от Протокола предвижда, че „Споразумението относно предвиденото в член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз присъединяване на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [...] трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, по-специално що се отнася до: а) специфичните условия за евентуално участие на Съюза в контролните органи на Европейската конвенция; б) необходимите механизми, за да се гарантира, че образуванияте 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“. Неговият член 2 посочва по-специално, че това споразумение „трябва да гарантира, че присъединяването на Съюза не засяга нито областите на

компетентност на Съюза, нито правомощията, предоставени на неговите институции“. По същия начин трябва да се вземе предвид конкретното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, например ако те са въвели резерви. В член 3 се добавя, че нищо в Споразумението за присъединяване не трябва да засяга член 344 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), според който държавите членки се задължават да не отнасят спор, свързан с тълкуването или прилагането на договорите, на метод на уреждане, различни от предвидените в него.

А. След дълги преговори – проект на споразумение

Въз основа на разпоредбите на Договора от Лисабон, на 4 юни 2010 г. Съветът изпраща до Европейската комисия **Указания за водене на преговори за сключване на споразумение за присъединяване**¹⁶. Това решение:

- разрешава започване на преговори с оглед на присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ с договарящите се страни по нея;
- назначава Комисията за преговарящ от страна на Съюза;
- назначава групата **FREMP**¹⁷ като специален комитет, предвиден в член 218, параграф 4 от ДФЕС, и изисква от Комисията да докладва редовно на тази група и да ѝ изпраща незабавно всички документи за преговори;
- подчертава конкретната ситуация, произтичаща от факта, че всички държави членки също са договарящи страни по Конвенцията и призовава за зачитане на принципа на лоялно сътрудничество.

На ниво Съвет на Европа Комитетът на министрите приема на 26 май 2010 г. *ad hoc* мандат, като упълномощава **Управителния комитет по правата на човека (CDDH)** да изготви, в сътрудничество с Европейския съюз, правен инструмент, установяващ условия за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ. В съответствие с този мандат CDDH решава на своето 70-то заседание от 15 до 18 юни 2010 г. да възложи изработването на проекта на споразумение за присъединяване на неформална група, **CDDH-UE**, от 14 членове (7 от държави – членки на ЕС и 7 от трети страни).

¹⁶ В съответствие с процедурата, предвидена в член 218 от ДФЕС.

¹⁷ Работна група „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“.

Планирани са и редовни срещи между двете съдилища – Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека¹⁸.

Между юли 2010 г. и юни 2011 г. се провеждат осем работни срещи на преговарящите. След това CDDH-UE финализира проект на споразумение за присъединяване и го представя на държавите членки и на Европейския съюз за разглеждане.

По време на срещата на COREPER¹⁹ от 6 октомври 2011 г. много делегации одобряват проекта на споразумение за присъединяване, но френската и британската делегации изразяват резерви относно съдържанието на този текст, по-специално относно: юрисдикцията на Съда в Страсбург по отношение на предполагаеми нарушения, свързани с актове, приети от Съюза в рамките на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), обхватът на механизма за съ-ответника, обхватът на предварителното произнасяне на СЕС, условията, при които Съюзът и неговите държави членки могат да упражняват правото си на глас в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа, когато последният трябва да наблюдава изпълнението на решение, постановено срещу Съюза, самостоятелно или като съ-ответник.

От своя страна на 13 юни 2012 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа дава нов мандат на CDDH с оглед на провеждане на преговори с Европейския съюз в рамките на *ad hoc* група „47+1“.

На 5 април 2013 г. преговарящите изготвят окончателен проект на споразумение за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ, както и към Протоколи № 1 и № 6, единствените протоколи, ратифицирани от всички държави членки. Въпреки това представителят на Европейския съюз посочва, че подписването на споразумението за присъединяване от Съюза е обусловено от поредица от политически и процедурни стъпки, вътрешни за Съюза, включително искане за становище от Съда на ЕС²⁰ и единодушно решение на Съвета, разрешаващо подписването на споразумението за присъединяване.

На 4 юли 2013 г. Комисията отправя искане за становище до Съда на Европейския съюз относно съвместимостта на проекта на споразумение за присъединяване с Договорите. В случай на отрицателно становище от

¹⁸ На 17 януари 2011 г. председателите на двете европейски съдилища представят съвместно комунике, обобщаващо резултатите от дискусиите между тях и съдържащо опорни точки и насоки за преговори.

¹⁹ Относно COREPER вж. Йочева, К. Европейската гражданска инициатива. София: Авангард Прима, 2022, с. 89 и бележка под линия 256.

²⁰ Каквато възможност изрично е предвидена в член 218, параграф 11 от ДФЕС.

Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не бъде изменено или договорите преразгледани. Освен това Съветът, Европейският парламент и 24 държави-членки встъпват в тази процедура, за да подкрепят искането на проверка за съвместимост.

Б. Становище 2/13 от 18.12.2014 г. на СЕС – блокиране на присъединяването

Съдът на ЕС, в своето Становище 2/13, представено на пленум на 18 декември 2014 г., постановява, че **проектоспоразумението за присъединяване не е съвместимо с правото на Европейския съюз.**

Следва да се отбележи, че в писменото си становище, представено на 13 юни 2014 г., генералният адвокат, г-жа Juliane Kokott, от своя страна смята, че проектоспоразумението е съвместимо с Договорите, добавяйки към бележките си редица тълкувателни резерви²¹.

Това решение води до фактическо блокиране на процеса на присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека, който вече беше продължил пет години – според някои автори с това становище на СЕС „сагата с присъединяването на ЕС към ЕКПЧ все повече заприличва на лабиринт, чийто изход остава илюзорен“²². Това е още по-забележително, тъй като разпоредбите, позволяващи това присъединяване, бяха въведени в Договора от Лисабон, както се изисква от становището на Съда от 1996 г.

Според проф. Атанас Семов „констатирайки, че Проектът на споразумение не разрешава много от съществуващите проблеми, Съдът на ЕС всъщност ни постави пред нов проблем: как ще функционират занапред двете системи – съюзната и страсбургската – без необходимата пряка връзка между тях, каквато трябваше да се изгради чрез присъединяването на ЕС към ЕКПЧ?“²³.

В своето становище 2/13 СЕС идентифицира седем основания за несъвместимост на проекта на споразумение за присъединяване с правото на ЕС.

²¹ § 278. При проверката на проекта на споразумение въз основа на правните критерии, посочени в член 6, параграф 2 ДЕС и Протокол № 8, както и с оглед на Декларация № 2, не се установяват обстоятелства, които да поставят сериозно под въпрос съвместимостта на предвиденото присъединяване на Съюза към ЕКПЧ с Договорите. Проектът на споразумение се нуждае единствено от някои незначителни изменения или допълнения, които могат да се направят без особени усилия.

²² Попова, Ж., А. Корнезов. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ – между трезвия правен анализ и популизма. В: Европейски правен преглед, 2/2015.

²³ Семов, А. Права на гражданите на ЕС, том III, С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017.

1. Съдът отбелязва, че проектоспоразумението не осигурява координация между член 53 от ЕКПЧ и член 53 от Хартата на основните права на Европейския съюз, които разрешават стандарти на националните закони за защита на основните права, по-високи от предвидените

Съдът счита, че върховенството, единството и ефективността на правото на Съюза биха могли да ограничат способността на държавите членки да предвидят национални стандарти за защита на основните права, по-високи от тези на Хартата, така че е необходима координация между прилагането на тези две разпоредби в случай на конфликт между двете нива на защита. Докато Европейският съд по правата на човека допуска в определени случаи една държава да проверява спазването на основните права от друга държава²⁴, СЕС се стреми да избегне риска от неутрализиране на своята съдебна практика *Melloni*²⁵, според която нивото на защитата на основните права, гарантирани от вътрешното право на държава членка, не трябва да бъде по-висока от тази, гарантирана от правото на Съюза.

2. СЕС счита, че проектоспоразумението не предвижда механизъм за отстраняване на риска от накърняване на принципа на взаимното доверие между държавите – членки на ЕС

Според Съда принципът на взаимно доверие между държавите членки е от основно значение в Европейския съюз. Този принцип изключва възможността държава членка, по-специално по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, да проверява зачитането на основните права от друга държава членка. А проектът на споразумение за присъединяване не взема предвид тази специфика на правния ред на Съюза.

3. СЕС счита, че проектоспоразумението не гарантира, че преюдициалното производство няма да бъде заобикаляно

Съдът изразява опасението си, че Протокол № 16 към ЕКПЧ, който позволява на висшите съдилища на държавите членки да отправят искания за консултативно становище до Европейския съд по правата на човека, може да накара тези съдилища да предпочетат Съда в Страсбург, вместо да се обърнат към Съда в Люксембург чрез класическата процедура за преюдициално запитване, предвидена в член 267 от ДФЕС, дори когато

²⁴ ЕСПЧ, решение *Tarakhel* от 4 ноември 2014 г. (№ 29217/12), свързано с прилагането на Дъблинския регламент.

²⁵ Съд на ЕС, решение *Melloni* от 26 февруари 2013 г. (дело C-399/11, EU:C:2013:107).

техните въпроси са свързани с правото на Съюза. При липсата на връзка между разпоредбите на Протокол № 16 и тези на член 267, СЕС отхвърля риска от заобикаляне на преюдициалното запитване.

4. СЕС счита, че проектспоразумението нарушава изричното изискване на член 344 от ДФЕС всеки спор между държави членки, свързан с Правото на ЕС, да се решава само и единствено от Съда в Люксембург

Според Съда проектспоразумението за присъединяване нарушава член 344 от ДФЕС, който забранява на държавите членки да разрешават споровете си, свързани с правото на Съюза, пред други международни юрисдикции, различни от нея. Всъщност проектспоразумението за присъединяване не изключва възможността две държави – членки на Съюза да отнесат спор, свързан с правото на Съюза, пред Европейския съд по правата на човека. Следователно СЕС се стреми да запази изключителната си юрисдикция по въпроса. Той счита, че член 33 от ЕКПЧ би позволил държава – членка на Европейския съюз да съди друга държава членка пред Европейския съд по правата на човека за неизпълнение на задължение, свързано с правото на Съюза, прикривайки го като въпрос за прилагане на ЕКПЧ.

5. Проектспоразумението нарушава изключителната компетентност на СЕС да се произнася по разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки

Съдът на ЕС счита, че създаденият с проекта на споразумение т. нар **механизъм на съ-ответника**, позволяващ по-специално на Съюза да действа и като ответник по спор, заведен срещу държава членка и засягащ правото на Съюза, може да доведе до възможността Съдът в Страсбург да се произнася относно разделението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки. От една страна, проектспоразумението за присъединяване предоставя на Европейският съд по правата на човека възможността да провери „правдоподобността“ на аргументите, наведени в подкрепа на твърдението, че правото на Съюза е приложимо. От друга страна, ако по принцип ЕСПЧ разполага с правомощието да осъди солидарно Съюза и въпросната държава членка, проектспоразумението за присъединяване позволява на Съда в Страсбург да реши, че само един от тях носи отговорност за нарушението. За СЕС Съдът в Страсбург не може да се произнася вместо него по въпрос, попадащ в неговата изключителна юрисдикция.

6. Така нар. „механизъм за предварително произнасяне“ трябва да бъде разширен

СЕС счита, че механизмът на така нар. „предварително произнасяне“, който му позволява, когато все още не е имал възможност да се произнесе относно съвместимостта на разпоредба от правото на ЕС с ЕКПЧ, да го стори, преди Европейският съд по правата на човека да се произнесе по спора, трябва да бъде разширен. От една страна, проектът на споразумение за присъединяване не изключва възможността самият Съд в Страсбург да тълкува практиката на Съда на Люксембург, за да прецени дали последният вече се е произнесъл относно съвместимостта на въпросната разпоредба на правото на Съюза с основните права и следователно дали е уместно да се използва механизмът на „предварително произнасяне“. От друга страна, докато проектът на споразумение за присъединяване предвижда сезиране на Съда на ЕС чрез процедурата на предварително произнасяне, така че да се произнесе по въпрос за валидност на вторичното право или тълкуване на Договорите на Съюза, той не предвижда такова сезиране, за да се произнесе по въпрос за тълкуване на вторичното право. В крайна сметка СЕС изисква автоматично уведомяване за всяко такова висящо дело пред Европейския съд по правата на човека, за да може да прецени дали вече се е произнесъл по същия въпрос.

7. Неправомерно и неоправдано предоставяне на неограничена компетентност на ЕСПЧ да се произнася по въпроси, свързани с ОВППС

И накрая СЕС счита, че проектоспоразумението за присъединяване ще даде право на Европейския съд по правата на човека, който е орган извън Съюза, да наблюдава спазването на основните права в рамките на цялата ОВППС, включително действия и поведение, които попадат извън юрисдикцията на СЕС съгласно Договорите. Съдът смята, че това би означавало предоставяне на изключителен контрол на Съда в Страсбург в областта на ОВППС.

В крайна сметка в своето становище 2/13 СЕС изтъква двадесетина пъти автономията на правото на Европейския съюз, която би била подкопана от проекта на споразумение за присъединяване и която Съдът на ЕС се стреми да запази.

Тези основания за несъвместимост бяха подробно коментирани и критикувани от юристи, които отбелязаха защитния характер на становището на СЕС, квалифицирано като „голямо разочарование“ от Съда в

Страсбург. Например някои автори говорят за „обсебен от контрола“²⁶. Защото „зад дългия списък от забележки, отправени от Съда към проекта на Комисията, изглежда се крие дълбоко отвращение към идеята за отстъпване на най-малко късче юрисдикционен суверенитет над правото на Съюза“²⁷. Други упрекнаха Съда за „буржоазификация, самодоволство или липса на смелост“²⁸. Според проф. Атанас Семов „През декември 2014 г. Съдът на ЕС направи присъединяването временно невъзможно, а според (моя...) по-задълбочен прочит на неговото становище: практически невъзможно“²⁹.

Въпреки това становище 2/13 посочва как проектът на споразумение за присъединяване трябва да бъде изменен, за да се премахнат тези основания за несъвместимост. Следователно той представлява референтната рамка за подновяване на процеса на присъединяване. „Приемам, че Становище 2/13 е историческо и правилно решение! Наложително е да отчетем както неговите странности (слабости?), така и огромния му принос. И максимално обективно да определим звученето му“³⁰. Обаче също така подчертава важни трудности, които трябва да се преодолеят, по-специално по отношение на механизма на съ-ответника и ОВППС.

III. Възобновяване на преговорите – процес с отворен край

A. Нов мандат за преговори

По време на заседанието си от 8 и 9 октомври 2015 г. Съвет по правосъдие и вътрешни работи потвърждава отново своя ангажимент за присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ и приканва Комисията да работи върху анализ на правните въпроси, повдигнати от СЕС в неговото становище 2/13.

В отговор на това между октомври 2015 г. и октомври 2018 г. Комисията представя три писмени коментара, обсъдени в групата FREMP, целящи да дадат отговори на възраженията на СЕС.

²⁶ Никола Петит, професор, и Жоел Пилорге-Вранкен, асистент, Юридически факултет, политически науки и криминология, университет на Лиеж, Становище 2/13 на Съда на ЕС: обсебен от контрола?, R.A.E. – L.E.A. 2014/4.

²⁷ Лабайл, А. Войната на съдите няма да се състои. Толкова по-добре? Безплатни забележки относно Становище 2/13 на Съда на Европейските общности относно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, 22 декември 2014 г., ELSJ Research Group.

²⁸ Жаке, Ж. П. Не на присъединяването към Европейската конвенция за правата на човека?, 23 декември 2014 г., www.droit-union-europeenne.be

²⁹ Семов, А. Права на гражданите на ЕС, том II, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.

³⁰ Семов, А. Ibid.

Финландското председателство успява да постигне съгласие в рамките на Съвета относно преговорна позиция на Съюза. Така на 25 септември 2019 г. в COREPER е валидиран консолидиран документ, като в него се вземат предвид коментарите на държавите членки. Даден е мандат на групата RELEX³¹, с която е свързана групата FREMP, за работата по вътрешните правила, отнасящи се до актове, попадащи в обхвата на ОВППС.

На 7 октомври 2019 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи изразява своя ангажимент за бързо възобновяване на преговорите със Съвета на Европа за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ.

На това заседание на Съвета Комисията прави декларация, в която припомня по-специално условията на член 218, параграф 11 от ДФЕС, който позволява на всяка държава членка, Европейския парламент, Съвета или Комисията да отнесе въпроси до СЕС с искане за становище. С това ЕК счита, че е от съществено значение да се гарантира съвместимостта на новото споразумение за присъединяване с правото на Европейския съюз.

На тази основа е подготвено възобновяването на преговорите между Комисията и Съвета на Европа.

Б. Финализиране на процеса – политически и правни условия

На 31 октомври 2019 г. председателят на Комисията г-н Жан-Клод Юнкер и първият заместник-председател г-н Франс Тимерманс информират генералния секретар на Съвета на Европа, че Европейският съюз е готов да възобнови преговорите за присъединяването си към ЕКПЧ. В същото време групите FREMP и RELEX на Съвета продължават да работят за създаване на проект за вътрешни правила.

На 13 ноември 2019 г. генералният секретар информира заместниците на министрите за желанието на Комисията да възобнови преговорите и посочва, че ще им направи предложения за формата, в който могат да се водят тези преговори. На своето 92-ро заседание, от 26 до 29 ноември същата година, CDDH предлага набор от разпоредби за продължаване на преговорите в рамките на *ad hoc* група, съставена от 47-те държави – членки на Съвета на Европа и представител на Европейския съюз („47+1“).

На 15 януари 2020 г. делегатите на министрите одобряват продължаването на *ad hoc* мандата на CDDH.

На 16 март 2022 г. Комитетът на министрите решава, че „съгласно член 8 от Статута на Съвета на Европа Руската федерация ще престане да бъде член на Съвета на Европа с незабавно действие. Поради това

³¹ Работна група на съветниците по външни отношения (RELEX).

Руската федерация вече няма да участва в работата на Управителния комитет по правата на човека и неговите подчинени органи, включително *ad hoc* групата за преговори на CDDH относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Тази група вече ще продължи преговорите във формат „46+1“.

Вече са проведени 16 срещи от *ad hoc* преговорната група на Съвета на Европа. Последната среща се провежда от 22 до 24 ноември 2022 г. Обаче перспективата за скорошно приключване на работата на преговорната група 46+1“ и представянето на готов проект на споразумение за присъединяване изглежда към днешна дата илюзорна.

Следва да се отбележи, че специфичната същност на ЕС, установяващ уникален наднационален правопорядък *sui generis*, по естествен начин въпрепятства простото му присъединяване към ЕКПЧ, по която страни до момента са само и единствено държави.

Да предположим, че все пак настъпи дългоочакваният ден и проектът е готов.

Ако СЕС даде положително становище, може да се обмисли подписването и сключването на споразумението за присъединяване. Вътрешните правила, както и решенията, разрешаващи подписването и сключването на споразумението за присъединяване, ще трябва да бъдат приети от Съвета с **единодушие** в съответствие с член 218, параграф 8 от ДФЕС.

Освен това решението за сключването на споразумението ще трябва да бъде ратифицирано от всички държави членки в съответствие с техните конституционни правила. Тази стъпка може да е дълга. Споразумението за присъединяване наистина ще трябва да бъде ратифицирано не само от Европейския парламент, но и от националните парламенти на 47-те (сега 46) държави, страни по ЕКПЧ. Органите на Съвета на Европа също ще трябва да го одобрят.

Не е изключено след преодоляване на правните проблеми процесът на присъединяване да се сблъска с нов проблем, този път от политически характер.

По време на текущите понастоящем нови преговори се внимава да не се създаде впечатление у 20-те държави – членки на Съвета на Европа, които не са членки на Европейския съюз, че държавите – членки на ЕС се стремят да получат привилегирован статут в рамките на конвенционалната система, имайки предвид че възраженията, отправени от страна на СЕС, целят единствено да открият и извлекат специфики за Съюза. Това е един от основните въпроси на тези нови преговори: докъде може да стигне Европейският съюз, за да защити автономията на своя правен ред

и докъде може да стигне Съветът на Европа, от своя страна, за да гарантира равенството на страните по ЕКПЧ и целостта на функционирането на съда в Страсбург?

Може ли да се намери тази балансова точка? Ако в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа 27-те държави – членки на Европейския съюз разработят политика на съгласувани действия – каквато в момента не съществува според различни наблюдатели – те ще бъдат мнозинството в Комитета, в противовес на 20-те други държави, страни по ЕКПЧ, които винаги са били подозрителни към риска от „двойни стандарти“. Следователно политическият баланс в рамките на Комитета на министрите може да бъде променен. Това може да има последици, по-специално по време на процедурата за наблюдение на изпълнението на решенията на Съда в Страсбург. Член 46 от Конвенцията предоставя обвързваща сила на решенията на ЕСПЧ и организира наблюдението на тяхното изпълнение от страна на Комитета на министрите, който би могъл с мнозинство от две трети да инициира процедура за неизпълнение въз основа на член 46, параграф 4.

Когато Европейският съюз се присъедини към ЕКПЧ, Европейският парламент ще трябва да номинира делегация в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), вероятно от осемнадесет членове като най-населените държави – членки на Съвета на Европа, за да може да участва при избора на съдия, представляващ Европейския съюз в Европейския съд по правата на човека. Тази делегация обаче трябва да може да участва в избора на 48-те съдии. Всъщност в момента всички национални делегации в ПАСЕ участват в избора на 47-те съдии. Извън този въпрос изглежда вероятно – освен това би било и легитимно – членовете на Европейския парламент, които ще заседават в ПАСЕ, да се стремят да участват и в дебатите на всяка от четирите ежегодни пленарни сесии на тази Асамблея. В по-широк план Европейският съюз ще участва и в механизмите за наблюдение на изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека, което е една от компетенциите на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Намирането на финално решение на това своеобразно уравнение с много неизвестни, каквото представлява по същество си процесът на присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ, явно ще продължи да бъде дълъг и сложен процес с отворен край, но пък, както се казва „целта си заслужава усилията“.