

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН – НОВА ЕПОХА В ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Христо Христов*

Измененията, внесени в уредбата на защитата правата на човека са сред най-съществените постижения, осъществени в рамките на Договора от Лисабон. Не е пресилено да се каже, че Договорът от Лисабон бележи навлизането на защитата на основните права в правото на ЕС в нова фаза на развитие, като предоставя на тази проблематика полагащото ѝ се място и значение сред корпуса норми на първичното право. След продължила близо четири десетилетия еволюция в защитата на основните права в рамките на европейската интеграционна система, след дълги дебати относно най-удачните форми, които трябва да следва тази защита, след намирането на йезуитско решение за предоставянето на определени гаранции за защитата правата на човека без наличието на изрично разрешение в рамките на Учредителните договори чрез практиката на Съда в Люксембург, Договорът от Лисабон въвежда правнообвързващ каталог на основните права, гарантирани на физическите и юридически лица в рамките на обществените отношения, обхванати от европейската интеграция и ясно определя какви са основните способности за тяхната защита. Същевременно е предвидена и необходимата правна основа за обвързване на Европейския съюз с Европейската конвенцията за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), като по този начин се гарантира синхронизирането на съществуващите форми и способности за защита и се осигурява разширяване обхвата и повишаване равнището на защита на основните права.

Как се отнася новата уредба към съществувалия досега ред на защита на основните права в правото на ЕС? Предоставени ли са нови гаранции за частните лица? Преодолени ли са недостатъците, които старата уредба разкриваше в някои чувствителни области като полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси? Каква ще бъде архитектурата на защита правата на човека в ЕС и неговите държави-членки след влизане в сила на Договора от Лисабон? Отговорите на всички тези въпроси са определящи, за да се направи равносметка за значението на предвидените в новата редакция на Учредителните договори разрешения относно защитата на основните права в правото на европейската интеграция.

* Авторът е асистент по право на Европейския съюз в Юридическия факултет на Софийския университет «Св. Климент Охридски».

I. ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА – КОНСТИТУЦИОННА ОСНОВА НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Договорът от Лисабон бележи завършващия етап от процеса на конституционализиране¹ защитата на основните права в правото на европейската интеграция. Той придава юридическа сила на Хартата на основните права (ХОП), като я поставя в йерархията на източниците на правото на ЕС на равнището на Учредителните договори.

1. Възникване и развитие на механизъм за защита на основните права в правото на ЕС

1.1. Липсата на механизъм за защита правата на човека в началната фаза на европейска интеграция

Защитата правата на човека е проблематика, която отсъства в началната редакция на учредителните договори. В началния етап на развитие на процеса на европейска интеграция тя не представлява обект на изрична уредба на общностно ниво. Никой от актовете, с които се поставят основните на европейското обединение не съдържа норми, третиращи правата на човека². При първоначалната конфигурация на правната и институционална система на Европейските общности, не е предвиден нарочен механизъм, който да гарантира спазването на основните права на личността.

Основната причина затова следва да се търси в преобладаващо икономическия характер на интеграционния процес през първите години на неговото развитие. Следва също да се има предвид, че през 50-ти години на XX век в уредбата на правата на човека централно място заемат правата от

¹ Употребата на понятията «конституционен» и «конституционализиране» във връзка с правната уредба на европейската интеграция в настоящата статия изхожда от практиката на Съда на Европейските общности (СЕО), в която Учредителните договори на интеграционните общности се определят като конституционна уредба на Общността, виж в този смисъл СЕО, 23 април 1986, *Les Verts*, дело 294/83, Rec. 1339.

² В началната редакция на Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) се съдържат две разпоредби, които непряко могат да бъдат свързани с проблематиката на защитата правата на човека – чл. 8, който забранява дискриминирането въз основа на националността и чл. 119, който забранява дискриминирането при заплащането на основа на пола.

политическо и гражданско естество. Защитата на тези права е предмет на националното конституционно право и съставлява съществена функция на демократичната държава. Що се отнася до правата от социално и икономическо естество, по отношение на тях съществуват силно различаващи се концепции и подходи между отделните държави членки. Очевидно авторите на европейския проект не са считали, че към началния етап на неговото осъществяване, когато цялото внимание и усилия са насочени към изграждането на общ пазар и гарантиране възходящото развитие на определени сектори от икономиката, защита на правата на човека трябва да бъде един от елементите на европейската интеграция. Не трябва да се забравя наред с това, че по същото време в Европа набира скорост и една друга нова организация на европейските демократични държави – Съветът на Европа, сред специфичните функции на която е именно гарантиране спазването правата на личността. Към този момент вече е подписана и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи на гражданите .

В този контекст през първите години на своята работа, Съдът на Европейските общности по същество отказва да разглежда случаи, в които се иска осъществяването на контрол относно зачитането правата на човека в актовете на европейските институции. Така в решението си по делото *Stork*³, Съдът отказва да се произнесе по искането за обявяване недействителността на регламент, приет от Върховния орган на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), на основа несъвместимостта му с правото на собственост, гарантирано от основния закон на Федерална Република Германия (ФРГ). СЕО изтъква: *„че според чл. 31 от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана, Съдът няма друго задължение, освен да осигури спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договора и регламентите по неговото изпълнение; като общо правило, той няма правомощието да се произнася по норми на вътрешното право; вследствие на това, Съдът няма да разглежда основанието, според което, приемайки своето решение, Върховният орган е нарушил принципи на германското конституционно право”*.

Много скоро обаче, практиката показва, че независимо от преобладаващо икономическите отношения, поставени под властта на интеграционната система, общностната правна уредба може да упражнява съществено въздействие над някои права на човека. Доколкото интеграционният процес се основава на

³ СЕО, 4 февруари 1959, *Stork & Cie. / Върховен орган*, дело 1/58, Rec. 43

предоставянето на компетентност по уредбата и регулирането на определени сектори на икономиката от националното към общностното ниво, отсъствието на механизъм за защита правата на човека в правната система на Европейските общности има за последица липсата на ефективни гаранции за зачитане правата на човека в областите, в които се реализира европейският проект. Ако на национално ниво действията на публичната власт се намират под контрола за зачитане правата на човека на общите и конституционните съдилища, то след предоставянето на компетентността в определена област на общностно ниво, тези форми на контрол губят своята ефективност за съответната област⁴, а компенсират общностен механизъм първоначално не е предвиден. Вследствие на това се достига до едно състояние на своеобразен вакуум в защитата на основните права на нивото на Общността. В общностното право няма изрична уредба на основните права, не е предвиден и нарочен ред, по който може да се релевира тяхното нарушаване в актовете и действията на интеграционните институции, органи и длъжностни лица.

1.2. Защитата правата на човека като общи принципи на общностното право

Изправени пред тази ситуация, органите за конституционен контрол на някои държави членки по същество отказват да зачитат примата на правото на Европейските общности и си присвояват властта да упражняват контрол относно спазването на правата на човека в актовете и нормите на общностното право. Така през 1967 година Конституционният съд на ФРГ постановява в решението си по делото „*Solange I*”, че ще осъществява контрол относно спазването правата на човека в Правото на Европейските общности, *“докато не съществува еквивалентна система за защита правата на човека в общностното право”* и ще обявява за неприложими в Германия тези норми на общностното право, които противоречат на основните права и свободи, гарантирани от Основния закон на ФРГ. Според германския конституционен съд липсата на общностен механизъм за защита правата на човека и на каталог на основните права и свободи на личността в общностното право води до демократичен дефицит и

⁴ По силата на интеграционната уредба единствено компетентен да се произнася относно законността на актовете на европейската интеграция е СЕО. Наред с това съобразно принципа на примата (предимството) на общностното право, правото на държавите-членки не може да противоречи на правото на Европейските общности. Националните органи са длъжни да не прилагат тези норми на своя правен ред, които противоречат на нормите на общностното право.

лишава гражданите на ФРГ от ефективна защита на техните права в областите, предоставени в компетентност на европейската интеграционна система. Скоро след това подобна позиция заема и Конституционният съд на Италианската република в решението си по делото *Frontini*.

Позицията, възприета от органите за конституционен контрол на ФРГ и Италия разкрива сериозен риск за нормалното функциониране на общностния правен ред и за успешното развитие на интеграционния проект. Ключов елемент в правната система на европейската интеграция е осъществяването на тълкуване и контрол относно действителността на правните актове и норми от централизиран юрисдикционен орган – Съдът в Люксембург. Да се допусне съдилищата на една или друга държава членка да осъществява контрол над зачитането на основните права в общностното законодателство и да прилагат избирателно правните актове и норми на Общността, означава се постави под въпрос действието на правото на Европейските общности като самостоятелен правопорядък, чиито норми са еднообразно приложими във всички държави-членки. Подобно положение би представлявало сериозна, дори непреодолима пречка пред изграждането на общия пазар и провеждането на предвидените в Договорите общи политики. С оглед на това за Съда на Европейските общности намирането на изход от тази ситуация, се явява въпрос от първостепенна важност.

При липсата на изрична уредба на разглежданата проблематика, Съдът в Люксембург намира решение чрез формулата на общите принципи на общностното право, спазването на които е натоварен да гарантира⁵. Така в решението си по делото *Stauder*⁶, CEO за първи път признава значението на зачитането правата на човека в общностния правен ред. Съдът приема, че е компетентен да следи за спазването на основните права и свободи на личността като общи принципи на правото на Европейските общности. Той постановява, че спорната разпоредба от акта на Комисията „не съдържа никакъв елемент, който е от естеството да постави под въпрос основните права на личността, разбирани като общи принципи на общностното право, зачитането на които се осигурява от Съда”.

⁵ Общите принципи на правото са особен източник на правото на европейската интеграция, развит в практиката на CEO. Съдът изгражда този оригинален източник като стъпва на разпоредбата на чл. 220 ДЕО, според който Общността се основава на зачитането на правото и чл. 288 ДЕО, който оправомощава Съда да прилага принципите на правото, общи за държавите членки.

⁶ CEO, 12 ноември 1969, *Stauder./Град Улм*, дело 29/69, Rec. p.419.

Как обаче се решава кои основни принципи са общи за правото на Общността? СЕО не извежда произволно общите принципи на правото. В своята практика той стъпва обикновено на правото на държавите членки или на международноправни актове, по които те са страна. Такъв е подходът на общностната юрисдикция и при извеждането на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности. В тази логика в решението си по делото *Internationale Handelgesellschaft*⁷, постановено по преюдициален въпрос на германски административен съд относно действителността на регламент на Съвета от 13 юни 1967 г., свързан с общата организация на пазара на зърнени храни, СЕО определя общите конституционни традиции на държавите членки като източник за извеждане на правата на човека, които се явяват общи принципи на правото на Европейските общности. Съдът потвърждава, че *„зачитането на основните права е неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда; зачитането на тези права, трябва да бъде осигурено въз основа на общите конституционни традиции на държавите членки, в рамките на структурата и целите на Общността“*.

В решението си по делото *Nold*⁸, СЕО определя, че в преценката кои права на човека са защитени като общи принципи на правото на Европейските общности ще се ръководи също от тези международноправни актове в областта на защитата правата на човека, по които държавите членки са страни или в разработването на които са участвали. Малко по-късно Съдът постановява в решението си по делото *Rutili*⁹, че ЕКПЧ в частност ще служи като ръководна насока за определяне кои правата на човека са общи принципи на общностното право. През 1979 с решението по делото *Hauer*¹⁰ съответно, СЕО потвърждава особеното значение на ЕКПЧ сред останалите международноправни актове в областта на защитата на правата на човека и приема, че Конвенцията ще се явява основна ръководна насока в произнасянето му по дела, свързани със защита на основните права.

Общностната юрисдикция прави своеобразно обобщение на развития от нея механизъм за защита на основните права чрез общите принципи на правото в решението си по делото *ERT*¹¹. В него Съдът казва: *“...според постоянната съдебна практика, правата на човека са неразделна част от общите*

⁷ СЕО, 17 декември 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, дело 11/70, Rec. 1125.

⁸ СЕО, 14 май 1974, *Nold с./Комисия на Европейските общности*, дело 4/73, Rec. 985.

⁹ СЕО, 28 октомври 1975, *Rutili / Ministre de l'Intérieur*, дело 36/75, Rec. 1219.

¹⁰ СЕО, 13 декември 1979, *Hauer/Рейнланд-Пфалц*, дело 44/79, Rec. 3797.

¹¹ СЕО, 18 юни 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi*, дело C-260/89, Rec. I –2925.

принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда. За тази цел Съдът взема предвид конституционните традиции на държавите членки, също както и насоките, които дават международноправните актове по защитата на човешките права, по които държавите членки са страни, или в чието изработване са участвали... В тази връзка ЕКПЧ има особено значение...Вследствие на това, е недопустимо приемането от Европейските общности на актове, несъвместими със спазването на правата на човека, признати и гарантирани по този ред.”

В същото решение обаче СЕО ясно очертава спецификата на общностния механизъм за защита правата на човека и особения характер на неговата връзка с ЕКПЧ: *“...Съдът няма компетентността да преценява съответствието с ЕКПЧ на националното законодателство, което не влиза в полето на общностното право. За сметка на това, винаги, когато дадена правна уредба влиза в приложното поле на общностното право, Съдът, сезиран с преюдициален въпрос, трябва да предостави всички тълкувателни елементи, необходими, за да прецени националният съд, съответствието на тази уредба с основните права на личността, спазването на които се осигурява от СЕО, така, както те следват в частност от ЕКПЧ”*¹².

В контекста на изтъкнатото дотук може да се заключи, че СЕО не осъществява общ контрол относно спазването правата на човека в актовете на държавите-членки. Съдът следи за зачитането на тези права, които е извел като общи принципи на правото на Европейските общности в актовете и нормите на Общността, както и в актовете на националното право, които са приети в приложение на общностни правни норми или попадат в приложното поле на Договорите. Същевременно ЕКПЧ не е източник на общностното право, няма обвързващо действие за Европейските общности, а служи за ръководна насока при произнасяне на Съда в Люксембург относно основните права, защитени като общи принципи на правото на Общността. СЕО преценява във връзка с поставен пред него конкретен случай на кои съдържащи се в Конвенцията права са общи принципи на общностното право и по този начин им придава задължителен характер в рамките на правната система на Европейските общности. В по-новата си практика, Съдът се позовава многократно на ЕКПЧ, както употребата на Конвенцията като ориентир става толкова обичайна, че общностната юрисдикция започва да препраща пряко към практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

¹² Т. 42 от цитираното решение.

Посредством така развитата от СЕО формула на защита правата на човека постепенно в общностния правен ред са утвърдени широк кръг от основни права, по същество всички основни права, познати в държавите-членки на интеграционната система. Своеобразна оценка за еволюцията на общностния механизъм за защита правата на човека е настъпила промяна в позицията на Конституционния съд на ФРГ, който през 1986 година в решението си по т.нар. дело *“Solange II”*, приема, че промените, настъпили в общностния правен ред позволяват да бъде осигурена достатъчна степен на защита на основните права. Предвид на съществуването в правната система на Европейските общности на защита на правата на човека, равностойна на тази, осигурена във Федерална Република Германия, германската конституционна юрисдикция решава да преустанови упражняването на контрол над производното право на Общността *“докато тази защита остане равностойна”*.

2. Конституционализиране на защитата на основните права в правото на ЕС

2.1. Материалноправна уредба на правата на човека в правото на ЕС

Развитият от общностната юрисдикция механизъм за защита правата на човека предоставя определени гаранции за защита, които обаче могат да бъдат приведени в действие постфактум, в хипотеза, когато тези права вече са засегнати. От друга страна, още от първите години на спора относно защитата на правата на човека, една от основните критики към формулата на Съда в Люксембург, е че тя не е основана на ясен и изчерпателно уреден общ каталог от права и от тази гледна точка крие известен риск от засягане на правната сигурност, дори от конюктурност в осъществяваната защита. Затова още през 70-те години различни автори и специалисти в разглежданата материя поставят въпроса за развитието на материалноправна уредба на нивото на първичното право на Общността, която да установи изрично основните права, защитени в рамките на интеграционното право, както и реда на тяхната защита.

Таза логика бива възприета постепенно и от основните общностни институции. В съвместна декларация от 5 април 1977 година Европейският парламент, Комисията и Съветът, заявяват своята воля *“да зачитат в*

упражняването на своята власт и в осъществяването на целите на Общността... основните права, както те следват от конституциите на държавите членки и от ЕКПЧ". Чрез този акт основните политически институции на европейското обединение потвърждават развитата от СЕО формула на защита на правата на човека, макар актът, с който правят това да има естеството на политическа декларация. Една година по-късно, държавните и правителствени ръководители, прокламират по време на Европейския съвет в Копенхаген, че *"зачитането и развитието на представителната демокрация и правата на човека във всяка държава-членка съставляват един от основоположните елементи на принадлежност към Европейската общност"*. Въпреки че тези две стъпки не водят до конкретно изменение в нормативния ред на европейската интеграция, те откриват пътят към вписването на защитата правата на човека в първичното право на Европейските общности.

Следващ ход в тази посока е приетият през 1984 г. проект за нов основен акт на европейското обединение, подготвен от Европейския парламент и наречен *"Договор за Европейският съюз"*¹³. Проектът съдържа разпоредби, предвиждащи създаването както на общностен каталог на основните права и свободи, така и присъединяването на Европейската общност към ЕКПЧ. Въпреки че предложението на Европейския парламент остава без конкретни правни последици, то несъмнено играе ролята на катализатор, за да се стигне до включването през 1986 година в Единния европейски акт (ЕЕА) на изричен текст относно защитата правата на човека. Въпреки че първоначалните предложения са насочени към вписването на нарочна разпоредба в основната част на Договорите, каквото е и предложението на Европейския парламент, крайният резултат е споменаването правата на човека в преамбюла на ЕЕА. Така държавите членки декларират: *"своята решимост да развият заедно демокрацията, като се основават на правата на човека, признати в конституциите и законите на държавите членки, в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в Европейската социална харта, в частност свободата, равенството и социалната справедливост"*. Нарочен акорд е поставен върху специфичната роля, която Европейската икономическа общност следва да играе в отстояването правата на човека по света, като *"като придава особено значение на принципите на демокрацията и зачитането правата на човека в своите външни отношения"*. Без да променя юридическите измерения, които защитата правата на човека има в правния ред на Общността, предвидената в ЕЕА формула може

¹³ Това е т.нар. проект "Спинели", приет от Парламента на 14 февруари 1984 година.

да бъде разглеждана като начало на процеса на конституционализиране на правата на човека и включването им като елемент на този кръг норми, които определят правния фундамент на европейското обединение.

Следваща стъпка по посока формирането на материалноправна уредба на правата на човека в първичното общностно право е приетата през 1989 г. Харта на основните социални права на работници в Европейската общност. Тя е резултат от желанието на преобладаващата част от държавите членки, на Европейския парламент, на Европейската комисия и социалните партньори на европейско ниво, да утвърдят значимостта на преодоляването на социалните проблеми в изгражданите на общия пазар. Още към този момент ясно се проявява разбирането за необходимостта от признаване на социалните права в общностното право и от гарантиране на тяхното упражняване като част от правната уредба на общия пазар. Особено решителна е позицията на Европейския парламент, който се обявява не просто за прокламирането на основните социални права като част от правото на Европейските общности, но и затова да бъде осигурена възможност за тяхната защита пред СЕО. В този контекст в режим на взаимодействие между Европейската комисия, Европейския парламент и Икономическия и социален комитет, бива разработен конкретен текст на Харта на социалните права на Европейската общност. Поради категоричното несъгласие с придаването на обвързващо действие на подобен общностен акт от страна на Великобритания, ръководена по това време от Маргарет Тачер, се стига до официализирането на Социалната харта под формата на декларация на държавните и правителствени ръководители на 11 държави-членки на Европейската икономическа общност по време на Европейския съвет в Страсбург на 9 декември 1989 г. Макар лишена от правно действие, хартата представлява ориентир за бъдещото развитие на общностната правна уредба в материята на социалните права. Тя предвижда създаването на редица права от социален характер, сред които: правото на работа в държава-членка по собствен избор; правото на справедливо трудово възнаграждение; правото на социална защита; правото на професионална квалификация.

В логиката на този процес с подписването на Договора от Маастрихт през 1992 г. за първи път се създава изрична правна уредба на нивото на първичното право, която третира проблематиката на правата на човека и тяхната защита. В Договора за Европейския съюз е включена разпоредбата на чл. F(2), впоследствие чл. 6(2), който предвижда: *“Съюзът защита основните права, така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950*

година, и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на общностното право.” Тази формула не внася нови елементи в развития от СЕО механизъм за защита правата на човека, но чрез отразяването му в първичното право, го утвърждава изрично като един от елементите на законността в общностния правен ред. Зачитането правата на човека е определено също като насока на действията в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и в областта на Сътрудничеството за развитие .

Съществен напредък в уредбата на защитата правата на човека в първичното право бележи Договорът от Амстердам. Той прокламира в нов параграф 1 на чл. 6 от ДЕС: *“Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава, като общи за държавите-членки принципи.”* Без да води до конкретни изменения в съществуващия механизъм за защита правата на човека, визираната разпоредба издига спазването на тези права като основоположен принцип на европейската интеграция. Като особена гаранция за спазването на правата на човека е предвиден и специален ред на политически контрол над държавите членки, уреден в чл. 7 ДЕС. По подобие на проекта „Спинели”, Договорът от Амстердам предвижда, че в случай на *„тежко и продължаващо нарушение”* от една държава-членка на предвидените в чл. 6(1) ДЕС принципи, Съветът може по предложение на 1/3 от държавите членки или на Комисията, с единодушие да ограничи определени права на съответната държава-членка, произтичащи от правото на ЕС, в това число и правото на глас в Съвета¹⁴. С ревизията от Амстердам в първичното общностното право са включени и някои материалноправни разпоредби, които създават необходимата правна основа за приемане на мерки, насочени към спазване на правото на недискриминация, с оглед на евентуалното му засягане по причини, свързани с пола, расовия или етнически произход, религия или убеждения, инвалидност или сексуална ориентация. Договорът от Амстердам включва в първичното право и нови разпоредби, свързани с гарантирането на равенството на мъжете и жените. С изменение в чл. 2 и чл. 3 ДЕО постигането на равенство между мъжете и жените е издигнато като една от основните цели на европейската интеграция,

¹⁴ Предвиденият механизъм на политически контрол е допълнен в Договора от Ница. Предвидена е възможността да бъдат отправени препоръки на една държава членка в случай на *„явен риск от тежко нарушение”* на принципите, постановени в чл. 6(1) ДЕС. Препоръките могат да бъдат отправени от Съвета с мнозинство 4/5, по предложение на 1/3 от държавите членки, Европейския парламент или Комисията.

като ЕС е задължен във всички свои действия да работи за постигането на тази цел.

2.2. Хартата на основните права и конституционализирането на уредбата на правата на човека в правото на ЕС

Приемането на Хартата на основните права по време на Европейския съвет в Ница през декември 2000 г. бележи навлизането на конституционализирането на защитата правата на човека в правото на ЕС в заключителна фаза. Разработването на Хартата става по инициатива на Германия. Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 решава различните права, признати в практиката на Съда, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки и от международноправните актове, по които те са страна, да бъдат кодифицирани и обединени в един общ акт на правния ред на ЕС. Във възложения от Европейския съвет мандат е визирано в Хартата да бъдат изведени три категории права: първата категория, т.нар. права на свобода и равенство, различните процедурни по своя характер права, гарантирани от ЕКПЧ и националните конституции; втората категория – правата произтичащи за гражданите от европейското обединение; третата категория права - според решението на Съвета следва да бъдат *„взети предвид социални и икономически права, уредени в Европейската социална харта и в Хартата на основните социални права на работниците в Европейската общност“*.

За изработването на Хартата е избран един нов способ – формиран е специален корпус, които сам се определя като „конвент“. Конвентът е съставен от представители на националните парламенти, на държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, на Европейската комисия, на Съда на Европейските общности. Чрез тази формула се търси придаването на по-широка демократична легитимност на изработването на Хартата. Текстът на документа е развит и конкретните му разпоредби са формулирани по начин, който би следвало да има като правнообвързващ акт. Доколкото обаче определени държави членки не приемат създаването на каталог на основните права, който се ползва с юридическа сила, Хартата е официализирана като междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията, които се ангажират в своите действия да зачитат предвидените в нея права.

Хартата на основните права кодифицира изведените в практиката на Съда права, но съдържа и някои същностно нови решения, както по отношение на формулираните права, така и по отношение обхвата на тяхната защита. Подобно на ЕКПЧ тя урежда основните граждански и политически права. В нея същевременно се съдържат и разпоредби относно икономическите и социални права, както и някои нови права, възникнали в резултат на социалния прогрес и технологичния напредък, като защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, биоетичните права, защита на личните данни. Хартата не разделя уредените права и свободи по класическа класификация, на граждански и политически от една страна и социални и икономически от друга. Тя почива на концепцията за неделимост на основните права и свободи, като ги обобщава в шест групи, в съответствие с обекта, който те имат, свързвайки всяка група с ценностите, на които се основава ЕС: Достойнство¹⁵, Свободи¹⁶, Равенство¹⁷, Солидарност¹⁸, Гражданство¹⁹ и Правосъдие²⁰.

Особено значение има фактът на поставянето на социалните и икономически права наравно с гражданските и политически права. Това решение ясно отразява, че социалните права са основоположен елемент на европейското обединение и че европейското обединение има ясно определено социално измерение. С проблематиката на социалните права обаче са свързани

¹⁵ В тази група влизат правото на лично достойнство, правото на живот и отмяната на смъртното наказание, правото на неприкосновеност на личността, забрана на изтезанията, нечовешкото или унижително отношение, забраната на робството и принудителния труд.

¹⁶ Към тази категория се отнасят правото на свобода и сигурност, правото на личен и семеен живот, защита на личните данни, право на брак и създаване на семейство, свобода на съвестта, мисълта и религията, свобода на словото и информацията, свобода на събранията и сдружаването, свобода на изкуството и науката, правото на образование, право на труд и свободен избор на професия, свобода на предприемачеството, право на собственост, право на убежище, защита в случай на изгонване, експулсиране и екстрадиция.

¹⁷ От категорията на правата на "Равенство" са: равенство пред закона, недискриминация, културно, езиково и религиозно многообразие, равенство на мъжете и жените, права на детето, права на възрастните хора, право на интеграция на хората с увреждания.

¹⁸ Правата на "Солидарност" са: право на информация и консултиране на работниците в предприятието, право на колективни преговори и колективни действия, право на достъп до службите по заетостта, право на защита в случай на неправомерно уволнение, здравословни и безопасни условия на труд, забрана на детския труд и защита на младежкия труд, защита на семейния живот при трудова дейност, право на социално осигуряване и социална помощ, право на здравна защита, право на достъп до услуги от общ икономически интерес, защита на околната среда, защита на потребителите.

¹⁹ Права от категорията на „Гражданство“ са: право на участие в изборите за Европейски парламент, право на участие в местни избори, право на добра администрация, право на достъп до документация, право на жалба до европейския омбудсман, право на петиция, право на свободно движение и установяване, право на дипломатическа и консулска защита.

²⁰ От категорията „Правосъдие“ са: правото на ефективна защита и безпристрастен съд, презумпция за невинност и право на защита, законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, право на освобождаване от повторно наказателно преследване или наказание за едно и също деяние.

и някои от най-сериозните пречки пред постигането на съгласие относно придаването юридическа сила на Хартата, доколкото в различните държави членки съществува различно разбиране за правната същност и механизмите на гарантиране на тези права. Вследствие на това, за да бъдат включени в Хартата този род права, се налага едно компромисно решение. Правата от икономическо и социално естество са разделени в две категории: същински субективни права и права-принципи²¹. Така правата, които имат естеството на субективни права, могат да бъдат пряко защитавани по съдебен ред от частните лица, докато правата-принципи имат действие с оглед вторичната правна уредба. Те не могат да бъдат защитавани по съдебен ред, освен в случаите, когато актовете на производното право или на националното законодателство ги нарушават.

Макар че към момента на прокламирането ѝ по време на Европейския съвет в Ница през 2000 г. на Хартата на основните права не е дадено обвързващо действие, тя очевидно е написана като каталог на основните права и свободи, предназначен да има юридическа сила. В очакване на този момент Харта на основните права все пак не е напълно лишена от ефект в правото на ЕС. На първо място, следва да се има предвид, че трите институции на Съюза, утвърдили хартата със споразумение помежду си, се ангажират да спазват във всички свои действия постановените в нея права. От друга страна, са налице редица случаи, в които генералните адвокати в СЕО, се опитват да утвърдят Хартата като източник за практиката на Съда. Така например в заключенията си по делото *BECTU*²², генералният адвокат Тидзано посочва: „в един спор относно съдържанието и обхвата на едно основно право, не е възможно да се пренебрегват разпоредбите на Хартата, нито очевидното ѝ предназначение да служи, когато съответните разпоредби го позволяват, за основен ориентир за всички субекти – държави-членки, институции, физически и юридически лица – на общностната сцена“. Генералният адвокат Леже, в заключенията си по делото *Conseil/Hautala*²³ също изтъква, че „същността на прокламираните в Хартата права, не позволява тя да бъде считана за обикновена декларация на морални принципи, която няма последици.“ В решението си по делото *Max mobile*²⁴, Първоинстанционният съд възприема тази логика и определя, че „правото на добра администрация е част от

²¹ Виж **Jean-Paul JACQUE**, *Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, L'Europe des libertés, n° 4, p. 5.

²² Заключение на Генералния адвокат Антонио Тидзано, 8 февруари 2001, *BECTU/ Secrétaire d'Etat pour le commerce et l'industrie*, дело C-173/99.

²³ Заключение на Генералния адвокат Филип Леже от 10 юли 2001, *Hautala*, дело C-359/99.

²⁴ ПИС, 30 януари 2002, *Max.mobil*, дело T-54/99, Rec. II-313;

общите принципи на правовата държава...както това потвърждава чл. 47 от Хартата на основните права". В друго свое решение – *Philip Moris*²⁵, ПИС подчертава, че макар да няма обвързващо действие, харта „показва значението, което имат в общностния правен ред правата, които прокламира". Съдът на Европейските общности дълго време отказва да заеме подобна позиция, независимо от изводите на генералните адвокати, а в някои случаи и позициите на страните²⁶. Едва през 2006 година в решението си по делото *Парламента/Съвета*²⁷, Съдът в Люксембург приема, че Хартата на основните права следва да бъде разглеждана като ориентир в тълкуването на приетите от институциите актове по отношение на определени техни елементи, свързани с някое основно право. По думите на самата общностна юрисдикция: „макар тази Харта да не е правнообвързващ акт, общностният законодател същевременно ѝ признава определено значение, като потвърждава във второто съображение на директивата, че тя зачита принципите, признати не само от чл. 8 ЕКПЧ, но също и от Хартата"²⁸. Иначе казано, СЕО не приема, че Хартата на основните права проявява правно действие. Той не я определя дори като ръководно начало, за да преценява кое основно право е гарантирано като основен принцип на правото на ЕС. Съдът се произнася, че ще разглежда хартата като насока на тълкуване, когато трябва да прецени точното съдържание на определени разпоредби, приети от законодателя на интеграционната система.

В хода на приемане на Договора за Конституция за Европа (ДКЕ), интегрирането на Хартата на основните права в текста на Учредителните договори се налага като естествено решение, въпреки противопоставянето на Великобритания и Ирландия. Хартата е включена в нейната цялост, без да бъдат извършвани каквито и да е съществени промени. Предвидени са определени допълнения, гарантиращи, че обвързващото действие на Хартата няма да има за последица разширяването на компетентността на Съюза – чл. II-111(1) и (2) ДКЕ, също както и разпоредби, даващи насоки относно тълкуването и прилагането на уредените в Хартата права – чл. II-112(4) ДКЕ. Блокирането на процеса на ратификация на ДКЕ вследствие неуспеха на референдумите за ратификация на Договора във Франция и Холандия не позволяват прието разрешение да породи целените правни последици.

²⁵ ПИС, 15 януари 2003, *Philip Moris International*, съед. дела. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, Rec. II-1;

²⁶ СЕО, 23 октомври 2003, *RTL Television*, дело C-245/01, Rec. I-12489;

²⁷ СЕО, 27 юни 2006, *Парламента/Съвета*, дело C-540/03, Rec. I-5769.

²⁸ Виж т. 38 от мотивите по решението.

Приемането на Хартата на основните права на ЕС от Европейския съвет в Ница и включването ѝ като част II на Конституционния договор бележи възможността за навлизане на механизма за защита правата на човека в ЕС в нов етап на развитие. Липсата на обвързващо действие на Хартата и блокирането на влизането в сила на Европейската конституция обаче отлагат във времето постигането на това качествено ново ниво на защита на правата на човека в правния ред на европейското обединение. То става възможно с Договора от Лисабон, един от централните въпроси в преговорния процес по който е именно как да бъде решен въпросът с придаване юридическа сила на Хартата. В резултат на позицията на Обединеното кралство, Хартата на основните права няма да фигура като разгърната уредба в основния текст на Договорите. Запазва се същевременно най-важното разрешение, което ДКЕ предвиждаше – придаването на юридическа сила на Хартата, превръщането ѝ в действащо право на ЕС. Макар да не е част от основния текст на Договора, според чл. 6(1) от Договора за Европейския съюз след измененията по Договора от Лисабон (ДЕС-ДЛ) Хартата на основните права на Европейския съюз *„има същата юридическа сила като Договорите“*. Така, като изваждат Хартата от основния корпус норми на Договорите, за да отчетат, че Договорът от Лисабон е различен от Европейската конституция, че той не представлява конституция, наред с други аргументи и поради това, че не съдържа Хартата на основните права, държавите-членки включват една отделна разпоредба, която от правна гледна точка дава същия краен резултат, какъвто предвиждаше Европейската конституция.

Предвид на придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права, особен акцент следва да бъде поставен на някои особености на уредбата на съдържащите се в нея права, както и на няколко важни правила относно прилагането ѝ, включени в общите разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата, уредени в дял VII. На първо място, правата заложи в Хартата обвързват както институциите на Съюза, когато упражняват своите правомощия и приемат актове на правото на ЕС, така и държавите-членки, когато прилагат актове на общностното право или приемат собствени актове и действия в приложното поле на общностното право. В досегашната практика на СЕО относно защитата правата на човека като основен принцип на общностното право, недвусмислено е установено, че основните правата-гарантирани като основни принципи на правото на ЕС, обвързват не само институциите на Съюза, но също и държавите-членки в приложното поле на общностното право. С оглед на това, като се има предвид нормата на чл. 53 на Хартата, която указва, че нейното прилагане не може да има за последица ограничаване на вече предоставената от правото на ЕС степен на закрила, следва да се приеме разширителен прочит на чл. 51(1) ХОП и да се заключи, че Хартата обвързва държавите не само когато прилагат актове на правото на Съюза, но също когато извършват каквито и да е действия, спадащи в неговото приложно поле.

На второ място, въпреки че почива на принципа на единство в уредбата на основните права и не установява каквато и да е йерархична категоризация на уредените в нея права, Хартата съдържа права, които имат различно естество, разнороден корен и подлежат на прилагане по различен начин. Освен изрично уреденото в чл. 52(5) ХОП разграничаване между същински субективни права и права-принципи, следва да се има предвид, че в Хартата се съдържат права, произтичащи от изграждането на вътрешния пазар, права свързани с института на Европейското гражданство и класически основни права, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки, ЕКПЧ или други международноправни актове в разглежданата проблематика. Защитата на една част от основните права – тези, които са същински субективни права, се проявява в задължението на институциите или държавите-членки да зачитат съответните нормативни предписания във всички свои актове и действия, като нарушаването на това задължение влече незаконосъобразност на актовете и действията на институциите или нарушаване на правото на ЕС за актовете и действията на държавите-членки. Упражняването на тези права може да се иска пряко от съдилищата. Прилагането на основните права които се явяват права-принципи съответно се състои в приемането на законодателни и изпълнителни актове от институциите на Съюза или от държавите-членки, които евентуално биха могли да се оспорват от частните лица по съдебен ред като нарушаващи гарантираните права принципи.

На четвърто място, според чл. 51(2) на Хартата, нейното прилагане не може да има за последица разширяване на компетентността на Съюза. Тази разпоредба цели да разсее страховете на определени държави-членки и суверенистки среди, според които съществува риск в хода на прилагането на основните права, най-вече чрез евентуални решения на Съда, да се осъществи разширяване на полето на действие на интеграционната система в нови материи. Поради тази причина още с началната редакция на Хартата при прокламирането ѝ в Ница през 2000 г. беше предвидена клауза, която изрично указва, че гарантираните права обвързват институциите и държавите-членки в рамките на предоставената компетентност в едни или други материалноправни разпоредби в основния текст на Договорите. От друга страна изрично се указва и това, че чрез уредбата на едни или други права в рамките на Хартата, не се внасят изменения в материалноправната уредба на компетентността.

Някои допълнителни правила относно прилагането на Хартата произтичат и от включения към Договора от Лисабон Протокол № 30. Включването на Протокола се налага с оглед постигане съгласието на Великобритания и Полша за придаване юридическа сила на Хартата на основните права. Категорично следва да се разсеят направените тълкувания и изказаните опасения, че прилагането на Хартата по отношение на Обединеното кралство и Полша ще бъде изключено или значително ограничено вследствие включването на визирания Протокол в корпуса норми на първичното право. За да се прочете

заложеното в него, той следва да бъде тълкуван в светлината на своя Преамбюл. В него недвусмислено е указано, че Хартата обвързва двете държави, доколкото тя *„потвърждава отново признатите в Съюза права, свободи и принципи и ги прави по-ясни“*, а от друга страна Обединеното кралство и Полша безусловно са обвързани от общностното право. Преамбюлът указва също, че целта на включените в Протокола разпоредби е да внесат яснота относно някои аспекти от прилагането на Хартата.

На тази база, какво е съдържанието на разпоредбите на Протокола? Чл. 1(1) по същество констатира по отношение на Хартата едно положение, което е валидно както за тези две държави, така и за всички останали. И без това уточнение, Хартата не разширява компетентността на Съда на ЕС или на националните юрисдикции относно осъществявания контрол над спазването на общностното право, в рамките на която, тези съдилища съответно ще следят и за спазването на уредените в нея права. Юрисдикцията на ЕС осъществява контрол над зачитането на основните права в рамките на общо предоставените й правомощия по различните производства, които протичат пред нея. Що се отнася до компетентността на националните съдилища да осъществяват контрол относно зачитане на уредените в Хартата права, Хартата не съдържа уредба по този въпрос. Компетентността на националните съдилища да осъществяват контрол в материята на правото на ЕС произтича от задълженията на държавите-членки по прилагане на Договорите и актовете, приети в изпълнение на Договорите. Конкретните общи правила на този контрол са изведени от принципите на прилагане на правото на Съюза. Правораздавателните органи на държавите-членки ще бъдат обвързани да осъществяват контрол по зачитане на уредените в Хартата права именно в рамките на своята обща компетентност по прилагане на правото на ЕС, а не въз основан на определено самостоятелно основание.

Що се отнася до чл. 1(2) от Протокол № 30, визираната разпоредба указва, че по отношение на Обединеното кралство и Полша, уредбата в дял IV на Хартата *– „Солидарност“*, *„не създава защитими по съдебен ред права“*, освен ако съответните права не са предвидени във вътрешното законодателство на двете държави. Като се има предвид, че според Преамбюла на разглеждания Протокол, Хартата не създава нови права и принципи, а *„потвърждава отново признатите в Съюза права“*, като се има предвид, че логически тази разпоредба цели да установи определено специално правило по отношение на двете държави, как следва да бъде разчетен чл. 1(2) от Протокол №30? Разпоредбата може да бъде тълкувана в две посоки. Ако се придържаме към това, че Хартата не създава нови права, основателно е да се приеме, че това разрешение възпроизвежда още веднъж вече очертаното както в Преамбюла на самата Харта, така и в Преамбюла на Протокол №30 положение, че ХОП потвърждава признатите в ЕС основни права, без да създава нови права или принципи. Следователно от чл. 1(2) не произтича особено правило по

приложението на Хартата. Ако приемем, че чл. 1(2) цели да установи определено специално правило по отношение на двете държави, то е възможно текстът да бъде тълкуван в смисъл, че що се отнася до уредените в дял IV права, защита по съдебен ред срещу Обединеното кралство и Полша може да се търси само относно такива проявления на тези права, които са уредени в националното законодателство на двете държави. Това по същество би поставило Обединеното Кралство и Полша в особено положение спрямо останалите държави-членки на ЕС. В общия случай, частните лица ще могат да търсят защита пред съда на тези проявления на правата в дял „Солидарност“ , които произтичат от възприетия в Хартата нормативен запис и дадените от Съда на ЕС тълкувания. В случая на Обединеното кралство и Полша съдебната защита би била възможна по отношение на това съдържание на правата в дял IV, което се потвърждава от тяхното национално законодателство. Имайки предвид, че съобразно трайната практика на СЕО нормите, които установяват изключения от общата интеграционна уредба трябва да бъдат тълкувана стриктно, вторият прочит следва да бъде отхвърлен и да се приеме, че чл. 1(2) не установява конкретно особено правило за поведение по отношение на прилагането на ХОП.

Накрая, чл. 2 от Протокола съответно указва, че в случаите, когато Хартата препраща към законодателството и практиката на държавите-членки, тя се прилага спрямо Обединеното кралство и Полша, доколкото съдържащите се в нея права и принципи са признати във вътрешното право на двете държави. Чрез тази норма по същество се цели внасянето на допълнителна яснота относно тълкуването и прилагането на тези разпоредби от Хартата, като чл. 9, чл. 10(2), чл. 14(3), чл. 16, чл. 27, чл. 28, чл. 30, чл. 34 и чл. 36, които препращат с оглед на реда и условията по тяхното прилагане, а в някои случаи и относно същината на правните възможности, които гарантират, към законодателството и практиката на държавите-членки. Специфичното предназначение на тези норми обаче е именно да свърже определянето на съдържанието на предвиденото в тях право или на условията по неговото прилагане с разрешенията, които се съдържат в законодателството на държавите-членки. Какво налага тогава, що се отнася до Полша и Обединеното кралство, тази особеност на съответните норми да бъде нарочно уредена? Отговорът вероятно е свързан с евентуални опасения, които двете страни изпитват, относно бъдеща практика на Съда на ЕС, извеждаща определени елементи на общо съдържание на някое от уредените чрез препращане права и принципи, с което двете държави не биха били съгласни. В тази връзка както Обединеното кралство, така и Полша проявяват особена чувствителност към някои точно определени права – правото на колективни преговори и действия, в частност правото на стачка в случая на Обединеното кралство, и правото на встъпване в брак и създаване на семейство, в случая на Полша. Дали обаче с включването на чл. 2 от Протокол №30 Обединеното кралство и Полша получават „имунитет“ срещу бъдещи тълкувания на Съда на ЕС относно визираните права, е въпрос на тълкуване и съответно окончателното решение по него принадлежи на Съда на ЕС.

Може да се обобщи, че след влизане в сила на Договора от Лисабон, правата на човека вече са предмет на разгърнатата уредба на нивото на първичното право. Институциите на Съюза и държавите-членки са обвързани с богат каталог от основни права, отразяващ както общите конституционни традиции на участващите в ЕС страни, така също и заложените в ЕКПЧ разрешения, практиката на ЕСПЧ по нейното прилагане и юриспруденцията на СЕО в разглежданата проблематика. Основните права се явяват един от елементите на конституционната основа на европейската интеграция, тяхната защита е условие за законността на актовете и действията на европейските институции, за съответствието на актовете и действията на държавите-членки с правото на Съюза. Признаването и зачитането им е условие както за присъединяването, така и за принадлежността на една държава към ЕС. В светлината на някои разрешения, вече познати от практиката на общностната юрисдикция, не би било пресилено да се приеме, че вследствие конституционализирането защитата правата на човека в правото на ЕС, основните права са издигнати до ранга на висши норми на правото на Съюза, с оглед зачитането на които в определени случаи е допустимо включително ограничаването на някоя от основните свободи на движение²⁹.

²⁹ Виж СЕО, 12 юни 2003, *Schmidberger*, дело C-112/00, Rec. I-5659; 14 октомври 2004, *Omega*, дело C-36/02, Rec. I-9609.

II. РАЗШИРЯВАНЕ ОБХВАТА И ПОВИШАВАНЕ РАВНИЩЕТО НА ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ПРАВОТО НА ЕС

Наред с установяването на подробна материална уредба на основните права, Договорът от Лисабон предвижда и редица разрешения, които допринасят за значителното разширяване на обхвата и повишаване равнището на предоставената от правото на Съюза защита на тези права.

1. Присъединяване на ЕС към ЕКПЧ

В анализа относно разширяването на обхвата и повишаване равнището на защита на основните права в правото на ЕС, особен акцент следва да бъде поставен върху това, че Договорът от Лисабон предвижда присъединяването на Съюза към ЕКПЧ.

1.1. Въпросът за присъединяването към ЕКПЧ

Идеята за присъединяване на европейската интеграционна система към ЕКПЧ не е новост, родена в хода на последната генерална ревизия на Учредителните договори. Лансирана още в края на 70-те и началото на 80-те години, идеята за пряко обвързване на европейското обединение с Конвенцията е предмет на различни мнения и сериозни дискусии. Основният мотив, който се изтъква в подкрепа на присъединяването към ЕКПЧ, е свързан с риска от възникването на различни решения в практиката на Съда в Люксембург и Съда в Страсбург, което според някои би било довело до установяването на „двоен стандарт“ в защитата на основните права на човека. Откъде произтича този риск?

Прогресивното интегриране на основните решения, заложили в ЕКПЧ в общностния правен ред чрез формулата на общи принципи на правото, както и нарастващата самостоятелност на общностната система за защита правата на човека, имат за последица това, че едни и същи материални права, са поставени под защитата на две различни правни системи – системите на СЕО и на ЕСПЧ. В тази ситуация, хипотезата, при която двете съдилища дават различни тълкувания на едно и също материално право не е изключена. При наличието на различно тълкувание, което двете юрисдикции дават на едно право, националният съд ще бъде поставен в положение, при което от една страна трябва да гарантира

спазването на правото, съобразно прочита, направен от СЕО (в случай на отношения, които са обект на уредба от общностното право), а от друга да гарантира правото и в този му смисъл, които то има според ЕСПЧ. Следователно той ще трябва да наруши или общностното право, или правото по ЕКПЧ. Подобно развитие на съдебната практика създава също рисковете за правната сигурност и не допринася за постигането на по-ефективна защита правата на частните лица. Следва да се има предвид, че възникването на подобни конфликти между общностния правопорядък и системата на ЕКПЧ не е просто теоретична конструкция. Ясна илюстрация в тази посока е например случаят с различните тълкувания, които двете съдилища дават на чл. 8 от Конвенцията, уреждащ правото на зачитане на личния и семеен живот³⁰.

За да се преодолее рискът от конкуренция и противоречие между двата механизма за защита правата на човека, мнозина автори в разглежданата проблематика посочват като удачно решение присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Така заложените в Конвенцията решения биха били утвърдени като един минимален стандарт в защита на правата на всяко лице, което се намира под юрисдикцията на европейската интеграционна система, а в случаите на нарушения или неяснота в прилагането на гарантираните основни права, една и съща инстанция – Европейският съд по правата на човека – ще има последната и определяща дума.

Подобно решение има още едно съществено предимство – то би поставило спазването на правата на човека в правната система на ЕС под контрола и гаранциите на една външна за тази система институцията. Именно в обвързването на спазването на поетите задължения с конкретен механизъм на правна защита, при който крайното решение за съществуването на нарушение е извън правния ред на отделните страни по конвенцията, се корени утвърждаването на ЕКПЧ като най-развития и ефективен международноправен инструмент за защита правата на човека. След като всички държави членки на ЕС, едни от най-развитите демокрации в Света, а някои от тях - люлка на възникването и утвърждаването на правата на човека, са обвързвани с тази форма на външен контрол, създаденото от тях наднационално обединение, закономерно също следва да бъде обвързано със зачитането на този стандарт. В този дух още през 80-те години се изказва Европейският парламент, а в началото на 90-те години и Европейската комисия.

³⁰ СЕО, 21 септември 1989, *Hoechst/Комисия на Европейските общности*, дело C-46/87 и C-227/88, Rec. 2859.

От друга страна, присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ несъмнено ще бъде фактор по посока подобряване защитата на правата на частноправните субекти. За разлика от СЕО, ЕСПЧ може да бъде сезиран от всяко лице, което претендира, че е жертва на нарушение от някоя страна по конвенцията, като бъдат спазени изискванията за изчерпване вътрешноправните средства за защита, подаване на жалбата в срок, основателност и обоснованост на жалбата и неналичие на друга процедура на международно разглеждане или решаване на спора.

Същевременно следва да се има предвид, че в правото на европейската интеграция до влизане в сила на Договора от Лисабон не е налице правна основа за подписване на Конвенцията от страна на Съюза. През 1996 г. СЕО постановява своето *Становище 2/94*³¹, с което се произнася по искането на Съвета да бъде даден отговор, дали Европейската общност разполага с компетентност да се присъедини към ЕКПЧ. Съветът отправя този въпрос с оглед на направеното от Комисията и подкрепено от Парламента предложение за започване на преговори за присъединяване към Конвенцията. Съдът обаче дава отрицателен отговор, като отхвърля възможността присъединяването към ЕКПЧ да бъде извършено въз основа на чл. 308 ДЕО. Общностната юрисдикция определя, че *„След като е неразделна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставена компетентност, тази разпоредба не може да бъде основание за разширяване на областта на компетентност на Общността отвъд общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на Договора, и по-специално от разпоредбите, които определят задачите и действията на Общността. Във всеки случай тя не може да служи за основание за приемането на разпоредби, които по същество ще имат за последица изменение на Договора, без да е спазена предвидената в него за тази цел процедура”*³². След това Съдът оценява евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ на основата на чл. 308 от ДЕО: *„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...Такава промяна на режима на*

³¹ СЕО, 28 март 1996, *Становище 2/94*, Rec. I-1759.

³² Виж т. 33 от мотивите по *Становище 2/94*.

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”³³.

Така по същество в момент, когато политическите кръгове на европейско и национално ниво узряват за идеята на присъединяването към ЕКПЧ, общностната юрисдикция прегражда пътя за подписване на Конвенцията от страна на ЕС. На какво се дължи това решение? Отвъд конкретните правни аргументи, основната причина за тази позиция на СЕО следва да се търси в разбирането, че присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ крие известни рискове за автономността на общностни правен ред. Според чл. 292 от ДЕО *„Държавите-членки се задължават да не уреждат споровете по тълкуването или прилагането на този договор по различен от предвидените в този договор начин.”* Тази разпоредба във връзка с разпоредбата на чл. 220 на Договора, осигуряват позицията на Съда на Европейските общности като върховна инстанция, която решава спорове по тълкуването и прилагането на Договорите. Към настоящия момент, макар да е налице вписване на материалните разпоредби на Конвенцията, а и на практиката по тяхното прилагане в правото на Общността, Съдът на Европейските общности по същество разполага с възможността да прецени във всеки конкретен случай какъв ще бъде ефекта от интегрирането на съответната разпоредба в общностното право и на тази основа да я изведе като общ принцип на правото. Ако ЕС се присъедини към ЕКЗПЧ, СЕО няма да има последната дума по тълкуването и прилагането на разпоредбите на Конвенцията в общностния правен ред, защото по силата на самата конвенция това право принадлежи на ЕСПЧ.

Макар в своята практика Съдът в Страсбург да е доказал, че поначало не взема позиции относно тълкуването на вътрешното право на страните по конвенцията, което разглежда като фактическо обстоятелство, според някои присъединяването на ЕС към ЕКПЧ би могло да доведе до засягане автономността на общностния правен ред, доколкото ЕСПЧ може в определени случаи фактически да се произнесе по вътрешни за правния ред на европейската интеграция въпроси. Такава възможност съществува например относно прилагането на чл. 35 от Конвенцията, във връзка с който ЕСПЧ следва да

³³ Виж т. 34-35 от мотивите по *Становище 2/94*.

прецени дали вътрешните средства за защита са ефективни и позволяват реалното упражняване на съответното основно право. Така Съдът в Страсбург например би могъл да се произнесе относно условията за достъп на частните лица до производствата пред юрисдикцията на ЕС, въпрос от основоположно значение за правото на ЕС.

Друга такава хипотеза може да възникне в прилагането на чл. 1 от Конвенцията, според който страните по нея осигуряват *„на всяко лице под тяхната юрисдикция, правата и свободите“*, уредени в нея. *„Юрисдикцията“* на страните съгласно практиката по прилагане на Конвенцията се определя според това, дали съответната страна е имала възможността да не допусне извършването на съответното нарушение. За да се приложи обаче този критерий спрямо правния ред на ЕС, ще трябва да бъде направено разграничение дали дадено правоотношение е подвластно пряко на Общността или на отделните държави членки. Това по същество означава ЕСПЧ да се произнася относно разпределението на правомощията между европейското и националното ниво в системата на европейска интеграция, иначе казано да преценява приложението на правния режим на компетентността в правото на ЕС. В този контекст според мнозина е наложително при евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ да бъде намерена нарочно разрешение, което гарантира, че ЕСПЧ няма да се произнася относно тълкуването и прилагането на правото на европейската интеграция, в частност относно разделянето на правомощията между европейското и националното ниво на Съюза.

Вследствие на постановяването на *Становище 2/94* на СЕО, евентуалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ се отлага до извършването на нарочна ревизия на Учредителните договори и включването в тях на изрична норма, която урежда необходимата правна основа за целта. Това условие беше изпълнено с Договора за приемане на Конституция за Европа, чл. 1-9(2) от който урежда, че *„Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Това не изменя правомощията на Съюза такива, каквито са определени в Конституцията“*. В нарочен протокол към Европейската конституция, се даваше решение и на някои допълнителни въпроси по присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, сред които особено значение има разграничаването отговорността между Съюза и държавите членки в случаите на прилагане на общностното право на национално ниво. Трудностите в процеса на ратифициране на Европейската конституция и блокирането на влизането ѝ в сила обаче, оставиха изведеното решение по отношение присъединяването на ЕС към ЕКПЧ без реален ефект.

В допълнение към тази картина следва да се има предвид и това, че от края на 90-те години ЕСПЧ развива нова практика, по смисъла на която допуска по принцип да се произнася по зачитането на гарантираните в ЕКПЧ основни права, първоначално относно актовете на държавите-членки, свързани с изменение на първичното право³⁴, а в следствие и относно актове на производното право, които се прилагат на национално ниво³⁵. По този начин макар в един първи етап да определя, че не разполага с компетентност да контролира зачитането на ЕКПЧ в актовете на правото на ЕС³⁶, Съдът в Страсбург изгражда възможност за осъществяването на непряк контрол, чрез отнасянето до него на националните актове, свързани с приемане или прилагане на правото на ЕС, които представляват нарушение на ЕКПЧ. В този смисъл не е лишено от основание твърдението, че решенията по делата *Matthews* и *Bosphorus* са своеобразен опит за „силново присъединяване“³⁷ на ЕС към ЕКПЧ, доколкото те утвърждава в прилагането на Конвенцията някои от последиците, които би имало евентуалното обвързване на Съюза с нея. Така за ЕС се оказва много по-удачно да е страна по ЕКПЧ, като по този начин има възможността да участва в органите по Конвенцията, а не просто да търпи последиците от осъществяването на непрекия контрол над актове на интеграционното право.

1.2. Основни въпроси по присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

Чл. 6(2) ДЕС предвижда, че ЕС се присъединява към ЕКПЧ. Така в съответствие с постановеното от Съда в *Становище 2/94* се осъществява необходимата промяна в основната уредба на интеграционната система, позволяваща тя да бъде обвързана с правния ред на Конвенцията и с предоставените от нея институционални гаранции за защита правата на

³⁴ В решението по делото *Matthews*, ЕСПЧ приема, че след като редът на тяхното приемане и влизане в сила позволява на една държава членка да не допусне възникването на един акт на правото на ЕС, тя носи отговорност за нарушаването на основни права на човека, извършени в съответния акт, виж *Cour EDH, 18 février 1999, Matthews c./ Royaume Uni, req. n° 24833/94.*

³⁵ В решението си по делото *Bosphorus* ЕСПЧ приема, че разполага с компетентност да следи за съответствието с изискванията на ЕКПЧ на правните последици, които актовете на производното общностното право поражда в държавите-членки, чрез контрола над националните мерки по тяхното приложение, виж *Cour EDH, Bosphorus Airways v. Irlande, décision du 30 juin 2005, req. n°45036/98*

³⁶ Виж решение по делото *CFDT, Commission EDH, décision du 10 juillet 1978, req. 8030/77, Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes, subsidiairement la collectivité de leurs Etats membres, et leurs Etats membres pris individuellement.*

³⁷ Виж в този смисъл **Fabienne Kauff-Gazin**, *L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux...*, *L'Europe des libertés*, N°17.

физическите и юридически лица. Сключването на споразумение за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ съответно следва да бъде извършено по реда на чл. 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Особен акцент трябва да се постави на това, че съобразно чл. 218(6) ДФЕС споразумението за присъединяване подлежи на одобрение от Европейския парламент, както и от всички държави-членки в съответствие с техните конституционни изисквания³⁸.

Освен общите разрешения, необходими за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, Договорът от Лисабон предвижда и някои специални гаранции по посока на това, че присъединяването към Конвенцията няма да засегне основни елементи на правната система на Съюза. Чл. 6(2) ДЕС изрично указва, че то не може да има за последица промяна в областите на компетентност на ЕС. Наред с това Протокол №8 към Договора, относно присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, урежда още няколко нарочни правила, които следва да бъдат разглеждани като елемент на правната рамка по присъединяването. Чл. 1 на този Протокол изрично изисква споразумението за присъединяване към Конвенцията да бъде съобразено със специфичните особености на правото на Съюза. Чл. 2 съответно определя, че споразумението за присъединяване следва да не засяга областите на компетентност на ЕС, нито правомощията предоставени на неговите институции. Чл. 3 предвижда, че в споразумението за присъединяване трябва да бъде отразен чл. 344 ДФЕС, който обвързва държавите-членки да не уреждат спорове, отнасящи се до тълкуването и прилагането на правото на ЕС по начин, различен от този, предвиден в Учредителните договори на Съюза.

След влизане в сила на Договора от Лисабон в началото на 2010 г. по предложение на Комисията Съветът на ЕС прие мандат за започване на преговори по присъединяване на Съюза към ЕКПЧ. Макар присъединяването към Конвенцията да се радва на обща положителна оценка от широк кръг анализатори и да се разглежда от всички субекти на институционалната система на ЕС като особено значимо и необходимо разрешение, то предполага решаването на редица деликатни въпроси, което може да доведе до дълъг и труден преговорен процес. Кои са основните аспекти, на които трябва да се обърне внимание в тази връзка?

Чл. 6(2) ДЕС предвижда присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Той обаче не съдържа изрично разрешение що се отнася до протоколите към Конвенцията. Следва ли ЕС да се присъедини към тези протоколи? Или да приеме само някои

³⁸ Следва да се подчертае, че Договорът не използва в тази хипотеза понятието „ратификация“ за разлика от чл. 48(4) ДЕС-ДЛ.

от тях- тези ратифицирани от всички държави-членки или тези, съдържащи права, които съответстват на правата уредени в ХОП и влизащи в полето на компетентност на Съюза?

От особено значение в преговорния процес са конкретните разрешения, които ще позволят присъединяването на ЕС към ЕКПЧ да се осъществи без да бъде засегната парадигмата, на която почива правната система на европейската интеграция. На първо място, трябва да бъде намерено ефективно разрешение относно разделянето на отговорността между държавите-членки и Съюза. Решаването на този въпрос не може да бъде оставено на ЕСПЧ, защото това би накърнило самостоятелността на правния ред на ЕС. Същевременно трябва да бъде намерен механизъм, който да не поставя физическите и юридически лица в неблагоприятното положение да решават срещу кого точно в дадено сложно отношение, свързано с националното право и с правото на ЕС да насочат своите претенции. В тази логика може би най-удачно е да се въведе формула, която позволява едновременно внасяне на жалба срещу ЕС и една или друга държава-членка, като след това в рамките на правната система на Съюза се реши въпросът, кой да води делото като ответник. Подобно разрешение вече е въведено в приложение IX, чл. 6 на Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право от Монтего Бей. На второ място, интересен е също въпросът как точно ще бъде уредено правото на иск срещу ЕС. Процесуалната уредба пред Съда в Страсбург позволява сезирането от частно лице или от държава-страна по Конвенцията. В тази връзка стои необходимостта да бъде изключено правото на иск срещу ЕС на държави-членки на самата интеграционна система. Допускането на подобен иск би засегнало установения в рамките на правната система на европейската интеграция ред за решаване споровете относно законността на актовете на Съюза. Що се отнася до индивидуалните жалби, би следвало да се възприеме общият приложим по Конвенцията ред за сезиране. Необходимо условие за допустимостта на жалбата срещу ЕС в този случай ще бъде изчерпването на вътрешноправните средства за защита, в това число предвидените пред Съда на ЕС процедури. В тази връзка най-сложен е въпросът с преюдициалното производство. До каква степен то може да бъде разглеждано като вътрешноправен способ за защита по смисъла на Конвенцията, след като неговото протичане не зависи по обвързващ начин от искането на страните по едно дело за отправяне на преюдициално запитване? По смисъла на практиката на Съда на ЕС преюдициалното запитване безусловно следва да се разглежда като форма на защита на частните субекти, иначе казано като вътрешноправно средство за защита. Но в кои случаи следва да се приеме, че заинтересованият субект е използвал този способ? Логичният отговор е – когато лицето е поискало поставянето на преюдициално запитване. В този случай то е извършило това, което се намира в негова правна възможност, оттам нататък решението принадлежи на компетентния национален съд. Следователно, ако в случая, който се отнася до ЕСПЧ, заинтересованото лице е поискало отправяне на преюдициално запитване, следва да се приеме, че то е

изчерпало предвидените средства за правна защита. Ако обаче субектът не е направил подобно искане пред националния съд, жалбата му следва да се разглежда като недопустима, доколкото той не се е възползвал напълно от предоставените му способности за защита. Накрая, по отношение на ответника по жалбата за установяване на нарушение на ЕКПЧ, най-ефективно от гледна точка пълноценната защита на частните лица, е да има бъде оставена възможността да внесат жалба за нарушаване на Конвенцията било срещу държава-членка, било срещу ЕС, било и заедно срещу Съюза и негова държава-членка. Оттам нататък между ЕС и държавата следва да бъде решено кой ще бъде ответник по делото. При липса на ясна граница в отговорността по нарушението или липса на съгласие – ЕС и държавата-членка следва да отговарят солидарно. Както на Съюза, така и на държавите-членки следва да се гарантира възможността да встъпват в или да привличат другата страна по делото.

1.3. Съотношение на съществуващите механизми на защита

Паралелното съществуване на няколко механизма на защита на основните права в правната система на ЕС и на територията на държавите-членки на Съюза, налага да бъдат изведени правила относно съотношението между тях, въз основа на които да се решава кой механизъм на защита следва да бъде прилаган в дадена конкретна ситуация. В рамките на правната система на ЕС след влизане в сила на Договора от Лисабон основните права се ползват със силата на първично право, което ги поставя на върха на нормативната йерархия на интеграционното право. Никой акт или действие на държава-членка, попадаща в приложното поле на правото на ЕС не може да засяга уредено в Хартата основно право. Съгласно чл. 52(3) ХОП, в случаите, когато Хартата съдържа права, които съответстват на права, гарантирани от ЕКПЧ, те следва да бъдат тълкувани и прилагани съответно на съдържанието и обхвата, които имат по Конвенцията. Същевременно, ако правото на ЕС предоставя по-широка защита, правилото за съответствие с Конвенцията не се прилага, т.е. ЕКПЧ се явява минимален стандарт в защитата на основните права.

Наред с това, след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ в съответствие с разпоредбите на чл. 6(2) ДЕС, Конвенцията ще бъде непосредствен източник на правото на Съюза и ще има обвързващо действие в рамките на правния ред на европейската интеграция. Накрая, в конституционната уредба на всяка държава-членка също се съдържа нарочна уредба на основните права и съответно е предвиден ред за тяхната защита.

Като се има предвид изложеното дотук, след влизане в сила на Договора от Лисабон и след присъединяване на ЕС към ЕКПЧ защитата на основните права на територията на ЕС и неговите държави-членки ще бъде осъществявана в три направления:

- Пред националните съдилища на държавите-членки, където частните лица могат да се позовават както на националната конституционна уредба, така и на ЕКПЧ. В случаите, когато съответното отношение влиза в обхвата на европейската интеграция, те ще могат да търсят от компетентните национални юрисдикции също и зачитането на правата, уредени в Хартата на основните права. При това в приложното поле на Договорите ХОП ще се явява основен източник за определяне на основните права, гарантирани на частните лица, доколкото правото на Съюза има примат над вътрешното право и доколкото след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ Конвенцията ще има статута на международен договор на Съюза³⁹;
- Пред Съда на ЕС частните лица макар и в редки случаи ще могат да оспорват законността на актове или действия на институциите на ЕС, засягащи гарантирани им основни права. В по-широк кръг от случаи непряко те ще могат да отнасят евентуални нарушения на основните права, извършени в акт на институция на Съюза до Съда в Люксембург и чрез преюдициално запитване от националните съдилища. Накрая, не съществува пречка случаи на нарушаване на гарантирани от правото на ЕС основни права да бъдат отнасяни до Съда на ЕС и по иск на Европейската комисия в рамките на производството за неизпълнение⁴⁰;
- Пред ЕСПЧ частните лица ще могат да отнасят претендирани случаи на нарушаване на гарантирани от Конвенцията права било от държавите-членки, било от институциите на ЕС. В хипотезата, когато едно отношение попада под действието на интеграционното право обаче, за да бъде сезиран Съдът в Страсбург, ще бъде необходимо да се изчерпят и предвидените способности за защита по правото на ЕС.

³⁹ Хартата ще бъде основен източник за извеждане съдържанието на тези основни права, които не съответстват на права от Конвенцията. Що се отнася до правата, произтичащи от ЕКПЧ, тяхното съдържание следва да се определя според практиката по Конвенцията, освен ако в прилагането на Хартата не бъде гарантирано по-високо равнище на защита.

⁴⁰ В тази връзка следва да се има предвид, че жалбите на частни лица до Европейската комисия относно случаи на нарушаване правото на ЕС от държавите-членки са основен източник за откриване на неизпълнение на правото на Съюза от страна на Комисията.

2. Разширяване обхвата и ефективността на съдебния контрол в правото на ЕС

Наред с разрешенията, които имат за предмет проблематиката на защита правата на човека, последици по отношение разширяване обхвата и повишаване ефективността на защитата правата на човека ще имат и някои общи промени, които Договорът от Лисабон предвижда. От съществено значение в тази връзка са разширяването на компетентността на Съда на ЕС от една страна и смекчаване условията за достъпа на частни лица до юрисдикцията на Съюза от друга.

2.1. Подчиняване на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие на общия режим на съдебен контрол

Сред важните промени, която Договорът от Лисабон предвижда, е премахването на стълбовата структура на Съюза и подчиняването на материята на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси на общата интеграционна рамка. В тази логика се премахва и особената формула на съдебен контрол, която беше предвидена в чл. 35 на старата редакция на ДЕС. След влизане в сила на Договора от Лисабон спазването на законността в наказателния дял на Пространството за свобода, сигурност и правосъдие ще бъде гарантирано чрез класическите производства, протичащи пред Съда на ЕС. Вследствие на тази промяна, физическите и юридическите лица ще могат да оспорват законността на актове и действия на европейските институции и приравнени на тях институционални структури и звена по реда на чл. 263(4) ДФЕС в нов кръг от отношения, които досега не попадаха под контрола на интеграционната юрисдикция. Едно от възможните основания на техния иск ще бъде засягането на дадено основно право, уредено в правото на ЕС.

На частните лица са предоставени и някои допълнителни способи за защита, посредством които те могат да релевират неспазването на едно или друго основно право именно в случаи, свързани с осъществяването на наказателно правораздаване. Доколкото Договорът от Лисабон подчинява Третия стълб на общия режим на съдебен контрол, до Съда на ЕС по реда на производството за извъндоговорна отговорност по чл. 268 ДФЕС ще могат да се отнасят и случаи, в които частните лица претендират засягане на техни основни права от акт или действие на институциите на Съюза в материята на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, вследствие на което те са претърпели вреди.

На следващо място, като допълнителна гаранция за зачитането правата на човека и то в една особено деликатна област като наказателното правораздаване, може да се разглежда и разширяването на приложението на производството за неизпълнение по реда на чл. 258 ДФЕС в наказателния дял на Пространството за свобода, сигурност и правосъдие. Така занапред действията на държавите-членки, свързани с приложението на актове, установяващи общи правила на борбата с престъпността, ще бъдат подложени на зоркото внимание както на Европейската комисия, така и на Съда на ЕС. В рамките на този контрол несъмнено могат да бъдат санкционирани и случаи, при които в отклонение от изискванията на правото на Съюза, една или друга държава не зачита определено основно право.

От съществено значение е също, че сред измененията в уредбата на съдебния контрол в полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, е премахването на факултативния характер на тълкувателната компетентност на Съда в тази проблематика⁴¹. Занапред държавите-членки няма да могат да ограничават правото на националните наказателни съдилища да отправят запитвания относно тълкуване или валидност на европейската уредба в наказателния дял на Пространството за свобода сигурност и правосъдие.

Следва също да се има предвид, че Договорът от Лисабон премахва особените разрешения относно осъществяването на съдебен контрол в областта на визовата, имиграционната политика, предоставянето на убежище и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, които предвиждаше чл. 68 ДЕО. Занапред отправянето на преюдициални запитвания по въпроси от кръга на тези политики ще бъде подчинено на общите правила на преюдициалното производство, вследствие на което такива запитвания ще могат да отправят всички национални съдилища. Премахнати са и тези елементи от уредбата, които бяха използвани като аргумент за тълкуване по посока на факултативния характер на запитването във визираните материи. Не фигурира в новата редакция на Договорите и ограничението по чл. 68(2) ДЕО, по смисъла на което СЕО не разполагаше с компетентност да се произнася по съответствието с правото на ЕС на мерки по поддържането на законността и по опазването на

⁴¹ Съгласно чл. 35(2) от старата редакция на ДЕС държавите-членки следва да определят с нарочна декларация дали техните съдилища имат право да отправят преюдициални запитвания относно норми и актове на Третия стълб. Някои държави-членки, сред които и България не бяха направили подобна декларация, вследствие на което, техните съдилища бяха лишено от възможността да се обръщат към СЕО за изясняване съдържанието или валидността на разпоредби на европейската наказателноправна рамка.

вътрешната сигурност, приети от държавите-членки във връзка с премахване контрола върху лицата при преминаване на вътрешни граници между държавите-членки на ЕС.

Предоставените допълнителни гаранции за защита на основните права чрез подчиняването на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие на общия режим на съдебен контрол следва да бъдат оценени по достойнство, тъй като те ще се прилагат в материи, в които рискът от нарушения е може би най-висок, предвид на естеството на урежданите отношения, и на присъщата по-високата степен на намеса на публичната власт в правната сфера на частните лица, която се осъществява в тях. С особена сила това се отнася за съдебното и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси, като съществен порок на което дълго време се изтъкваше именно ограниченият съдебен контрол и липсата на достатъчно гаранции за защита основните права.

2.2. Изменения в уредбата на производството за отмяна

Като съществен напредък по посока предоставянето на по-ефективна защита на правата на частните лица, в това число и що се отнася до зачитането на основните права, гарантирани в правото на ЕС, могат да се разглеждат също внесените изменения в уредбата на процесуалните предпоставки за допустимост на иска в производството за отмяна пред Съда на ЕС. Според новата редакция на чл. 263(4) ДФЕС физическите и юридически лица ще могат да атакуват законността на актовете на ЕС както когато са техни адресати или без да са адресирани до тях ги засягат пряко и лично, така и когато е налице подзаконов акт, който не съдържа мерки на изпълнение и който засяга съответното частно лице пряко. Чрез това разрешение Договорът от Лисабон дава отговор на един проблем отдавна предмет на тежки спорове – а именно проблемът за достъпа на физическите и юридическите лица до интеграционната юрисдикция и гарантиране на правото на ефективна съдебна защита срещу всички актове и действия на институциите на европейската интеграция.

По смисъла на дългогодишната практика на СЕО достъпът на физически и юридически лица до Съда беше значително ограничен вследствие рестриктивното тълкуване на изискването за пряко и лично засягане на лицата, за да бъдат те активно легитимирани да оспорват законността на актовете на

общностните институции, ако не са техни адресати⁴². Условието за индивидуално засягане ограничава значително възможността частноправните субекти да оспорват актове на правото на ЕС. Ако това разрешение може да бъде оправдано в случая, когато съответните актове подлежат на изпълнение чрез приемане на други актове, от които произтичат определени последици в правната сфера на частните субекти и те биха могли да потърсят защита чрез оспорване на актовете по изпълнение, не такава е хипотезата, когато става въпрос за директно приложими актове на общностното право. При този вид актове е възможно съответният акт да бъде директно приложен спрямо частното лице, без да съществува друг акт по неговото изпълнение. В този случай, засегнатото лице не би могло да оспори акта пред националните съдилища, а при силно ограничителните условия за индивидуално засягане, то трудно може да го отнесе и до общностната юрисдикция. В тази връзка съществува реалният риск това лице да бъде лишено от способ за защита в случай на незаконосъобразност на съответния акт, което съответно противоречи на чл. 6 и 13 от ЕКПЧ, както и на чл. 47 от ХОП.

Предвид риска от създаването на празнота в защитата правата на частните лица, идеята за смекчаване на условията за допустимост на иска по производството за отмяна си проправя път дълго време, като подобно изменение в практиката на общностната юрисдикция се опитва да предизвика дори Първоинстанционният съд. В решението си по делото *Jégo-Quéré*, ПИС посочва: *„...с оглед на това, да бъде осигурена ефективна съдебна защита на частните лица, едно физическо или юридическо лице следва да бъде разглеждано като лично засегнато от разпоредба на общностното право с общо действие, която го засяга пряко, ако въпросната разпоредба действително поражда последици в неговата правна сфера, като ограничава правата му или като му налага задължения. Броят на лицата и ситуацията,*

⁴² В своята практика, Съдът определя по отношение изискването за пряко засягане, че връзка на пряко засягане е налице, когато съответният акт поражда пряко последици в правната сфера на лицето, като не оставя възможност за самостоятелна преценка на субектите, натоварени с неговото изпълнение, относно настъпването на тези последици. Прякото засягане предполага, че настъпването на правните последици се осъществява автоматично, произтича от самата общностната уредба, без да се прилагат каквито и да е опосредстващи действия други актове и норми .

Що се отнася до изискването за лично засягане, според изведеното в делото *Plaumann* тълкуване (15 юли 1963, дело 25/62, Rec. 253): *„субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати само, ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата“*. Иначе казано, връзката на индивидуално засягане е налице, ако спорният акт поражда пряко в правната сфера на субекта определени последици поради фактическа ситуация или особени качества, които отличават този субект от всеки друг.

*в която се намират други лица, които също са засегнати или могат да бъдат засегнати от съответната разпоредба, не може да се разглежда в тази връзка като относим критерий*⁴³. СЕО обаче не приема решението на ПИС по *Jégo-Quéré*, нито предложението, дадено в заключенията на генералния адвокат по делото *UPA*, от които е вдъхновено индиректно решението на Първоинстанционния съд. Съдът определя, че гарантирането на правото на ефективна съдебна защита не може да има за последица да изключи прилагането на условието за индивидуално засягане, определено в Договора. По думите на Съда: „...според системата за съдебен контрол за законност, установена от Договора, физическо или юридическо лице може да предяви иск за оспорване на регламент, само ако то е засегнато както пряко, така и лично от него. Независимо, че това последно условие трябва да се тълкува в светлината на принципа за ефективна съдебна защита, при отчитане на различните обстоятелства, които могат да разграничат жалбоподателя лично, подобно тълкуване не може да има за последица изключване на въпросното изискване, изрично предвидено в Договора, без общностният съд да превиши правомощията, предоставени му по силата на първичното право. (45). Без съмнение е възможно създаването на друга система на контрол за законност на актовете на Общността с общо действие, различна от установената с първоначалния Договор, принципните положения на която никога не са променяни. Задача на държавите-членки е обаче при необходимост да внесат нужните изменения съобразно чл. 48 ДЕС”⁴⁴.

Като отчита развитието на съдебната практика, риска от засягане правото на ефективна съдебна защита и сериозните критики, които се отправят към приложимите предпоставки за допустимост на иска по производството за отмяна, Договорът от Лисабон разширява обхвата на осъществявания контрол от страна на Съда на ЕС в случаите, когато подзаконови актове на правото на ЕС се прилагат пряко и не съдържат мерки на изпълнение. Вследствие на това физическите и юридическите лица получават допълнителна възможност да отнасят до инстанциите на системата за съдебен контрол на нивото на ЕС претендирани нарушения на основни права, извършени в актове на правото на Съюза. Като се има предвид това ново разрешение, стои обаче въпросът, какъв кръг от актове следва да бъдат отнесени към категорията „подзаконови актове“?

⁴³ Виж ПИС, 3 май 2002, *Jégo-Quéré*, дело T-177/01, Rec. II-2365.

⁴⁴ СЕО, 25 юли 2002, *UPA*, дело C-50/00 P, Rec. I-6677; СЕО, 1 април 2004, *Jégo-Quéré*, дело C-263/02 P, Rec. I-3425.

Нито в старата редакция на Договорите, нито в Договора от Лисабон се съдържа определение за подзаконов акт. Като се отчетат съответните разпоредби на ДКЕ, откъдето е заимствана разпоредбата на чл. 263, ал. 4 ДФЕС, както и общата уредба на актовете на правото на ЕС в Договора от Лисабон, може да се заключи, че подзаконовите актове са незаконодателни актове с общо действие, които имат за предназначение да уредят прилагането на даден законодателен акт или на определени разпоредби на Договорите. Този вид актове могат да бъдат задължителни в своята цялост и да се характеризират с директна приложимост. Възможно е също те да обвързват държавите-членки да приемат определени актове по изпълнение на заложените в тях решения. В хипотезата на чл. 243, ал. 4 ДФЕС съответно влизат директно приложимите подзаконови актове, които не се нуждаят от допълнителни мерки по изпълнението им. Такива актове биха могли да бъдат определени регламенти, приети по делегация, изпълнителни регламенти, също както и някои решения с общо действие. Като се имат предвид правомощията, с които са натоварени институциите, актове от този вид биха могли да приемат Комисията, Съветът или ЕЦБ. Несъмнено отговорността за изясняване съдържанието на понятието „подзаконов акт“ по смисъла на чл. 263, ал. 4 ДФЕС лежи върху Съда на ЕС, който ще трябва да даде съответното тълкуване и да определи критериите за дефинирането на този вид актове.

Наред с това, чл. 275, ал. 2 ДФЕС предвижда възможността за контрол по реда на производство за отмяна на законосъобразността на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от ДЕС. Така в текста на Договорите намира продължение вече развитата в практиката на СЕО форума, допускаща осъществяването на контрол за законност над ограничителни мерки, приети във връзка със съображения от порядъка на външната политика и политиката за сигурност, в частност с оглед на цели на борба с тероризма. Определящо значение в тази връзка има решението на Съда в Люксембург по делото *Kadi*⁴⁵. В решението си по визираното дело, СЕО приема, че общностните актове, осъществяващи ограничителни мерки с оглед на цели от областта на външната политика и сигурността, подлежат на съдебен контрол относно зачитането на присъщите условия на законността в правния ред на европейската интеграция. Съдът отказва да приеме тълкуване по смисъла на което, предвид на тяхната връзка с осъществяването на цели от естество на външна политика и

⁴⁵ СЕО, 3 септември 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barkaat International Foundation/Съвет и Комисия*, дело C-402/05 и C-415/05 P, Rec. I-6351.

сигурност, общностни актове, с които се налагат ограничителни мерки на физически или юридически лица се ползват с особен съдебен имунитет и не би следвало да подлежат на общия ред на контрол за законност. В основата на постановеното от СЕО разрешение стои разбирането, че зачитането на правата на човека следва да бъде гарантирано във всички актове и действия на ЕС и неговите държавите-членки, в това число и в случаите на предприемане на мерки за борба с тероризма.

В светлината на практиката на Съда в Люксембург новата разпоредба на чл. 275 ДФЕС позволява на субектите на евентуални ограничителни мерки да атакуват непосредствено по реда на чл. 263, ал. 4 ДФЕС актове на външната политика и политиката за сигурност, приети в рамките на особения режим по ДЕС. Вследствие на това разрешение се разширява и обхватът на предоставената защита на основните права в рамките на правния ред на Съюза, като тя вече се простира и по отношение на актовете на външна политика и сигурност, които обичайно не подлежат на съдебен контрол в рамките на правната система на отделните държави-членки.

Възникването и развитието на собствен механизъм за защита правата на човека е оригинална особеност на правния ред на европейската интеграция, която ясно отграничава интеграционния правопорядък от класическото международно право. Изконно свързани с основната уредба на държавата, наложени като граница на нейната допустима намеса в правната сфера на частните лица, като основен критерий за легитимността на публичната власт, основните права по естествен начин и отвъд буквата на Договорите намират своето място в правната уредба на ЕС. Като особена организация на публичната власт системата на европейска интеграция не може да съществува легитимно и да замести държавите-членки в уредбата на определени области на обществени отношения, без да разполага с надежден механизъм за защита на основните права. В същото време наличието на подобен механизъм е ясен показател затова, че ЕС е нов вид на федерално формирование, в основата, на което е поставена защитата правата на човека.

Роден и израснал в практиката на СЕО, механизмът за защита правата на човека в правото на ЕС прогресивно намира отражение в конституционната харта на европейската интеграция – Учредителните договори. По оригинален път е формиран и собствен каталог на основните права, който бива инкорпориран в корпуса норми на първичното право с Договора от Лисабон. В тази генерална ревизия намира решение още един важен въпрос в проблематиката на защитата правата на човека – въпросът за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Така в резултат на възприетите в новата редакция на Учредителните договори разрешения уредбата на основните права и редът за тяхната защита имат своята завършена и кохерентна конфигурация – правният ред на европейската интеграция разполага с всеобхватна система за защита правата на човека, която включва както осъвременена и изключително богата материална уредба, така и няколко равнища на съдебна защита. В този контекст, едва ли е неоправдано заключението, че Договорът от Лисабон бележи навлизането на защитата на основните права в правото на ЕС в нова епоха на развитие.