



Национален институт на правосъдието

“Повишаване капацитета на съдебната система и обучение по Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи в Националния институт на правосъдието”

Договор № 93-00-42/20.02.2013 НФМ 2009-2014



Пътят към присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

д-р Филипо Фонтанели, Университет в Единбург
гр. Повец, 2015 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Националния институт на правосъдието и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Преглед

Планът за присъединяване – Становище 2/94

Задължението за присъединяване – Договорът от Лисабон

Преговорите и протоколът за присъединяване

Становище 2/13 и бъдещето [следващата сесия]

Становище 2/94

Съветът на Европейския съюз се обръща за становище към СЕС относно възможността съгласно Договора за ЕО за присъединяване към ЕКПЧ.

Не съществува проект на споразумение между ЕО и Съвета на Европа, това е хипотетичен въпрос. Следователно СЕС се ограничава в становището си единствено до наличието на компетентност за присъединяване към Конвенцията.

Съдът постановява, че ЕО **няма компетентността** да се присъедини към Конвенцията.

Становище 2/94 – отблизо

27 Нито една разпоредба от Договора не предоставя на общностните институции правомощието да установяват правила в областта на правата на човека или да сключват международни споразумения в тази област.

34 ... присъединяването към Конвенцията би ... довело до съществена промяна на настоящия общностен режим на защита на правата на човека, тъй като то предполага включването на Общността в **отделна международна институционална система, както и включването на всички разпоредби на Конвенцията в общностния правен ред.**

35. Такава промяна на режима на защита ... би имала конституционен мащаб ... тя би могла да бъде осъществена **само посредством изменение на Договора.**

Изменение на договора

Договорът от Лисабон включва чл. 6(2) от ДЕС, който гласи следното:

Съюзът **се присъединява** към ЕКПЧ. Това присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите.

Формулировката предполага **задължение**, но това е подвеждащо: присъединяването към многостранен договор не може да се постигне едностранно.

Трябва да започнат **преговорите**.

Процесът на преговори

Първо самата ЕКПЧ е необходимо да се измени, за да позволява присъединяването на не-държава членка.

→ Протокол 14 към ЕКПЧ (2004 г.) влиза в сила през 2010 г.

Чл. 14 от Протокола изменя чл. 59 от ЕКПЧ, за да позволи присъединяването на ЕС.

Правилата за водене на преговори за присъединяване са определени в чл. 218 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)

Чл. 218(6) и (8) от ДФЕС – по-отблизо

(6) Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението. ... Съветът приема решението за сключване на споразумението **след одобрение от Европейския парламент** [в случай на] договореност за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

(8) Съветът действа с единодушие и относно споразумението за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ; решението относно сключването на това споразумение **влиза в сила след одобряването му** от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания.

Преговорите

Открити са през юни 2010 г. между Европейската комисия и договарящите се страни на Съвета на Европа (СЕ).

Април 2013 г.: споразумение между преговарящите страни (47 членки на СЕ и ЕС) за проектоспоразумение за присъединяване (**Проектоспоразумение за присъединяване – „ПП“**).

Протокол № 8 (Договорът от Лисабон)

Няколко прости правила:

-Споразумението за присъединяване „следва да предвиди **запазването на специфичните особености** на ЕС и правото на ЕС”, в частност за да разгледа жалбите, подадени срещу ДЧ/Съюза;

-**Компетенциите на ЕС и чл. 344 от ДФЕС** няма да бъдат засегнати [споровете между държавите относно Договорите **се решават единствено** от СЕС].

Основните въпроси от ПП

- механизъм на съответника (чл. 3)
- предварително произнасяне (чл.3)
- междудържавни дела (чл. 4)
- Други въпроси

Механизъм на съответника

Отговорността за действията на ДЧ се носи **главно** от съответната държава дори когато действията са осъществени при прилагане от нейна страна на правото на ЕС (чл. 1(4) ПП).

Обаче не е честно да се държи отговорна ДЧ за действия в изпълнение на задълженията на ЕС, за които държавата няма правото на преценка.

Съответно отговорността на ДЧ няма да попречи на възможността на ЕС да се яви като **съответник**.

(продължение)

Член 3 от ПП, параграфи 1 до 5.

Когато е подадена жалба срещу ДЧ, при която се поставя под съмнение разпоредба от правото на ЕС (особено когато ДЧ няма **поле на избор**); или

когато е подадена жалба срещу ЕС, при която се поставя под съмнение национална мярка за изпълнение (особено когато **ДЧ има правомощия** за избора на метода за изпълнение),

ЕС или ДЧ (съответно) могат да встъпят като съответници.

(продължение)

ДЧ или ЕС става съответник или като приеме отправената от ЕСПЧ покана, или по решение на ЕСПЧ по искане на ДЧ/ЕС.

Когато кани ДЧ/ЕС за съответник и когато се произнася по искане в този смисъл, ЕСПЧ се допитва до всички страни в производството и преценява **правдоподобността** на жалбите.

(продължение)

Възлагането на отговорност при установяване на нарушение на ЕКПЧ от ЕСПЧ по дело, по което ЕС или ДЧ се явяват съответници.

Правило по подразбиране: **съвместна (пълна) отговорност**, но съответниците могат да се обърнат към ЕСПЧ за различно разпределяне на отговорността.

Това е с цел предотвратяване на отсъждане на ЕСПЧ относно **разпределянето на компетенциите** между ЕС и ДЧ, което е предварително условие за възлагане на отговорност за определени деяния.

Казус

Хипотетична ситуация: жалбоподателят се оплаква от нарушение на правата по ЕКПЧ, произтичащо от действия на ДЧ в изпълнение на правото на ЕС.

Ситуация 1: няма правомощия → делото *Kadi*. ЕС ще встъпи доброволно като съответник и ще поеме изцяло отговорността.

Ситуация 2: достатъчна преценка → делото *Fransson*. Швеция ще бъде поканена като съответник и ще поеме отговорността.

Предварително произнасяне

Ако ЕСПЧ придобие компетентността да преценява съвместимостта на разпоредби от правото на ЕС с ЕКПЧ, съдът неизбежно ще тълкува правото на ЕС.

Това е обикновено задачата на националните съдилища и на тези на ЕС, като СЕС може да се произнесе с авторитетно решение за правилното тълкуване на правото на ЕС чрез механизма за преюдициални запитвания.

ЕС иска да избегне ситуация, при която разпоредба от правото на ЕС се тълкува първо от ЕСПЧ → предварително произнасяне.

(продължение)

Член 3(6) ПП: Ако СЕС все още не е имал възможност да разгледа съвместимостта на съответната мярка на ЕС с правата на човека, СЕС ще бъде първо сезиран.

СЕС получава възможността да констатира незаконосъобразността на разпоредба от правото на ЕС (в процедура, сходна с тази на анулирането съгласно чл. 263 от ДФЕС, като по делото *Kadi*, или обявяване на незаконосъобразността по чл. 267 от ДФЕС, като по делото *Digital Rights Ireland*); или да предостави аргументи в подкрепа на законосъобразността ѝ.

(продължение)

Какъв е смисълът на предварителното произнасяне?

То касае **последната дума** по въпроси, свързани с правото на ЕС: СЕС иска да си запази привилегиата да се произнася с автентично тълкуване на разпоредбите от правото на ЕС. В противен случай ЕСПЧ, чрез отсъждане по въпроси за отговорността по ЕКПЧ, непряко ще предреши и установи убедително тълкуването на правото на ЕС.

(продължение)

Но решенията на ЕСПЧ имат декларативен характер и не могат да анулират разпоредби от правото на ЕС, нито да постановят формално обвързващо за ЕС тълкуване на разпоредбите.

Освен това проблемът за справедливостта е свързан с инцидентното произнасяне на СЕС (срок на производството).

Междудържавни дела

Член 29 от ЕКПЧ позволява на страните на СЕ да завеждат дела **една срещу друга** (за разлика от делата, заведени **от отделни лица**). Много рядко се прилага (3 решения, 3 в процес на разглеждане).

Проблем с чл. 344 от ДФЕС: въпроси, свързани с правото на ЕС, при спорове между ДЧ не могат да се предоставят за разглеждане на органи, чиято юрисдикция е различна от тази на СЕС.

Презумпцията по делото Vosphorus?

Не е ясно дали презумпцията за законосъобразността на актовете на ЕС (*Vosphorus*) ще се запази след присъединяването.

Възможността да се разглежда жалба пряко срещу ЕС (като член на Конвенцията) прави тази презумпция ненужна → най-вероятно ще отпадне.

Преглед

ЕС със сигурност е готов да се подчини на **външния обвързващ контрол на ЕСПЧ**, позиция, която потвърждава ангажимента на ЕС към защитата на правата на човека. Също така решенията на ЕСПЧ ще бъдат обвързващи за ЕС.

Освен това ЕКПЧ би станала **неделима част от правото на ЕС**, като това ще позволи прякото ѝ прилагане от СЕС (без посредничеството на Хартата на основните права).

Възможни проблеми

Липса на изравняване, когато ДЧ и ЕС не са **ратифицирали едни и същи протоколи към ЕКПЧ** и съответно имат различни задължения (място за решението *Bosphorus*?)

Ами правилото за **изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита** (чл. 35 от ЕКПЧ)? Как това ще се прилага по отношение на ЕС? (ситуацията със съответника позволява на жалбоподателя да избере предпочитаната „вътрешноправна“ система)

(продължение)

Последиците от предоставянето на правомощия за преценяване на действия в областта на междудържавните политики на ЕС (Общата външна политика и политиката за сигурността), които са извън компетентността на СЕС.

Няма действително задължение за явяване като съответник, няма гаранции за чл. 344 от ДФЕС.

Съдия в полза на ЕС в състава на ЕСПЧ?

Становището на СЕС по
законосъобразността на ПП
съгласно Договорите → следващата
сесия.

Благодаря Ви! Въпроси?