

Станислав Костов*

МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ И В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

I. Въведение

Прогласяването на принципа за защита на правата на човека след Втората световна война като особена ценност и включването на “каталози” на основните права в международни актове и в националните конституции на държавите от Западна Европа води до необходимостта от създаване на ефективни механизми и гаранции срещу тяхното нарушаване. Тези механизми са както в сферата на политическия контрол, така и в рамките на общите и специални процедури пред националните и международни юрисдикции, които са призвани да предоставят защита от неправомерни посегателства в правната сфера на физически и юридически лица, извършени от държавни органи. Наред с това, от 50-те години на миналия век част от западноевропейските държави предприемат реални действия за задълбочаване на интеграцията между тях посредством създаването на специфични обединения с наднационален елемент, първоначално с икономическа насоченост, а след това постепенно и в различни сфери на вътрешната и външната политика. Така възникват Европейските общности, на които държавите прехвърлят изцяло или частично своята компетентност в различни области, при което националните правозащитни органи изгубват възможността за контрол върху общностните институции при нарушаване на основни права на частноправни субекти. Това поражда необходимостта от установяване на защита на основните права в областите на действие, предоставени в компетентността на Европейските общности и на Европейския съюз (ЕС), осъществявана от наднационални органи, независими както от останалите общностни институции, така и от държавите-членки.

Предмет на тази статия са възможностите, предоставени на физически и юридически лица, които се намират под юрисдикцията на държавите-членки, за защита на техните основни права срещу нарушения, извършени от институциите и органите на Общностите и Съюза. Разгледани са както някои извънсъдебни средства за тяхната защита (III), така и основните положения в практиката на Съда на Европейските общности (СЕО) (IV) и възможностите за допълване на механизмите за защита чрез присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) (V). Тъй като правните средства за защита не могат да бъдат изследвани извън контекста на общата уредба

* Редовен асистент по Право на Европейския съюз в катедра „Европеистика” на Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски”.

Благодаря на доц. д-р Юлия Захариева за нейните бележки и предложения по статията и на Катерина Рачева за помощта ѝ при подбора и прегледа на практиката на Съда на Европейските Общности.

на основните права в общностното позитивно право, ще бъде направен и кратък преглед на нормативните и политическите актове, които ги закрепват (II).

II. Развитие на уредбата на основните права и на механизмите на тяхната защита в учредителните договори, техните ревизии и други актове с правно необвързващ характер

Писаното общностно право за дълъг период от време не съдържа разпоредби, свързани със защитата на основните права в рамките на Европейските общности. Парижкят договор от 1951 г. за създаване на Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС) е изцяло отдаден на икономическото секторно обединение във въгледобива и металургията посредством създаването на общ пазар в тези два отрасъла. По подобен начин изглеждат нещата и по отношение на двата Римски договора, влезли в сила в началото на 1958 г.¹ Изрично обаче защитата на правата на човека е посочена като основна цел на Европейската политическа общност, чийто проект на учредителен договор е подготвен от асамблея, състояща се от депутати от Парламентарната асамблея на ЕОВС и от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Освен прогласяването на принципа за защита на основните права, авторите на проекта предвиждат оригинална препращаща разпоредба (чл. 3), според която основните права, прогласени в част I на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и в допълнителния протокол към нея ще бъдат неразделна част от статута на новата общност. Инициативата се проваля, тъй като след отказа на френския сенат да ратифицира сключения вече договор за създаване на Европейска отбранителна общност, не всички държави подписват изготвения от асамблеята договор, с което темата за защита на основните права отпада от “дневния ред” на интеграционния процес.

Празнотата в общностното право се преодолява чрез юриспруденцията на Съда на Европейските общности, който въпреки липсата на конкретни норми

¹ Доктрината предлага различни обяснения на “мълчанието” на писаното право по въпроса за основните права. J. P. Jacqué свързва това с икономическата природа на договорите, поради която авторите им не са предвидили възможността за противоречие между общностното законодателство и правата на човека, без да отчитат факта, че основните права могат да бъдат засегнати при всички дейности на публичните власти (Jacqué, Jean Paul. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Dalloz, 2001, p. 44). Ж. Булуи търси корените на съдебната практика в тази област в противоречието между липсата на каталог на основните права в договорите, на който Съдът да се опре, за да наложи на институциите спазването им и факта, че повечето конституции на държавите-членки признават подобни права по начин, че гражданите на тези държави могат да се позовават на тях и да изискват от националните съдилища да осигуряват зачитането им от страна на властите в съответната държава (Булуи, Жан и Роже-Мишел Шевалие. *50 най-важни решения на съда на Европейските общности (с коментари)*, София: Институт по международно право, 2002 г., стр. 46). Към тези становища бих добавил и приемането на редица международни актове, свързани със защитата на основните права в следвоенния период, както и липсата на изрична норма в общностното право, уреждаща неговото върховенство над националните законодателства. Едва след утвърждаването на примата на общностното право с решението по делото Costa срещу E.N.E.L. (решение от 15 юли 1964 г., дело 6/64, Rec. 1964, p. 1141) разбирането, че националните юрисдикции могат да предоставят защита на правата въз основа на конституционните разпоредби на държавите-членки срещу нарушения, извършени от общностни институции, може да се счита за преодоляно.

извежда принципа на защита на основните права от конституционните традиции на държавите-членки и от основните международни актове в областта на правата на човека².

Другите общностни институции и държавите-членки също предприемат действия, свързани със закрепване на този принцип. Въпреки това, поради липсата на изрично правно основание в учредителните договори, приетите от тях актове не са правнообвързващи и имат само политическо значение³.

За пръв път изрично позоваване на основните права в акт със задължителна правна сила се прави в преамбюла на Единния европейски акт⁴. В него се посочва, че държавите-членки са решени да допринесат заедно за демокрацията, като се основават на основните права, признати в конституциите и законите на държавите-членки, в ЕКПЧ и в Европейската социална харта. Но истинската крачка напред се извървява с Договора за европейски съюз (ДЕС), който въз основа на практиката на СЕО дава нормативна опора на защитата на правата на човека като един от общите принципи на общностното право (чл. F, § 2, нов чл. 6) и препраща към ЕКПЧ и общите конституционни традиции на държавите-членки като източници на основните права. Въпреки това сякаш ДЕС оставя посочената разпоредба извън обхвата на правомощията на СЕО⁵. Към посочената разпоредба трябва да се добави и специалната уредба на европейското гражданство и включените в неговото съдържание специални права.

По време на Междуправителствената конференция (МПК) за подготовката на Договора от Амстердам (ДА) не се постига съгласие за приемане на правно основание за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ. Въпреки това, с тази ревизия се правят важни изменения в действащата уредба на правата на човека. На държавите, кандидати за членство, се налага да зачитат правата на човека – изискване, формулирано още през 1993 г от Европейския съвет в Копенхаген като съществено условие за присъединяване на новите държави от Централна и Източна Европа. Въведена е и нова процедура за суспендиране на правата на отделна държава на членство в Съюза при наличието на постоянно и тежко нарушение на принципите

² Поради особената роля на СЕО механизмът за защита, установен чрез неговата практика, ще бъде разгледан отделно.

³ Така на 05.04.1977 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията приемат съвместна декларация (JOCE, C 103/ 27.04.1977), в която изрично възприемат изразената от СЕО позиция, че източниците на общностното право включват и общите принципи на правото, включително и основните права, принципи и права, на които се основава конституционното право на държавите-членки. Изрично се подчертава фактът, че всички държави-членки вече са страни по ЕКПЧ. Темата за защита на основните права присъства и в Тържествената декларация за Европейски съюз от Щутгарт на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки, обединени в Европейски съвет, подписана на 19.06.1983 г., в проекта на договор за Европейския съюз, приет от Европейския парламент на 14.01.1984 г., който държавите-членки отказват да ратифицират, както и в специална резолюция на Европейския парламент от 1989 г., с която се приема парламентарна декларация за основните права и свободи и която в 28 члена изброява правата и свободите на европейските граждани.

⁴ JOCE, L 169/1 от 29.06.1987 г.

⁵ Критика на тази спорна редакция на чл. L (нов чл. 46) от ДЕС вж. у Gaja, Giorgio, "The Protection of Human Rights under the Maastricht treaty", in *Institutional Dynamics of European Integration*. vol. 2. Martinus Nijhoff publishers, 1994, p. 552.

на чл. 6 от ДЕС. Изрично се предоставят правомощия на СЕО в областта на правата на човека.

Следващият логичен етап от кодификацията на основните права в общностното право е систематизирането им в общностен акт. Европейският съвет в Кьолн през 1999 г. взема решение за създаване на Харта на основните права, за да се подчертае тяхното приоритетно значение за европейските граждани. Свикан е форум, наречен “конвент”, в който участват представители на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки, на Европейския парламент, на националните парламенти и на Европейската комисия, който работи по Хартата паралелно с МПК за Договора от Ница. На 07.12.2000 г. Хартата е подписана официално от председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Европейската комисия. Държавните и правителствените ръководители на държавите-членки решават в Договора от Ница да не се включва препращаща разпоредба към Хартата, като по този начин, въпреки нейното политическо значение като пръв каталог на граждански, политически, икономически и социални права на гражданите на Съюза, тя остава без правнообвързваща сила⁶.

Хартата за основните права включва шест основни раздела, в които основните права са разгледани под знаменателя на по-основни категории като достойнство, свобода, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие. В нея са засегнати признатите на всяко лице права и права, с които се предоставя специална закрила на особени субекти (деца, възрастни хора, инвалиди). Правата на европейските граждани са изрично допълнени с правото на добра администрация, някои аспекти на което са извлечени от практиката на СЕО.

Въпросът за правната сила на Хартата се поставя още в Декларацията относно бъдещето на Съюза към Договора от Ница. На Европейския съвет в Лааген е взето решение това да бъде един от въпросите от компетентността на Конвента за бъдещето на Съюза, на който е възложено да изготви проект на нов договор, с който да бъде приета Конституция за Европа, идваща да замени досега действащите договори. Специална работна група (Работна група II) обсъжда проблема за правнозадължителния характер на Хартата и за евентуалното присъединяване на Съюза към ЕКПЧ. И на двата въпроса е даден положителен отговор с разбирането, че те трябва да се разглеждат в своята цялост като допълващи се мерки в областта на защитата на правата на човека⁷.

Така в резултат от работата на Конвента, държавите-членки се обединяват около изразеното от него становище и Хартата за основните права е включена като неразделна част от конституционния договор, в неговата Част II, като с това и е осигурена правно задължителна сила. Наред с това е предвидена и възможност за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ, като са запазени и всички достижения на ДЕО и ДЕС, свързани със защитата на основните права.

III. Механизми за извънсъдебна защита на правата на човека

⁶ JOCE, C 364/1 от 18.12.2000 г. Въпреки това на нея се позовават някои от генералните адвокати при тълкуване на основните права.

⁷ CONV 354/02, р. 12.

Действащото общностно право, макар и да не съдържа каталог на основните права в източник на първичното право, наред със съдебните гаранции, предоставени на частноправни субекти срещу нарушения, извършени от общностните институции или държавите-членки, предвижда и извънсъдебни способности за закрила на правата на физическите и юридическите лица. Без да разглеждам инструментите на парламентарния контрол, осъществяван от Европейския парламент по отношение на Европейската комисия, в следващите редове ще се спра по-подробно на защитата на правата, която предоставя европейският омбудсман, както и на особеното право на петиция пред Европейския парламент.

III.1. Европейският омбудсман

Една от основните насоки в развитието на общностното право след влизането в сила на ДЕС е утвърждаването на идеята за създаване на политически механизми за защита на правата на човека във връзка с преодоляване на демократичния дефицит и приближаването на Съюза до гражданите. С измененията на учредителните договори в институционалната рамка на Европейските общности се създава нов орган – европейски омбудсман, чиято основна задача е пряко свързана с идеята за защита на основните права на общностно ниво⁸.

Идеята за създаване на такъв специфичен орган не е оригинална. Към датата на влизане в сила на ДЕС повечето от националните законодателства на държавите-членки предвиждат подобен правозащитен орган.

За пръв път фигурата на омбудсмана се появява в Швеция. През 1713 г. шведският крал Карл XII създава службата на Кралския върховен омбудсман, с което се цели подобряване на качеството на шведската съдебна и административна система. Основната задача на новосъздадения орган е да наблюдава в качеството си на кралски представител дали съдите и чиновниците се подчиняват на закона при упражняване на своите функции и да възбужда наказателно преследване срещу всяко тяхно незаконно действие. С премахването на абсолютната монархия през 1809 г. шведският парламент също получава правото да избира свой омбудсман, чиято роля е да защитава гражданите от злоупотреба с власт на държавните органи. Към края на 50-те години на XX век подобни органи са създадени във всички скандинавски държави. Несъмнено с въвеждането на омбудсмана те правят своя исторически принос за укрепване на идеята за основните права и за създаване на ефективни механизми за тяхната защита.

Скандинавският опит е въведен и в други европейски държави. През 1957 г. във Федерална република Германия с изменение на основния закон е създаден

⁸ В настоящата статия за означаване на този орган ще използвам добилата популярност термин “омбудсман”. Всъщност в официалните езици на Европейския съюз, посочени в чл. 314 от ДЕО, се употребяват и други названия на този орган. Българският Закон за омбудсмана, (ДВ, бр. 48 от 2003 г., в сила от 01.01.2004 г.) си служи с понятието “омбудсман”. То е с шведски произход и означава “представител”, “някой, който е правоспособен да действа от името на другите”. В по-новата правна литература с него се обозначава специфичен правозащитен орган за външен надзор на администрацията.

пълномощник по въпросите на отбраната към Бундестага. В Обединеното кралство през 1967 г. в системата на правозащитните институции се инкорпорира фигурата на парламентарния комисар по правата. С органичен закон от 1973 г. във Франция е създаден подобен орган, наречен “посредник на Републиката”, със специфичното правомощие да прави преценка на последиците на приетите закони и подзаконовни актове и на произнесените присъди и да предлага компенсации за гражданите, когато тези последици са явно несправедливи. Своеобразен оригинален модел се установява в Австрия, където с конституционно изменение е създадена Народната правозащита (колективен федерален орган, който има за задача служебно да проверява за евентуални недостатъци в управлението на федерацията, включително и на нейната дейност като частноправен субект). След установяване на демократичен режим на управление, през 1976 г. в Португалия и през 1982 г. в Испания се създават съответно “защитник на справедливостта” и “народен защитник”, сред най-съществените правомощия на които следва да се посочи предоставената им възможност да сезират пряко Конституционния съд за нарушени основни права на гражданите.

III.1.1 Развитие на идеята за създаване на европейски омбудсман и правна уредба

Идеята за създаване на европейски омбудсман е тясно свързана с въвеждането на института на европейското гражданство. През май 1990 г. в писмо, адресирано до Европейския съвет, испанското правителство предлага включването на разпоредби за европейското гражданство в проекта за ДЕС. На 24 септември 1990 г. испанската делегация на МПК за създаване на политически съюз предлага нота за европейското гражданство, озаглавена “Пътят към Европейския съюз”. Съгласно испанското предложение включването в договора на каталог със специални права за европейските граждани трябва да бъде придружено от създаване на специфични органи, които да гарантират защитата на тези права.

През декември 1990 г. Европейският съвет в Рим дава своето одобрение за създаване на европейски омбудсман. Няколко месеца по-късно, през февруари 1991 г., испанската делегация предлага за обсъждане ново, по-подробно предложение за европейското гражданство. В него се предвижда европейското гражданство да бъде един от трите стълба на бъдещия Европейски съюз и основа на демократичната му легитимност. Предложението предвижда и въвеждането на омбудсман, който ще се назначава във всяка държава-член, за да подпомага гражданите при защитата на техните специфични права пред институциите и другите органи на Съюза.

През май 1991 г. Европейският парламент изразява резервите си към предложената идея⁹. Според него създаването на европейски омбудсман ще засегне

⁹ Това противопоставяне не е ново за Европейския парламент. Още през 1985 г. той застъпва становището, че съществуващите разлики между националните правни системи и системата на общностното право правят невъзможно простото имплементиране на института на омбудсмана на общностно ниво. Според Европейския парламент неговата комисия по петициите има потенциал да се развие в своеобразен омбудсман. Подобни опасения, свързани с трудностите при точното разграничаване на правомощията на националните и европейския омбудсман, са изразени и от

правомощията му да контролира Европейската комисия и подчинените ѝ органи. Европейският парламент изразява и опасенията си, че въвеждането на нов орган, за който се предвиждат функции, сходни с тези на парламентарната комисия по петициите, ще увеличи бюрокрацията и ще доведе до конфликт на правомощия и сблъсък на интереси.

Проектът на ДЕС, изготвен по време на люксембургското председателство, отчита възможните противоречия и предлага компромисно решение. Правомощията на европейския омбудсман са ограничени до случаи на лошо администриране в действията на общностните институции и органи. Предвижда се новият орган да бъде назначаван от Европейския парламент. Безспорно това задоволява заинтересуваните институции, но остава открит въпросът дали е намерена оптималната формула за защита на основните права на европейските граждани на политическо ниво.

Институтът на европейския омбудсман е нормативно уреден както от първичното, така и от вторичното общностно право. С измененията, извършени с дялове II, III и IV на ДЕС, в учредителните договори на Европейските общности са включени разпоредби относно европейския омбудсман. Член 21, ал. 2 на ДЕО дава право на всеки гражданин на Съюза да се обръща към омбудсмана, установен съгласно чл. 195. Член 195 от ДЕО (съответно чл. 20d от ДЕОВС и чл. 107d от ДЕОАЕ¹⁰) закрепва правото на Европейския парламент да назначи омбудсман и урежда най-общо неговия статус и правомощия. На основание на чл. 195, ал. 4 от ДЕО и в съответствие с предвидената в него специална нормотворческа процедура (след становище на Европейската комисия и след одобрението на Съвета), на 9 март 1994 г. Европейският парламент приема Решение относно статуса и условията за упражняване на функциите на омбудсмана¹¹, което е изменено през 2002 г.¹²

Аналогична уредба на статуса и функциите на европейския омбудсман се съдържа и в проекта на договора за приемане на Конституция за Европа. Правото на жалба до омбудсмана е уредено в чл. I-10 и в Хартата за основните права (чл. I-103), а чл. I-49 и чл. III-335 имат за предмет неговия статус и правомощия. Следва да се отбележи систематичното място на чл. I-49, който е включен в първата глава на проекта, съдържаща основните конституционни принципи на Европейския съюз, в раздела относно демократичния живот на Съюза, наред с принципите на равенство, представителна демокрация, демокрация на участието, прозрачност в работата на институциите и др. Това е още едно доказателство за голямото политическо значение, което авторите на проекта при своята работа в Конвента

националните омбудсмани и от представителите на националните парламенти на среща, проведена през май 1991 г.

¹⁰ Разпоредбите относно омбудсмана в трите учредителни договора са идентични. Поради това и за по-голямо удобство, в следващото изложение ще се позовавам само на текстовете на ДЕО, още повече че срокът на ДЕОВС, който беше сключен за петдесет години, изтече и по общо споразумение на държавите-членки неговото действие не беше продължено, като с протокол към Договора от Ница беше прието, че от 24 юли 2002 г. имуществото на ЕОВС се прехвърля в патримониума на Европейската общност.

¹¹ JOCE L 113 от 04.05.1994 г., стр. 15.

¹² JOCE L 92 от 09.05.2002 г., стр. 13.

отдават на института на европейския омбудсман като фактор за гарантиране на основните права на европейските граждани.

III.1.2 Правен статус на европейския омбудсман

Нормативните актове на първичното и вторичното общностно право уреждат четири основни елемента на правния статус на европейския омбудсман, а именно неговия мандат, условията за избираемост и несъвместимост и осигуряването на независимостта му от общностите институции и органи и от националните държави.

III.1.2.1 Мандат

Втората алинея на чл. 195 от ДЕО и чл. 6 от Решението на Европейския парламент предвиждат назначаване на европейски омбудсман след всеки избор на Европейски парламент и за времето на неговия мандат¹³. Омбудсманът поема своите функции от датата на влизане в сила на акта на Европейския парламент за неговото избиране. В момента на встъпване в своите правомощия той полага тържествена клетва пред Съда на Европейските общности да изпълнява своите функции напълно независимо и безпристрастно. Поради императивния характер на разпоредбата следва да се приеме, че това действие представлява елемент от фактическия състав на конституирането на европейския омбудсман, тъй като евентуалният отказ да се положи клетва би означавал практически и отказ от мандат.

Разпоредбата на чл. 195, ал. 2 поражда проблем във връзка с точното определяне на продължителността на мандата на омбудсмана¹⁴. С оглед на редакцията на текста и при отсъствието на норма, която да предвижда възможност за предсрочно разпускане на Европейския парламент, следва да се приеме, че мандатът на европейския омбудсман продължава около пет години – от момента на влизане в сила на акта за неговия избор, приет от новата легислатура, до приключването на нейния мандат, като чл. 7, ал. 2 от Решението на Европейския парламент предвижда, че освен в случай на отстраняване от длъжност, омбудсманът продължава да изпълнява функциите си, докато бъде заместен от следващия избран по същата процедура омбудсман.

В доктрината е изказано становище, според което тази продължителност на мандата е нормална и един по-дълъг мандат би отдалечил омбудсмана от възприетото за него схващане като представител на Европейския парламент¹⁵. Без да се спирам на въпроса за срока на мандата, избран от държавите-членки на МПК за политическия съюз, бих искал да отбележа, че омбудсманът не би трябвало да се

¹³ Петгодишен, съгласно третата алинея на чл. 191 на ДЕО.

¹⁴ По подобен начин е уреден въпросът в Дания, където омбудсманът се избира след общите парламентарни избори и за срока на мандата на датския парламент. В Обединеното Кралство парламентарният комисар по правата се назначава от краля за неопределен мандат. Всички други европейски национални модели като че ли предпочитат точното посочване на продължителността на мандата.

¹⁵ Вж. Soulard, Christophe, "Le médiateur européen: indépendance et privilèges" in *The European ombudsman*, ed. Epaminondas A. Marias. Maastricht: EIPA, 1994, p. 99

свързва с определен състав на представителния орган, а с институцията Европейски парламент като носител на демократичното начало в Европейския съюз, изразяваща интересите на народите на членуващите в него държави. Още повече, че твърдението за принадлежността на омбудсмана към Европейския парламент е спорно.

Мандатът на омбудсмана се прекратява с изтичането му, при доброволно подаване на оставка (в този случай в тримесечен срок Европейският парламент трябва да избере нов омбудсман), в случай на смърт (отново в тримесечен срок Европейският парламент назначава нов омбудсман) и при поискана и получена оставка. В последния случай той е длъжен да спре да изпълнява своите правомощия (аргумент от чл. 7, ал. 2 от Решението на Европейския парламент). ДЕО посочва изчерпателно случаите, при които е възможно искане на оставката на омбудсмана (ако престане да отговаря на условията за упражняване на своите правомощия или ако е извършил сериозно нарушение) и процедурата, която трябва да се следва. Освобождаването става от СЕО по искане на Европейския парламент.

Тази процедура е едно от проявленията на засилената независимост на омбудсмана и ми дава основание да считам, че въпреки систематичното му отнасяне в раздела за Европейския парламент, той не е негов орган. Обикновено назначаващият орган има право и да освобождава от длъжност. Така е в повечето от националните модели, където парламентите (скандинавските държави, ФРГ, Испания, Ирландия, Португалия) или изпълнителната власт (Фламандската общност в Белгия), които назначават омбудсмана, имат и правомощията да го освободят. Възприетата в ДЕО формула е специфичен израз на принципа за баланс на общностните институции, а и Съдът несъмнено е онази институция, която в подобна ситуация би могла да отсъди справедливо, като същевременно предостави и необходимите гаранции за осигуряване на правото на защита на омбудсмана.

III.1.2.2 Изисквания за избираемост

Така както са уредени в чл. 6, ал. 2 от Решението на Европейския парламент, изискванията за заемане на длъжността не представляват отклонение или изключение от възприетата в сравнителноправен аспект практика. Европейският омбудсман трябва да бъде гражданин на Европейския съюз¹⁶, да упражнява пълно своите граждански и политически права, да предостави всички гаранции за независимост и да отговаря на условията, изисквани в неговата държава за заемане на най-висшите съдебни длъжности или да притежава общоизвестни опит и компетентност за изпълнението на функциите на омбудсман.

III.1.2.3 Несъвместимост

Разпоредбите на чл. 195, ал. 3 *in fine* на ДЕО и чл. 10, ал. 1 на Решението на Европейския парламент предвиждат забрана за омбудсмана да упражнява каквато и да било друга политическа или административна длъжност или професионална

¹⁶ Съгласно чл. 17 от ДЕО, гражданин на Съюза е всяко лице, което има гражданство на държава-член, като европейското гражданство допълва националното и не го заменя. Националните законодателства са тези, които определят кои лица ще бъдат считани за граждани на съответните държави.

дейност, независимо дали за това той ще получава възнаграждение или не. Следва да се отбележи, че това изискване е формулирано по-строго в сравнение със забраните за упражняване на други дейности, предвидени за съдиите в Съда на Европейските общности и в Първоинстанционния съд, за които, съгласно чл. 4, ал. 2 от Устава на Съда, по изключение Съветът може да даде разрешение за упражняване на друга платена или не професионална дейност.

III.1.2.4 Независимост

Нормативните актове, уреждащи статуса на омбудсмана, закрепват неговата независимост като съществен елемент от личното му положение, който да осигури гаранции срещу намеса в неговата дейност. Съгласно чл. 9, ал. 1 от Решението на Европейския парламент, той упражнява своите функции при пълна независимост и в интерес на Общностите и на гражданите на Съюза. В своята работа омбудсманът не може да търси, нито да получава инструкции от правителствата на държавите-членки или от други институции или органи. Той е длъжен да се въздържа от извършването на действия, които са несъвместими с характера на неговите функции.

Изложеното е в подкрепа на застъпената по-горе теза, че европейският омбудсман не трябва да се счита за орган на Европейския парламент, тъй като не може да получава от него препоръки във връзка с дейността си или инструкции. Веднъж избран от парламента, той става напълно независим от него, като всеки опит за въздействие на законодателната власт ще бъде в нарушение на чл. 195, ал. 3 от ДЕО.

При по-задълбочен преглед на разпоредбите на договора се установяват някои несъвършенства на правната уредба, които са резултат от постигнатия при въвеждането на фигурата на омбудсмана компромис. Европейският парламент е единствената институция, която би могла да поиска от СЕО освобождаване на омбудсмана при извършване на сериозно нарушение. Несъмнено такова сериозно нарушение ще представлява евентуалното приемане на инструкции от друга общностна институция или орган. Ако обаче омбудсманът се поддаде на въздействие на Европейския парламент, няма легално овластен орган, който да сезира СЕО за извършеното нарушение, като в случая е безспорно, че общностната юрисдикция не може да действа служебно, а Европейският парламент няма да има интерес от упражняването на своите правомощия. В този смисъл разпоредбата на чл. 195, ал. 2, пар. 2 трябва да бъде изменена, като се даде възможност и на други институции да сезират СЕО.

Въпросът за независимостта на европейския омбудсман се засяга и в клетвата, която той полага при встъпването си в длъжност, където се предвижда той *“(...) да упражнява функциите си при пълна независимост и безпристрастност (...)”*, както и в предвидените за длъжността привилегии и имунитети. Предоставеният на омбудсмана имунитет е функционален, само за действията, предприети от него във връзка с осъществяване на правомощията му и в интерес на Европейските общности.

III.1.3 Инициране на процедурата – самосезиране и жалба. Условия за допустимост на жалбата.

ДЕО предвижда два начина за започване на процедура за лошо администриране пред европейския омбудсман – служебно¹⁷ или след подаване на жалба до него пряко или с посредничеството на член на Европейския парламент. Практиката показва, че по-голямата част от делата пред омбудсмана са образувани вследствие на подадена жалба¹⁸ и тъй като тя има значение на основен способ за сезиране на омбудсмана, ще се спра по-подробно на нейната форма и условията за допустимостта ѝ.

Нито ДЕО, нито Решението на Европейския парламент поставят изисквания във връзка с формата на жалбата¹⁹. Въпреки това следва да се приеме, че жалбата трябва да бъде в писмена форма, тъй като съгласно чл. 2, ал. 3 от Решението, от нея ясно трябва да личи предметът ѝ, както и лицето, което я подава. От посочената разпоредба следва и обстоятелството, че са недопустими анонимни жалби. Аналогично с правната уредба на петициите, подавани пред Европейския парламент, жалбата трябва да бъде подадена на някой от официалните езици на Общностите и Съюза, посочени в чл. 314 от ДЕО.

За разлика от петициите, жалбата е винаги индивидуална и за да бъде допустима, трябва да съдържа няколко задължителни реквизити (пълното име на жалбоподателя, неговата националност, местожителство и подпис). Ако жалбоподател е юридическо лице, в жалбата се посочва фирмата му, държавата на регистрация и адреса според регистрацията. В този случай жалбата се подписва от законния представител на юридическото лице. Решението на Европейския парламент предвижда възможност жалбоподателят да поиска жалбата му да остане поверителна.

Наред с посочените условия за допустимост, чл. 2, ал. 4 от Решението определя и срок, в който да бъде подадена жалбата, след изтичането на който тя ще бъде обявена за недопустима. Този срок е двегодишен и започва да тече от датата, на която жалбоподателят е узнал фактите, които обосновават жалбата. Тъй като най-често случаите на лошо администриране, които засягат правата на лицето, се съдържат в административен акт, срокът ще започне да тече от датата на получаване на уведомлението за издаването му.

Във връзка с допустимостта на жалбата *ratione personae* се поставя и въпросът за легитимираните лица, които могат да подават жалба до европейския омбудсман. Те са определени в първата алинея на чл. 195 от ДЕО и могат да бъдат разделени на три основни групи – граждани на европейския съюз, физически лица с

¹⁷ Ако омбудсманът действа по своя инициатива, той може да използва всякакви източници на информация. Този механизъм дава възможност да бъдат преодолените ограничения по отношение на сезиращите субекти. Вследствие на недопустима жалба, подадена от кипърски гражданин, през 2003 г. омбудсманът предприема разследване по своя инициатива срещу дейността на Европейската служба за подбор на персонал (дело OI/4/2003/ADB).

¹⁸ Съгласно последния публикуван годишен доклад на омбудсмана за 2004 г. (http://www.euro-ombudsman.eu.int/report04/pdf/en/rap04_en.pdf), получените през 2004 г. жалби са 3 726, което е с 53 % повече от предходната година.

¹⁹ Модел на жалбата е публикуван в Официалния вестник на Европейските общности, JOCE, С 157 от 01.06.1996 г.

местожителство в държава-член²⁰ и юридически лица със седалище в държава-член²¹.

За разлика от правото на петиции по чл. 194 от ДЕО, индивидуалната жалба до европейския омбудсман не изисква жертвите на лошо администриране да бъдат пряко засегнати от твърдяните нарушения, което означава, че при преценката за допустимостта на жалбата не могат да бъдат изтъквани съображения, свързани с правния интерес на жалбоподателите.

Чл. 2, ал. 4 от Решението на Европейския парламент предвижда още едно условие за допустимост на жалбата. Нейното подаване трябва да бъде предшествано от предприемане на подходящи административни стъпки пред съответната институция или орган от страна на жалбоподателя²². В негова тежест е

²⁰ Очевидно разпоредбата има предвид физически лица, които не са граждани на Съюза и в този смисъл е приложима за българските граждани, които пребивават постоянно в държава-член на законно основание, затова ще я разгледам по-подробно.

При определяне на кръга на физическите лица с местожителство в държава-член на Съюза, които имат право да подават жалба пред европейския омбудсман, се поставя въпросът за същността на понятието "местожителство", като са възможни две схващания за това. Ако се разгледа като правна категория, то ще обхване онези физически лица, които не са граждани на Съюза и пребивават постоянно в държава-член на законно основание. Трудността тук идва, когато трябва да се прецени дали за осветляване на понятието да се използва общностно тълкуване или да се прибегне до съответните разпоредби на националните законодателства. В доктрината се предлага първото разрешение, което води до установяване на еднообразна практика на общностно ниво (Вж. Marias, Epaminondas, "The European Ombudsman: Competences and Relations with the Other Community Institutions and Bodies", in *The European ombudsman*, ed. Ep. A. Marias. Maastricht: EIPA, 1994, p. 79). Във всеки случай проблемът трябва да се разгледа във връзка с първичното право (чл. 18, ал. 1, чл. 39, ал. 3, правото на установяване на физически лица, които не работят по трудови правоотношения съгласно чл. 43 и сл. от ДЕО) и с вторичното право, свързано с правото на пребиваване на физически лица, които са граждани на Съюза.

Според второто схващане понятието "местожителство" може да се разглежда като естествено състояние. При това разбиране възниква логичното питане дали незаконно пребиваващи лица (нелегални емигранти) могат да сезират омбудсмана. Като че ли съм склонен да отхвърля тази възможност в светлината на това, което беше посочено за задължителните реквизити на жалбата. На практика обаче проблемът не е съществен за работата на омбудсмана, тъй като при съмнение в активната легитимация на жалбоподателя той винаги може въз основа на данните в жалбата да започне разследване *ex officio*.

²¹ Така формулирана, разпоредбата има по-широко приложно поле от чл. 48 от ДЕО, който урежда правото на установяване на юридически лица, извършващи стопанска дейност на територията на Европейската общност. Чл. 48, ал. 2 от ДЕО изрично изключва възможността за установяване на юридически лица с нестопанска цел, на които несъмнено трябва да се признае правото да сезират омбудсмана с индивидуална жалба.

²² По поверително дело, разгледано през 2004 г. жалбоподателят твърди наличието на установена неправилна практика в агенция на Съюза, в която той работи. Омбудсманът преценил, че в конкретния случай подходящите административни стъпки са предвидени в чл. 22a и 22b на Правилника за служителите на Съюза, които са влезли в сила на 01.05.2004 г. Тези разпоредби третират въпросите за разкриване на информация относно възможна незаконна дейност, включително измама или корупция във вреда на интересите на Общностите или поведение на чиновниците, което може да представлява сериозно нарушение на техните задължения. Посочените разпоредби изискват засегнатият служител да уведоми своите висшестоящи или Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Тъй като жалбоподателят вече бил уведомил OLAF, омбудсманът го посъветвал, съгласно разпоредбата на чл. 22b, пар. 1 (b), да даде възможност на

следователно да докаже, че е уведомил институцията или органа за извършеното от тях нарушение и че те не са предприели необходимите мерки за отстраняването му. Разпоредбата има за цел да ограничи неоснователните жалби, подавани пред омбудсмана и тези случаи, при които съответните органи на Общностите и Съюза са склонни да променят своите лоши административни практики²³.

Омбудсманът не може да се намесва в случаи, които се разглеждат от общностна юрисдикция, нито да поставя под съмнение основателността на съдебното решение. Подадена пред него жалба в тази връзка също ще бъде недопустима. Такава ще бъде и жалба, свързана с трудовоправни отношения между общностни институции или органи и техни служители, когато не са били предварително изчерпани възможностите за вътрешно административно обжалване.

При получаване на жалбата омбудсманът е длъжен да уведоми институцията или органа, които са посочени в нея във връзка с извършеното нарушение. След предварителна преценка той може да посъветва жалбоподателя да отправи жалбата до друг орган, както общностен, така и национален²⁴. Във всеки случай подадената жалба не прекъсва сроковете за обжалване в рамките на други съдебни или административни производства.

III.1.4 Поле на действие и правомощия на европейския омбудсман

Съгласно чл. 195, ал. 1 от ДЕО, индивидуални жалби до омбудсмана могат да бъдат подавани за случаи на лошо администриране в действията на общностните институции или органи, с изключение на Съда и Първоинстанционния съд при осъществяване на техните юрисдикционни функции²⁵. Формулировката на

OLAF да се запознае със случая и да се свърже със службата за информация след изтичането на срока, който тя е определила за разследване.

²³ Така по дело 761/2003/FA британски гражданин е подал жалба срещу Европейския парламент, тъй като не могъл да намери на електронната страница на парламента името и информация за връзка с депутата, който го представлява. Службата на омбудсмана незабавно му изпратила електронно писмо с връзка към страницата на бюрото на Европейския парламент в Обединеното кралство, на която са се съдържали такива данни за европейските депутати от квотата на Обединеното кралство. Жалбоподателят благодарил на омбудсмана за предоставената информация, като е уточнил, че би оттеглил доброволно жалбата си, ако търсачката на Интернет-страницата на Европейския парламент позволява там да бъде открита подобна информация.

²⁴ През март 2003 г. М.А. се оплаква пред европейския омбудсман, че обслужващата го банка отказва да му възстанови сума, с която по грешка е задължена сметката му. Тъй като жалбата не посочва нарушение срещу общностна институция или орган, омбудсманът я препраща по компетентност на италианския банков омбудсман, който е оправомощен да разглежда спорове между банки и техните клиенти и информира за това жалбоподателя. През април 2003 г. италианският банков омбудсман информира европейския омбудсман, че спорът е решен и претенциите на жалбоподателя са удовлетворени изцяло (дело 427/2003/П).

²⁵ С оглед на посоченото следва да се отбележи, че възприетият с ДЕС модел отговаря на установените стандарти в държавите, членуващи в Съюза. Във Франция, например, правомощията на посредника на Републиката са ограничени върху администрацията и нейното функциониране. Защитникът на справедливостта в Португалия осъществява надзор върху службите на централната и местната администрация, въоръжените сили, административната дейност на съдилищата и дружествата с преобладаващо държавно участие и др. В Испания народният защитник разследва действията на всички администрации, включително на военната и на съдебната. Датският и

разпоредбата поставя два основни проблема, които трябва да бъдат разгледани, а именно кои действия могат да се определят като “лошо администриране” и кои са институциите и органите, които попадат в обсега на правомощията на омбудсмана.

Нито ДЕО, нито Решението на Европейския парламент разкриват съдържанието на понятието “случаи на лошо администриране”. Поради спецификите на Общностите и Съюза не би следвало да се изхожда и от уредбата в членуващите в тях държави. Отправна точка може да бъде почти десетгодишната практика на европейския омбудсман. В годишния си доклад до Европейския парламент за 1997 г.²⁶, той предлага в обхвата на това понятие да се включат всички случаи, когато публичен орган не действа съобразно задължително за него правило за поведение или принцип²⁷. По-късно това определение е възприето от Европейския парламент и от Европейската комисия.

Във всеки случай законодателните актове и политическите решения на институциите не могат да бъдат контролирани от омбудсмана.

Що се отнася до общностните институции и органи, чиито действия могат да бъдат обект на разследване от европейския омбудсман, те могат да бъдат разделени на няколко групи. В първата група попадат част от институциите на Общността, посочени в чл. 7 от ДЕО. Това са Европейският парламент, Съветът, Комисията и Сметната палата. Поради спецификата на актовете и статуса на Европейския съвет, който съгласно действащата уредба не е институция на Европейската общност, той следва да бъде изключен от приложното поле на разпоредбата на чл. 195, ал. 1от ДЕО. На следващо място, на контрол подлежат Съдът на европейските общности и Първоинстанционния съд, когато не упражняват своите юрисдикционни правомощия. На последно място, трябва да бъдат посочени всички общностни органи, сред които важна роля играят Икономическият и социален комитет, Комитетът на регионите, органите на Икономическия и валутен съюз, Европейската инвестиционна банка и др. Видно от чл. 195, ал. 1, от контрола на европейския омбудсман са изключени органите, които осъществяват правомощия във втори и трети стълб на Съюза. След влизането в сила на Конституцията за Европа и отмяната на ДЕО, омбудсманът ще бъде компетентен да разследва всички институции, органи и агенции на Съюза, с изключение на Съда при посочените вече изключения.

Възниква въпросът дали националните органи, свързани с прилагане на общностното право, също са обект на контрол от европейския омбудсман. Член 2,

ирландският омбудсмани осъществяват правомощията си върху централната и местната администрация, с изключение на съдилищата. Българският Закон за омбудсмана предвижда осъществяване на контрол върху държавните и общинските органи и техните администрации, както и върху лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.

²⁶ Вж. http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/en/rap97_en.pdf

²⁷ Така през 2003 г. по данни от годишния доклад на европейския омбудсман (http://www.euro-ombudsman.eu.int/report03/pdf/fr/rap03_fr.pdf), най-честите случаи на лошо администриране са свързани с липсата или отказ за предоставяне на информация или непрозрачност (28 % от случаите), несправедливост или злоупотреба с власт (15 %), дискриминация (12 %), забавяне, което е могло да бъде избегнато (10 %), пороци в процедурите (10 %), небрежност (5 %), нарушение на чл. 226 от ДЕО (4,5 %), правни грешки (4,5 %) и други случаи (10 %). Това съотношение се запазва с леки корекции и през 2004 г.

ал. 1 от Решението на Европейския парламент изрично изключва такава възможност, като посочва, че действията на всеки друг орган или лице не са предмет на жалби до омбудсмана²⁸.

Нормативната уредба поставя и някои ограничения в полето на действие на омбудсмана. Той е длъжен да следва принципа за ненамеса в делата на останалите институции и органи, част от по-общия принцип, закрепен в чл. 7 от ДЕО, според който институциите и органите действат в рамките на предоставените им от договора правомощия. Освен това, както вече беше посочено, омбудсманът не може да се намесва по спор, висящ пред Съда, нито да поставя под съмнение основателността на съдебното решение. Друго ограничение се съдържа в чл. 2, ал. 8 от Решението на Европейския парламент, според който той може да бъде сезиран с жалба от лице, което е в трудово правоотношение със съответната общностна институция или орган само ако са били изчерпани възможностите за вътрешно административно обжалване и след като са изтекли сроковете за отговор на сезирания орган.

Като външен орган за надзор на администрацията и несъдебна правозащитна институция, създаден в резултат на компромис между държавите-членки при съобразяване със становищата на наднационалните институции, европейският омбудсман разполага със сравнително ограничени правомощия²⁹. Те са уредени във втория параграф на чл. 195, ал. 1 от ДЕО и са развити в чл. 3, 4 и 5 от Решението на Европейския парламент. Посочените актове предвиждат и съответни задължения на общностните институции и органи и на държавите-членки при взаимодействието им с омбудсмана.

Основната задача на европейския омбудсман е да потърси заедно със заинтересуваните институции и органи разрешение за преодоляване на случаите на лошо администриране в тяхната дейност, като наред с това да бъдат удовлетворени и жалбоподателите. За постигане на тази цел той разполага с няколко правомощия.

Европейският омбудсман има право да извършва всякакви **разследвания**³⁰, които счита за оправдани³¹, за да изясни всеки случай на лошо администриране.

²⁸ През 2003 г. европейският омбудсман е получил голям брой жалби от граждани на Съюза относно смъртта на имигранти, незаконно превозвани от северноафриканския бряг към Южна Испания. В жалбите се изтъква отговорността на испанското и мароканското правителство и се предлага Съюзът да се занимае с проблемите на нелегалната имиграция и да предприеме необходимите мерки. Омбудсманът е отхвърлил жалбите като недопустими.

²⁹ Всъщност и в националните правни системи омбудсманите не притежават съществени правомощия за въздействие върху контролираните органи, като съществуват и изключения, които бяха посочени по-горе. Основната причина се корени в това, че в националните законодателства при осъществяване на баланса между държавните органи строго се следи да не се допускат случаи на изземване на правомощия. Този принцип, както беше вече посочено, е проведен и на общностно ниво. Друга причина за ограничените правомощия на омбудсмана може да се търси в неговата същност. Той е правозащитен, а не правораздавателен орган. Неговата задача е да контролира администрацията и при установяване на нарушения да информира съответния административен орган да промени практиката си или да сезира националния парламент за извършваните нарушения. В този смисъл функциите му са по-скоро сигнални, отколкото разпоредителни.

³⁰ За повече информация относно броя, характера на разследванията и институциите и органите, срещу които е извършвано разследване през 2004 г., вж. Годишния доклад на европейския омбудсман до Европейския парламент, стр. 171-177.

Той е длъжен да уведоми разследваната институция или орган. Ако разследването е започнало служебно, данните за него могат да се основават и на съобщенията в средствата за масова информация. Това правомощие позволява на омбудсмана да събере необходимата информация, за да прецени дали е налице случай на лошо администриране.

Когато се докаже нарушение, той **отправя препоръка** до разследваната институция или орган да предприеме необходимите действия за благоприятното разрешаване на случая. В тримесечен срок сезираната администрация изпраща на омбудсмана становище по случая.

Сред основните функции на европейския омбудсман е и задължението да **информира** заинтересуваните страни за хода на разследването. Това е основно негово правомощие и е развито на няколко нива. При предприемането на конкретно разследване той е длъжен да информира засегнатата институция или орган. Такова задължение той има и при получаване на жалба срещу тях, както и ако разкрие случай на лошо администриране. Целта на това уведомяване е съответната институция или орган да може да предприеме съответните действия за положително решаване на случая, както и да окаже съдействие на омбудсмана. Жалбоподателят също трябва да бъде информиран за допустимостта на жалбата, за резултатите от разследването, за становището на разследваната администрация и за препоръките, отправени от омбудсмана до нея. Европейският омбудсман е длъжен да уведоми Европейския парламент за всеки разкрит случай на лошо администриране, както и ако не получи необходимото съдействие от страна на съответната институция или орган. В този случай Европейският парламент предприема необходимите действия, за да осигури нормалното протичане на разследването. Ако при осъществяване на своите функции омбудсманът е узнал факти, за които по негова преценка трябва да започне наказателно преследване, той е длъжен незабавно да информира компетентните национални органи чрез постоянните представителства на държавите-членки в Съюза, както и институцията или органа, в който работи служителът, извършил престъплението.

Наред с това, омбудсманът е длъжен да **не разпространява информация или документи**, които е узнал при извършване на разследванията, както и всякакви

³¹ Преценката дали въз основа на допустима жалба трябва да се извърши разследване, принадлежи на омбудсмана. По дело 526/2003/GG жалбоподателите, германски граждани, са претърпели тежка катастрофа, от която остават инвалиди. Те претендират несправедливо отнасяне от органите на общественото осигуряване и са отправяли жалби пред германски административни и съдебни органи, комисиите по петициите на германския и на Европейския парламент, Европейския съд по правата на човека и Европейската комисия. Комисията по петициите на Европейския парламент е преценила, че не е компетентна да разгледа петициите, защото те не засягат въпрос от областта на действие на Съюза. Европейската комисия, от своя страна, е уведомила жалбоподателите, че не е в състояние да им помогне по конкретното дело. В жалба до европейския омбудсман те са оспорили решението на комисията по петициите и отговорите на Европейската комисия. Омбудсманът е приел, че жалбата срещу решението на комисията по петициите не е свързана със случай на лошо администриране, тъй като дейността на комисията представлява част от политическите правомощия на Европейския парламент. По отношение на позицията на Европейската комисия, омбудсманът е преценил, че тя е разумна, и следователно жалбата не оправдава провеждането на разследване.

сведения, които могат да увредят правата и интересите на жалбоподателя или на трети лица.

Освен докладите, с които информира Европейския парламент за всеки случай на лошо администриране, в края на всяка парламентарна сесия той му представя и **годишен доклад** за своята работа. Докладът е публичен и в него омбудсманът, освен анализ на резултатите от своята дейност, може да предлага и корекция на лоши административни практики.

Наред с правомощията на европейския омбудсман, вторичното право установява и задължения на общностните институции и на държавите-членки при взаимодействието им с него. Те са свързани с извършваните от него разследвания и целят осигуряване на безпрепятственото осъществяване на функциите му. Съгласно чл. 3, ал. 2 от Решението на Европейския парламент, общностните институции и органи са длъжни да предоставят на омбудсмана исканите от него сведения и да му осигурят достъп до търсените от него документи, освен ако те не представляват класифицирана информация. Що се отнася до документи, създадени от някоя от държавите-членки, които са класифицирани по силата на законова или подзаконова норма, общностната администрация може да предостави достъп до тях само след получаване на предварително съгласие на съответната държава. При предоставяне на други документи държавата трябва да бъде предупредена, като и в двата случая посредникът е длъжен да не разпространява съдържанието на тези документи. По искане на омбудсмана служителите в общностните институции и органи са длъжни да свидетелстват, но остават обвързани от задължението за пазене на професионалната тайна. Задължения, подобни на тези на общностните институции и органи, са предвидени и за държавите-членки.

Посочените правомощия потвърждават изложената по-горе теза за сравнително ограничените възможности за въздействие на европейския омбудсман. Той може да влияе на разследваните институции и органи само непряко, чрез препоръки или доклади до Европейския парламент, но е лишен от ефективни средства за защита на правата на гражданите на Съюза и на другите субекти, които имат право да подават жалба до него. Както вече бе посочено, правомощията му са близки до тези на повечето национални омбудсмани. Не бива обаче да се подценява превантивното въздействие на този орган на общностно ниво върху европейската администрация. Той осигурява в рамките на Съюза защита от по-различно естество от тази, която предоставя Съда, “по-слаба, наистина, но и по-малко формална, по-достъпна и не на последно място, безплатна”³².

III.2 Право на петиция до Европейския парламент

Възможността да се изпрати петиция до легислатурата винаги е била нормативно уредена, макар и на по-ниско ниво в йерархията на източниците на общностното право. Още от 1953 г. това е предвидено в Правилника за дейността на Парламентарната асамблея на ЕОВС, а като отделна парламентарна комисия Комисията по петициите е обособена едва през 1987 г. Създава се и механизъм за

³² Вж. Baviera, Saverio, “Essai de division de competences entre le médiateur européen et la Commission des pétitions du Parlement européen”, in *The European ombudsman*, ed. Ep. A. Marias. Maastricht: EIPA, 1994, p. 107

по-ефективно разглеждане на подадените петиции. Чрез тях гражданите на държавите-членки поддържат постоянен контакт с демократичната институция на Европейските общности.

С ДЕС това право е въведено и в учредителните договори. Член 194 от ДЕО предоставя възможност на всеки гражданин на Съюза и на всяко физическо и юридическо лице, което има местожителство или седалище на територията на държава-член, да отправя индивидуално или в сдружение с други граждани или лица петиция до Европейския парламент по въпросите от сферите на действие на Общността, които ги засягат пряко. Правилникът на Европейския парламент³³ урежда правото на петиция и процедурата за разглеждането им в чл. 191 и сл., като доразвива и обогатява разпоредбите на първичното право. Очевидни са различията при сезирането и в предмета на петициите в сравнение с уредбата на европейския омбудсман.

Субектите, които могат да сезират Европейския парламент за извършено нарушение, са същите, които могат да отправят жалба и до омбудсмана и в тази връзка всички особености по отношение на лицата, които бяха посочени³⁴, са валидни и тук. За разлика от уредбата на индивидуалната жалба до омбудсмана, тук е предвидена изрично възможността за подаване на колективни петиции. ДЕО предвижда изискване за правен интерес от подаването на съответната петиция. В практиката си Комисията по петициите е приела, че клаузата, според която петицията трябва да засяга пряко подателите ѝ ще се прилага в смисъл, че от тях ще се изисква да докажат действителна и ефективна връзка с нейния предмет, но не и личен интерес, тъй като петициите по същността си представляват средство за защита на колективни интереси.

В допълнение, чл. 191, т. 10 от Правилника на Европейския парламент изрично признава и на други субекти, освен посочените в ДЕО, правото да отправят петиция. Техният кръг не е ограничен и обхваща всички други физически или юридически лица, които не са граждани на Съюза и нямат местожителство или седалище в държава-член. Петициите, подадени от тези лица, се разглеждат и класират отделно, като компетентната парламентарна комисия преценява дали да ги разгледа или не.

В обхвата на правомощията на Европейския парламент влиза разглеждането на всички петиции, които се отнасят до областите на дейност на Общността. В този смисъл допустими ще бъдат всички петиции, свързани със съдържанието на първичното и вторичното право, когато техният предмет е свързан с действие на общностна институция или орган. Както вече бе посочено, в компетентността на европейския омбудсман са случаите на лошо администриране в действията на общностните институции и органи. Оттук следва, че всички въпроси, които не засягат лошо администриране, но попадат в областите на дейност на Общността, могат да бъдат предмет на петиция до Европейския парламент³⁵. Следователно

³³ Вж. 16-тото издание от юли 2004 г., <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=FR&REF=TOC>

³⁴ Вж. III.1.3.

³⁵ В рози смисъл се е произнесъл омбудсманът през 2004 г. по дело 2881/2004/JMA. Група жалбоподатели са отправили до него отворено писмо, публикувано в барселонския вестник *El*

парламентарната комисия, която е компетентна да разгледа съответната петиция, може да разглежда оплаквания от гражданите на Съюза и другите оправомощени субекти в областта на свободното движение по отношение на признаването на дипломите, митата, контрола на митническите органи, социалното осигуряване и правото на пенсия, двойното данъчно облагане, във връзка с общата селскостопанска политика и обезщетенията след природно бедствие, опазването на околната среда и общественото здраве, опазването на паметниците на културата и др.

IV. Съдебна защита на основните права

Учредителните договори на Европейските общности предвиждат създаването на специфичен съдебен орган (СЕО)³⁶, който да осигурява законността при тълкуването и прилагането на общностното право. Този орган е автономната, наднационална юрисдикция на Общностите и разполага с изрично предвидена в първичното право компетентност. Всички останали спорове, свързани с прилагането на общностното право, се разглеждат от националните съдилища на държавите-членки. Това функционално разпределение произтича пряко от разпоредбата на чл. 240 от ДЕО, съгласно която освен при изрично предвидените в договора случаи, при които е предоставена компетентност на СЕО, споровете, по които Общността е страна, не могат на това основание да бъдат изключени от компетентността на юрисдикциите на държавите-членки. Оттук следва изводът, че СЕО разполага с изключителна компетентност, съгласно която той може да правораздава само по изрично посочени в договорите спорове и да се произнася при тълкуване на първичното право, както и по въпроси, свързани с тълкуването и валидността на актовете на вторичното право. В тази връзка понятието “общностна юрисдикция” следва да се разглежда по-широко, като в него трябва да се включат и всички национални съдилища, разглеждащи правни спорове, свързани с прилагането на общностното право. В отношенията между общностната и националните юрисдикция не се наблюдава йерархична връзка и СЕО не следва да се разглежда като своеобразна касационна инстанция за преразглеждане на решенията на съдебните органи на държавите-членки. Единствената форма на взаимодействие между тях е процедурата по чл. 234 от ДЕО. В светлината на това

Triangle. Те твърдят, че са жертва на дискриминация, тъй като проектът на Конституция за Европа не признава каталунския за официален език на Съюза. Те се аргументират с важността на езика и големия брой хора, които го използват. Тъй като жалбата съдържа оплаквания срещу предложение за изменение на Договорите, омбудсманът е преценил, че те не е свързано с лошо администриране и я препраща на Европейския парламент, за да я разгледа като петиция.

³⁶ По силата на протокол, влязъл в сила заедно с Римските договори, създаденият с ДЕОВС Съд има юрисдикция и по спорове, възникнали при прилагането и тълкуването на ДЕИО и ДЕОАЕ. След двете големи реформи на общностната съдебна система, въвеждащи последователно двуинстанционното (с Решение на Съвета от 24.10.1988 г. е създаден Първоинстанционният съд, който да разглежда определени в Устава на Съда категории дела като първа инстанция) и триинстанционното (Договорът от Ница, от своя страна, предвижда правна възможност за създаване на съдебни отделения, които да правораздават като първа инстанция по дела в специфични области) производство, съдебната власт в Общностите може да бъде разглеждана като сложна система на взаимодействие между наднационални специализирани органи и националните съдилища на държавите-членки.

уточнение по-долу ще разгледам само практиката на СЕО, свързана със закрилата на правата на човека, без да се спирам на евентуалните хипотези, при които съответният национален съд би могъл също, по силата на своята компетентност, да предостави защита на основни права в рамките на общностния правов ред.

IV.1 Утвърждаване на принципа за защита на основните права от Съда на Европейските общности

Както вече бе посочено, учредителните договори на Европейските общности не предвиждат каталог на основните права и не уреждат изрично принципа за тяхната защита. За разлика от принципите на недискриминация и на свободно движение на работници, прогласени от първичното право, държавите-учредители като че ли оставят защитата на основните права извън обхвата на компетентност на общностните институции. Въпреки това, чрез своята юриспруденция³⁷ Съдът на Европейските общности, първоначално колебливо, а впоследствие трайно възприема този принцип като основополагащ за правовия ред на Общността.

В своята първоначална практика Съдът отказва защита на основните права, гарантирани от държавите-членки. Въпросът се поставя за пръв път през 1958 г. по делото *Stork*³⁸. Върховният орган на Европейската общност за въглища и стомана е обвинен в нарушаване на някои основни права, защитени в почти всички национални конституции, които следва да ограничат приложението на ДЕОВС. На основание на чл. 31 от ДЕОВС, Съдът приема, че не е в неговата компетентност да преценява дали е налице нарушение на норми от вътрешното право, включително и на принципите на националното конституционно право. Възприема се тезата, че Върховният орган трябва да прилага само общностното право, а не и вътрешното

³⁷ Първичното право не урежда отделен иск, който да може да бъде предявен от частноправни субекти за нарушения на техните основни права от общностните институции. Съдът развива своята практика в рамките на предвидените в чл. 230 и сл. от ДЕО съдебни производства, като най-често се произнася по дела за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите или при упражняване на своята тълкувателна компетентност в оригиналното производство на предоставяне на преюдициални заключения. Процедурата по предоставяне на преюдициални заключения не разкрива съществени проблеми във връзка с разглеждания в тази статия въпрос, доколкото страни по висящия пред националния съд спор могат да бъдат и частноправни субекти. Съвсем не толкова безпроблемни от гледна точка на защитата на правата на тези субекти изглеждат нещата в производството по отмяна. И действащата редакция на чл. 232, ал. 4 от ДЕО, и редакцията на чл. III-365, ал. 4 от проекта за Конституция, ограничават възможностите на физическите и юридическите лица да предявят иски за отмяна само срещу актове, които са адресирани до тях или ги засягат пряко и лично. Тълкувайки изключително стриктно посочената разпоредба от ДЕО, Съдът ограничава допустимостта на исковите за отмяна, предявени от частноправни субекти срещу нормативни актове на общностните институции. Критика на това фактическо ограничаване на правата вж. в Bribosia, Emmanuelle, "Les droits fondamentaux dans la Constitution de l'Union européenne", in *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, ed. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 131 et s. и цитираните там автори. Интересно е да се отбележи, че Работна група II в рамките на Конвента се въздържа да отправи препоръки за реформа с аргумента, че съдебната защита трябвало да обхваща всички субективни права и поради това въпросът надхвърлял защитата на основните права.

³⁸ Friedrich Stork & Cie c. Haute Autorité, решение от 04.02.1959 г., дело 1/58, Rec. 1959, p. 43.

право на държавите-членки. Тази позиция е потвърдена и през 1960 г.³⁹ със становището, че *“не се полага на Съда, арбитър за законността на решенията, приемани от Върховния орган, да осигурява спазването на нормите, дори конституционните, на вътрешното право, които са в сила в една или друга държава-членка”*. Нещо повече, *“общностното право (...) не съдържа общ принцип, изричен или не, който да гарантира запазването на придобитите права”*. Всъщност следва да се отбележи, че и в двете решения поради специфичния характер на правния спор Съдът не толкова отказва защита на основно право, колкото стриктно отстоява принципа на предоставената компетентност в дейността на общностните институции. Поставя се обаче въпросът дали прехвърлянето на определена компетентност на Общностите, упражнявана преди това от държавите-членки при зачитане на основните права, гарантирани от националните конституции, не води до отслабване на защитата на правата на индивида. Този проблем се отчита от националните конституционни юрисдикции, като германският Конституционен съд в свое решение⁴⁰ подчинява принципа на върховенство на общностното право на осигуряването на достатъчна защита на основните права в рамките на Общностите.

СЕО реагира на заплахата, пред която е поставен приматът на общностното право, с решението си по делото *Stauder*⁴¹. В производство по чл. 234 от ДЕО един административен съдия от Щутгарт поставя въпроса дали конкретна норма от общностен акт (в случая, решение на Комисията) е съвместима с общите принципи на действащото общностно право. Аргументирайки решението си по така поставения въпрос, СЕО приема, че *“(...) спорната разпоредба не съдържа елементи, които да поставят под съмнение основните права на личността, които се съдържат в общите принципи на общностното право, чието спазване Съдът осигурява”*.

³⁹ Comptoirs de vente du charbon de la Ruhr, “Président”, “Geitling”, “Mausegatt”, Nold KG c. Haute Autorité, решение от 15.07.1960 г., съединени дела 36, 37, 38-59 и 40-59, Rec. 1960, p. 857.

⁴⁰ Решение от 18.10.1967 г., VVerfGE.

⁴¹ Erich Stauder c. Ville d’Ulm – Sozialamt, решение от 12.11.1969 г., дело 29/69, Rec. 1969, p. 419. Спорното решение на Комисията има за цел да насърчи продажбата на излишъците от масло в рамките на общия пазар, като предоставя право на държавите-членки да го продават по намалени цени на определена категория потребители, получаващи социални помощи. Въведени са определени формалности, с които се цели недопускането на злоупотреби. Така в две от своите езикови версии, една от които е немската, решението предвижда въвеждането на “поименен купон”, докато в другите става дума само за “индивидуализиран купон”, при който не е необходимо посочване на името на бенефициера. Съдът приема, че когато едно решение е адресирано до всички държави-членки, необходимостта от единното прилагане и тълкуване изключва изолираното разглеждане на текста само на една от езиковите версии и изисква тълкуване в светлината на действителната воля на автора, преследваната от него цел и разглеждане на всички езикови версии, като трябва да се възприема най-непротиворечивото тълкуване, така че да не се допуска налагането на по-тежки задължения в някои от държавите-членки. В заключение Съдът застъпва становището, че спорната разпоредба следва да се тълкува в смисъл, че не изисква, без обаче да забранява, посочване на името на бенефициера върху купона.

Стъпка напред в утвърждаването на съдебната защита на правата на човека е решението по делото *Internationale Handelsgesellschaft*⁴². Това, което е само загатнато в решението по делото *Stauder*, тук е изведено на преден план. В преюдициалното запитване Франкфуртският административен съд приема, че системата от депозити в рамките на общата селскостопанска политика противоречи на някои структурни принципи на националното конституционно право, които трябва да бъдат защитени в рамките на общностното право по такъв начин, че върховенството на общностното право трябва да отстъпи пред принципите на германския основен закон. СЕО се позовава на трайната си практика и приема, че прибягването към норми или правни понятия на националното право при преценката на валидността на актове на общностните институции може да засегне единството и ефикасността на общностното право и поради това валидността на тези актове трябва да се преценява само от гледна точка на общностното право. Като надскача проблема за върховенството на общностното право, СЕО приема, че “(...) *позоваването на нарушения на основните права, такива, каквито са закрепени в конституцията на държава-членка или на принципите на националното конституционно устройство, не може да повлияе на валидността на акт на Общността или на неговите последици на територията на тази държава (...)*”, и търсейки аналогична гаранция в общностното право стига до извода, че “... *всъщност зачитането на основните права на човека е неделима част от общите принципи на правото, чието спазване Съдът е призван да осигурява (...)*”. Въз основа на изложеното, СЕО постановява, че защитата на основните права, вдъхновена от общите конституционни традиции на държавите-членки, трябва да бъде осигурявана в рамките на устройството и съобразно с целите на Общността. В тази връзка, изследвайки дали режимът на депозитите засяга основни права, общностната юрисдикция преценява, че такова нарушение не е налице⁴³.

⁴² *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, решение от 17.12.1970 г., дело 11/70, Rec. 1970, p. 1125.

⁴³ Продължението на случая е добре известно. Франкфуртският съд, недоволен от преюдициалното заключение на СЕО, отнася въпроса до германския Конституционен съд в Карлсруе с молба за преценка на конституционносъобразността на общностните разпоредби. Втората камара на Конституционния съд подкрепя становището на СЕО. Това обаче поставя нов проблем, свързан с допустимостта на сезиране на национална конституционна юрисдикция по повод на решение на СЕО. В конкретния случай това е прието за допустимо, като доколкото общностното право не съдържа каталог на основни права, одобрен от Европейския парламент и равностоен на каталога на правата в германския основен закон, немските съдилища са компетентни да преценяват дали актове на немски държавни органи, издадени въз основа на общностното право, са съобразени с основния закон. Решението на федералния Конституционен съд е широко критикувано от малцинството от съдиите, които в своите особени мнения подчертават, че разпоредбите на общностното право трябва да отговарят единствено на разпоредбите за основните права, приложими в общностен план, а не и на тези, предвидени в националната конституция. Според изразените становища решението на конституционния съд представлява недопустимо посегателство върху компетентността, запазена за СЕО (, решение от 29.03.1974, наречено *Solange I, BverfGE*). Следва да се отбележи, че позицията на германския конституционен съд се променя едва през 1986 г. Изоставяйки изискването за наличие на каталог на защитените права, Конституционният съд приема, че докато Европейските общности и в частност юриспруденцията на СЕО осигуряват по общ начин ефикасна защита на основните права срещу посегателства на публичната власт, защита, която по същество си е равностойна на

С посочените решения в общностната правна система се установява принципът за защита на правата на човека, на който трайно се основава по-късната практика на СЕО. Така, макар и чрез източник с ненормативен характер, за пръв път се утвърждава идеята за предоставяне на гаранции за основните права при тяхното нарушаване от институциите на Европейските общности.

IV.2 Източници при формиране на практиката на СЕО. Ролята на ЕКПЧ.

Във връзка с признаването на принципа за защита на основните права като водещо начало в общностното право и гарантирането на конкретни права и свободи на физическите и юридическите лица в рамките на Европейските общности, трябва да бъде разгледан въпросът за източниците, на основата на които СЕО изгражда своята практика. Член 220 от ДЕО определя основната задача на наднационалната юрисдикция, която следва да осигурява законността при тълкуването и прилагането на договора. Разпоредбата е в духа на класическите континентални традиции относно функциите на съдебната власт в националните държави, но празнотите в договора предизвикват СЕО да надскочи определената му роля, като в някои области той на практика създава правни норми. Такъв е случаят, както вече посочих, и при осигуряването на защитата на основните права.

При липсата на позитивноправна уредба в учредителните договори, СЕО намира вдъхновение в конституционните традиции на държавите-членки⁴⁴ и общите принципи на правото и в редица международни договори в областта на правата на човека, сключени след Втората световна война и ратифицирани от държавите-учредителки⁴⁵. Позицията, изразена по делата *Stauder* и *Internationale Handelsgesellschaft*, че основните права на личността и принципът за тяхното зачитане представляват общи принципи на правото, които СЕО защитава, установява трайна практика до въвеждането на конкретни разпоредби в общностното право с Договора от Маастрихт. Що се отнася до конкретното позоваване на международни договори, първоначално СЕО доста предпазливо черпи аргументи от тях. В свои решения той се е мотивирал с Европейската социална харта, Международния пакт за гражданските и политическите права, конвенции на Международната организация по труда и др. Несъмнено сред международните актове в областта на правата на човека, на които се основават

предвидената в германския Основен закон, той ще се въздържа да упражнява юрисдикцията си върху приложимостта на вторичното общностно право и няма да го преценява спрямо закрепените в Основния закон права. Това всъщност е признание за действителната система от гаранции на основните права, изработена от СЕО, като по този начин се признава и върховенството на общностното право в тази материя (решение от 22.10.1986, наречено *Solange II*, BverfGE, р. 339).

⁴⁴ Така по делото *Wachauf*, решение от 13.07.1989 г., дело 5/88, Rec. 1989, р. 2609, Съдът приема, че при защитата на основните права той се вдъхновява от общите конституционни традиции на държавите-членки, по такъв начин, че в Общността да не се допускат мерки, несъвместими с основните права, признати от конституциите на тези държави.

⁴⁵ Отново в решението по делото *Wachauf*, цитирано по-горе, Съдът по безспорен начин и с оглед на досегашната си практика изяснява, че международните договори, засягащи защитата на правата на човека, по които държавите-членки са си сътрудничили или към които са се присъединили, могат да предоставят насоки, които трябва да се отчитат в рамките на общностното право.

решенията на СЕО, основно място заема ЕКПЧ от 1950 г. По делото *Nold*⁴⁶ Съдът не се позовава изрично на конвенцията при мотивиране на своето решение, въпреки че нейни разпоредби са посочени от жалбоподателя като аргумент. Безспорно това се дължи и на факта, че към този момент не всички членуващи в Европейските общности държави са страни по ЕКПЧ.

За пръв път ЕКПЧ е цитирана в мотивите на решението по делото *Rutili*⁴⁷, произнесено след нейната ратификация от Франция. Рутили е италианец, пребиваващ постоянно във Франция, чиито синдикални и политически изяви властите не одобряват. Вследствие на това, разрешението му за пребиваване не е валидно за определени части от френската територия. Парижкият административен съд, пред който е подадена жалбата, отнася въпроса до СЕО. Той приема, че въз основа на чл. 48, ал. 3 (нов чл. 39, ал. 3) държавите-членки поначало са свободни да определят съображенията за обществен ред според националните си нужди. В общностния контекст и като оправдание за дерогирането на основните принципи за равенство в отнасянето и свобода на движение на работниците, понятието “обществен ред” трябва да бъде разбрано в тесен смисъл, така че да не може да бъде едностранно определяно от всяка държава, без да е обект на контрол от страна на общностните институции. В светлината на тази позиция СЕО приема, че ограничения на правото на гражданите на държава-член да влизат на територията на друга държава-член, да пребивават там и да се придвижват могат да бъдат налагани само ако присъствието или поведението на тези лица представляват действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред. В този смисъл и разпоредбите на Директива 64/221 налагат на държавите-членки задължението да преценяват налаганите ограничения според конкретния случай на всяко лице, защитено от общностното право, както и да не злоупотребяват със съображенията за обществен ред за обслужване на икономически цели. Поради това, “(...) в своята цялост тези ограничения в правомощията на държавите-членки в областта на политиката относно чужденците представляват специфична проява на по-общ принцип, прогласен в членове 8, 9, 10 и 11 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (...) и на чл. 2 от Протокол № 4 на същата конвенция (...)”.

С това решение СЕО на практика приема ЕКПЧ за допълнителен източник с чисто пояснителна стойност в рамките на общностното право. Наред с това се прави стъпка напред в сравнение с предходната юриспруденция, тъй като се подчертава значението на конвенцията след влизането ѝ в сила за всички държави-членки. Това несъмнено дава сериозен импулс на всички молители, но най-вече на частноправните субекти, да се позовават на разпоредбите на ЕКПЧ в делата пред СЕО. Съдът обаче никога не е твърдял, че ЕКПЧ представлява неразделна част от общностния правов ред, а винаги се е позовавал на съдържащите се в нея разпоредби като израз на общи принципи на правото.

IV.3 Защитени основни права

⁴⁶ J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes, решение от 14.05.1974, дело 4/73, Rec. 1974, p. 491.

⁴⁷ Roland Rutili c. Ministre de l'Interieur, решение от 28.10.1975, дело 36/75, Rec. 1975, p. 1219.

След като прогласява защитата на основните права като общ принцип за общностния правов ред и въпреки липсата на позитивноправна уредба, СЕО обогатява постоянно своята юриспруденцията. През 70-те и 80-те години на ХХ век наднационалната юрисдикция осигурява реални гаранции срещу нарушаване на редица права, които счита достойни за защита, като правото на собственост, правото на свободно упражняване на професионална дейност, свободата на изразяване, свободата на религията, синдикалната свобода, забраната за дискриминация на основата на пол, неприкосновеността на жилището, забраната за придаване на обратна сила на наказателния закон, правото на личен живот и защитата на лекарската тайна и др. Трябва да се отбележи, че СЕО разглежда посочените основни права винаги в контекста на основната цел на Европейската общност през този период, а именно изграждането на общия пазар. Това личи от аргументацията на решенията и несъмнено дава отражение въху обхвата на защитата, която се предоставя при извършено нарушение, като винаги се преценява доколко съответните ограничителни мерки, предвидени в общностното право, са оправдани с оглед постигане на основните задачи на Римския договор.

По делото *Nold* Съдът установява, че „ако на **правото на собственост** е осигурена защита в конституционния ред на всички държави-членки и са предоставени подобни гаранции и за **свободното упражняване на търговска, трудова или друга професионална дейност**, така обезпечените права далеч не представляват абсолютни прерогативи, а трябва да бъдат разглеждани с оглед на социалната функция на защитените блага и дейности. По тази причина правата от тази категория се закрилят само при отчитане на ограниченията, предвидени с оглед на общественния интерес.” Съдът преценява, че и в общностния правов ред е оправдано да се запазят ограниченията по отношение на тези права, налагани от целите, преследвани от Общността, доколкото не се засяга същността на защитените права. Що се отнася до гаранциите, предоставени на отделното предприятие, „(...) те в никакъв случай не могат да се разпрострат до защитата на чисто търговски интерес или шанс, чийто алеаторен характер е присъщ за стопанската дейност”. В този смисъл СЕО установява постоянна практика⁴⁸, като така всъщност косвено признава закрилата на посочените права.

По делото *Hauer* СЕО е сезиран в процедура за предоставяне на преюдициално заключение. Забележително е, че в това свое решение той се позовава на ЕКПЧ, на практиката на Европейския съд по правата на човека и на

⁴⁸ Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz, решение от 13.12.1979, дело 44/79, Rec. 1979, p. 3727; SpA Ferriera Valsabbia et autres c. Commission des Communautés européennes, решение от 18.03.1980, дело 154/78, Rec. 1980, p. 907, в което Съдът изяснява и понятията „неизбежна отбрана”, „непреодолима сила” и „крайна необходимост”, свързани с упражняването на защита от страна на дадено предприятие; Hoogovens Groep BV c. Commission des Communautés européennes, решение от 19.09.1985, дело 172/83, Rec. 1985, p. 2831, в което Съдът посочва, че фактът, че ограниченията на производството, наложени от икономическото положение, могат да засегнат производителността и съществуването на дадено предприятие, няма да се разглежда като накърняващ правото на собственост; Ministère public de Fribourg c. Franz Keller, решение от 08.10.1986, дело 234/85, Rec. 1986, p. 2897, съгласно което правото на свободно упражняване на професионална дейност е защитено в общностния правов ред само при спазване на ограничения, считани за оправдани от целите на общия интерес, преследван от Общността и то ако те не засягат същността на това право.

норми от националните конституции, за да обоснове тезата си за приложимост на принципа на пропорционалността при ограничаване на правото на собственост. С регламент на Съвета се забраняват новите насаждения на лози върху предназначени за това земи. Германският административен съд поставя пред СЕО искане за тълкуване, като застъпва схващането, че правилата, установени с общностния регламент, не следва да се прилагат във ФРГ поради несъвместимостта им с основни права, гарантирани от Основния закон, между които и правото на собственост. В светлината на установената практика СЕО припомня, че въпросът за евентуалното нарушаване на основни права от общностна норма може да бъде преценяван само от гледна точка на общностното право. Използването на критерии от националното законодателство би означавало да се засегне материалната цялост и ефикасност на общностното право, а оттам и целостта на общия пазар и на единството на Общността. Въпреки това СЕО признава правото на собственост, което е гарантирано в общностния правов ред, съгласно общите идеи на конституциите на държавите-членки и от практиката на Европейския съд по правата на човека по Допълнителния протокол към ЕКПЧ. В тази връзка ограниченията по отношение на новите лозови насаждения, предвидени в акт на общностна институция, не трябва да се разглеждат като принципно несъвместими с правото на собственост, а трябва да отговарят на целите от общ интерес, преследвани от Общността, като с оглед на тези цели не трябва да представляват несъразмерна намеса в правомощията на собственика, което би довело до засягане на същността на правото на собственост. В този смисъл, не е налице нарушение на правото на собственост, тъй като забраната на нови насаждения е ограничена във времето и е оправдана от преследваните в общ интерес цели, състоящи се в бързо намаляване на свръхпроизводството в краткосрочен план, а в по-далечна перспектива – в реструктурирането на целия сектор.

В решението си по делото *Union syndicale*⁴⁹ Съдът тълкува разширително понятието „синдикална свобода”, като я разглежда не само според общите принципи на трудовото право като право на чиновниците да образуват сдружения по свой избор, а и като възможност на тези сдружения да се посветят на всякаква дейност в рамките на закона в защита на професионалните интереси на своите членове.

По делото *Prais*⁵⁰ СЕО признава, макар и не изрично, че **религиозната свобода** е основно право, което трябва да бъде гарантирано от Общността. Въпреки че не разглежда аргумента на ищцата, която твърди нарушение на чл. 9 от ЕКПЧ, той преценява, че органите, отговорни за назначаване на нови служители, би следвало да вземат „(...) разумни мерки, за да се избегне организирането на конкурси на дата, на която някой от кандидатите би бил възпрепятстван да се яви поради религиозните си убеждения, ако кандидатът е съобщил навреме за тази пречка.”

⁴⁹ *Union syndicale - Service public européen - Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner c. Conseil des Communautés européennes*, решение от 08.10.1974 г., дело 175/73, Rec. 1974, p. 917.

⁵⁰ *Vivien Prais c. Conseil des Communautés européennes*, решение от 27.10.1976 г., дело 130/75, Rec. 1976, p. 1589.

Свободата на изразяване също попада сред основните права, защитени от Съда. Според него *„задължението за лоялност на служителите на общността не може да бъде разбрано в смисъл, противоречащ на свободата на изразяване, основно право (...), особено важно, когато става дума (...) за журналисти, чиято основна задача е да пишат независимо (...)”*⁵¹. Въпреки това, тълкуването на свободата на изразяване в рамките на общия пазар е по-ограничително, като се изисква действителна причинна връзка между конкретните разпоредби и правото на изразяване. В този смисъл *„подчиняването на производството и разпространението на книги на правила, чиято единствена цел е да се осигури свободния обмен между държавите-членки при нормални условия на конкуренция, не е в състояние да ограничи свободата на изразяване.”*⁵²

Позовавайки се както на ЕКПЧ, така и на Европейската социална харта и на Конвенция № 111 на Международната организация по труда, Съдът обосновава **забраната за дискриминация на основата на пола**, породена от необходимостта от закрепване на принципа на равенство при определяне на условията за полагане на труд от мъже и жени, като премахването на подобен род дискриминация съставлява част от основните права на човека⁵³. Следва да се отбележи, че по това време в отменения чл. 7 от ДЕИО е предвидена изрично забраната за дискриминация на стопанските оператори като необходим елемент от свободите на движение като основа за изграждане на общия пазар. Сега по-обща забрана за нарушаване на принципа се съдържа в чл. 13 от ДЕО.

След 1980 г. насетне Съдът често се позовава на конкретни разпоредби на ЕКПЧ. По делото *National Panasonic*⁵⁴ жалбоподателят изтъква, че пропускателно да му изпрати предварително решението за спорната проверка, Европейската комисия е нарушила основните му права, в това число правото му да получи предварително уведомление за намерението решението да бъде приложено по отношение на него, както и **правото да бъде изслушан** преди приемането на самото решение и

⁵¹ Augustin Oyowe et Amadou Traore c. Commission des Communautés européennes, решение от 13.12.1989, дело 100/88, Rec. 1989, p. 4285.

⁵² Vereniging ter Bevordering van het Vlaamse Boekwezen, VBVB, et Vereniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels, VBBB, c. Commission des Communautés européennes, решение от 17.01.1984, съединени дела 43/82 и 63/82, Rec. 1984, p. 19. Съдебната практика във връзка със свободата на изразяване се развива и в началото на 90-те години на миналия век СЕО изрично се позовава на чл. 10 на ЕКПЧ, приемайки, че прогласеното в него право представлява общ принцип, чието спазване той е призван да осигурява, и който налага задължения за държавите-членки (ERT-AE, решение от 18.07.1991 г., дело C-260/89, Rec. 1991, p. I-2925; Ter Voort, решение от 28.10.1992 г., дело C-219/91, Rec. 1992, p. I-5485). Следващите решения потвърждават тази позиция. Съдът установява, че *„... културната политика със сигурност представлява важна причина от общ интерес, оправдаваща ограничаването на свободното предоставяне на услуги”* и добавя, че поддържането на плурализма, гарантиран от тази политика, е свързано със свободата на изразяване, както е защитена от чл. 10 на ЕКПЧ и която е сред основните права, осигурени от общностния правов ред (Commission des Communautés européennes c. Royaume des Pays-Bas, решение от 25.07.1991 г., дело C-353/89, Rec. 1991, p. I-4069).

⁵³ Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, решение от 15.06.1978 г., дело 149/77, Rec. 1978, p. 1365 и цитираните в него решения във връзка със забраната на дискриминация при наемане на работа на мъже и жени в самата Европейска икономическа общност.

⁵⁴ National Panasonic (UK) Limited c. Commission des Communautés européennes, решение от 26.06.1980, дело 136/79, Rec. 1980, p. 2033.

възможността по чл. 185 (нов чл. 242) от ДЕИО за искане на спиране на неговото изпълнение. Жалбоподателят се позовава в частност на чл. 8 от ЕКПЧ и счита, че предвидените в него гаранции трябва да бъдат осигурени съответно и на юридическите лица. Без да се произнася по приложимостта на правото по чл. 8 към юридическите лица, Съдът приема, че правомощията на Европейската комисия при осигуряване на лоялна конкуренция в Общия пазар в интерес на обществото, индивидуалните предприемачи и потребителите, попадат в допустимите ограничения на правото на личен живот, така както са формулирани във втория параграф на чл. 8. Такива ограничения са възможни от съображения, свързани с националната сигурност, обществения ред и здраве, морала или икономическото благосъстояние на държавата.

В по-нови свои решения СЕО определя приложното поле на принципа, прогласен в чл. 8 от ЕКПЧ. От една страна, той застъпва становището, че **защитата на личния и семейния живот** е част от основните права, признати на гражданите на държавите-членки, като по делото *Комисията срещу ФРГ*⁵⁵ от 1992 г. препотвърждава това право във връзка с **правото на защита на лекарската тайна** като едно от неговите проявления. От друга страна, СЕО възприема позицията, че това право е неприложимо към предприятията, защото „ако признаването на основното право на неприкосновеност на жилището що се отнася до частното жилище на физическите лица се налага в общия правен ред като общ принцип на правото на държавите-членки, не така стои въпросът по отношение на предприятията, защото правните системи на държавите-членки разкриват различия, които не са за пренебрегване, относно естеството и нивото на защита на търговските обекти срещу посегателства на публични органи.”⁵⁶ Съдът счита, че това тълкуване не е в противоречие с първия параграф на чл. 8 от Конвенцията, като изрично подчертава, че по този въпрос липсва практика на Европейския съд за защита на правата на човека в Страсбург.

На защитеното в чл. 7 от ЕКПЧ право СЕО се позовава по делото *Kirk*, като приема, че „**принципът за забрана за обратно действие на наказателните разпоредби** е общ принцип за правния ред на държавите-членки, прогласен от чл. 7 на ЕКПЧ като основно право и представлява неразделна част от общите принципи, чието спазване Съдът осигурява.”⁵⁷ Следователно норма на общностното право (в случая, съдържаща се в регламент на Съвета) не може да бъде тълкувана по начин, който да придава обратна сила на норма от вътрешното право, която санкционира деяние, ненаказуемо към момента на извършването му. Такъв би бил и случаят, когато в момента на деянието, за извършването на което се

⁵⁵ Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne, решение от 08.04.1992 г., дело C-62/90, Rec. 1992, p. I-2575.

⁵⁶ Dow Benelux NV c. Commission des Communautés européennes, решение от 17.10.1989 г., дело 85/87, Rec. 1989, p. 3137. Така и в Dow Chemical Ibérica SA et autres c. Commission des Communautés européennes, решение от 17.10.1989 г., съединени дела 97/87 и 99/87, Rec. 1989, p. 3165; Hoechst AG c. Commission des Communautés européennes, решение от 21.09.1989 г., съединени дела 46/87 и 227/88, Rec. 1989, p. 2859.

⁵⁷ Regina c. Kent Kirk, решение от 10.07.1984 г., дело 63/83, Rec. 1984, p. 2689.

налага наказание, националната мярка е била недействителна поради несъвместимост с общностното право.

Правото на справедлив съдебен процес, прогласено в чл. 6 на ЕКПЧ, също е било разглеждано от Съда. Като подчертава, че този принцип е „(...) *признат от правния ред на Общността* (...)”⁵⁸, той му дава собствено тълкуване. Така по делото *Heintz van Landewyck*⁵⁹ СЕО приема, че гаранциите за справедлив процес са неприложими към процедурите в областта на конкуренцията, започнати от Европейската комисия срещу предприятия, защото „*макар и да е длъжна да спазва процедурните гаранции, предвидени в общностното право (...), тя не би могла да бъде определена като „съд” по смисъла на тази разпоредба.*” В тази връзка, макар и чл. 6 да се прилага и по отношение на предприятията, „(...) *не следва нито от формулировката му, нито от практиката на Европейския съд по правата на човека, че той им признава правото да не свидетелстват в своя вреда.*” С този въпрос Съдът се занимава и по делото *Orkem*⁶⁰, в което се позовава и на Международния пакт за гражданските и политическите права, чийто чл. 14 прогласява правото да не свидетелстваш против себе си. Той подчертава обаче, че тази разпоредба визира единствено лицата, обвинени в престъпления и е неприложима в областта на конкурентното право.

Правото на справедлив съдебен процес в много от делата пред СЕО се свързва с правото на действителни правни средства за защита по чл. 13 от Конвенцията. Съдът приема, че то представлява общ принцип на общностното право, който се извлича от конституционните традиции на държавите-членки. По силата на този принцип те са длъжни да осигурят вътрешноправни средства за защита срещу актове на държавните органи, които засягат правата, признати от общностното право на техните граждани. Това задължение съществува не само когато е предвидено в общностна норма, както е по делото *Johnston*⁶¹, но и при липсата на такива разпоредби⁶².

⁵⁸ С. Dufay c. Parlement européen, решение от 01.04.1987 г., дело 257/85, Rec. 1987, p. 1561, по което Съдът възприема тезата, че принципът, закрепен в този член на Конвенция, според който на всяко лице трябва да бъде осигурен справедлив процес, не пречи възможността да бъде определен срок за подаването на иск пред съда.

⁵⁹ Heintz van Landewyck SARL et autres c. Commission des Communautés européennes, решение от 29.10.1980 г., дело 209/78, Rec. 1980, p. 3125.

⁶⁰ Orkem c. Commission des Communautés européennes, решение от 18.10.1989 г., дело 374/87, Rec. 1989, p. 3283; Solvay & Cie c. Commission des Communautés européennes, решение от 18.10.1989 г., дело 27/88, Rec. 1989, p. 3355.

⁶¹ Marguerite Johnston c. Chief Constable of Royal Ulster Constability, решение от 15 май 1986 г., дело 222/84, Rec. 1986, p. 1651. Съдът установява, че чл. 6 от Директива 76/207 налага на държавите-членки задължението да въведат в националното си законодателство необходимите мерки, които да позволят на всяко лице, което счита, че е жертва на дискриминация, да получи защита на своите права по съдебен ред. Приема се, че тази разпоредба налага задължение на държавите-членки да предприемат мерки, които да са достатъчно ефикасни за постигане на целта на директивата, така че предоставените права да могат да бъдат ефективно претендирани пред националните съдилища. Според Съда, „*съдебният контрол, наложен от този член, представлява израз на общ принцип на правото, който се намира в основата на общите конституционни традиции на държавите-членки.*” След изрично позоваване и на чл. 6 и чл. 13 от ЕКПЧ, на Общата декларация на Асамблеята, Съвета и Комисията от 1977 г. и на своята практика Съдът установява, че чл. 6 от директивата трябва да бъде тълкуван в светлината на посочения общ принцип, така че на всяко лице

От разгледаната съдебна практика ясно се вижда еволюцията в отношението на СЕО към защитата на основните права. При липсата на позитивноправна уредба той фактически установява своеобразен “каталог” на тези права, с което вменява в задължение както на общностните институции, така и на националните органи, които прилагат общностното право, тяхното зачитане. Както вече беше посочено, от спецификите на Европейските общности като образувания с наднационален елемент с икономическа насоченост следва обстоятелството, че този каталог обхваща предимно икономически и социални, а не толкова лични и политически права. Видно от разгледаната съдебна практика, това по никакъв начин не омаловажава ролята на СЕО като реален гарант за зачитане на основните права на субектите, които се намират под юрисдикцията на държавите-членки. Следва да се отбележи обаче, че Съдът не разглежда признатите от него основни права като абсолютни прерогативи, а счита, че те трябва да бъдат разглеждани във връзка с тяхната функция в обществото. В този смисъл той приема за допустимо въвеждането на ограничения в тяхното упражняване най-вече в рамките на общата организация на пазара, при условие че тези ограничения ефективно отговарят на цели от общ интерес, преследван от Общността и с оглед на преследваната цел не представляват несъразмерна намеса, която би могла да засегне самата същност на тези права⁶³.

V. Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ

V.1 Проблемът

Последният въпрос, на който ще се спра в настоящата статия, е свързан с възможностите за присъединяване на Съюза като обединение със силно изявиени елементи на наднационалност към Европейската конвенция за защита на правата на човека.

Идеята за присъединяване на Европейската общност към ЕКПЧ не е нова. За пръв път тя е формулирана от Европейската комисия, която в меморандум, приет на 04.04.1979 г.⁶⁴, посочва предимствата за Общността при подчиняването ѝ на режима, установен с ЕКПЧ. Според становището на Комисията, това ще засили демократичния характер на Общността и ще способства за доближаването ѝ до гражданите (проблем, който се поставя особено остро в края на 70-те години на XX век), ще утвърди нейната международна правосубектност и ще ѝ предостави правни средства за защита в случай на жалба срещу общностна норма пред правозащитните органи в Страсбург. Не на последно място следва да се посочи, че в присъединяването към ЕКПЧ Европейската комисия вижда доказателство, че основните права на човека получават необходимата защита в рамките на общностния правен ред.

да се признае право на ефективни средства за защита пред компетентна юрисдикция срещу актовете, които то счита, че засягат равенството в третирането между мъжете и жените.

⁶² *Oleificio Borelli SpA c. Commission des Communautés européennes*, решение от 03.12.1992, дело C-97/91, Rec. 1992, p. I-6313.

⁶³ Вж. решението по делото *Wachauf*, цитирано по-горе, бел. 44.

⁶⁴ *Bulletin des Communautés européennes, supplément 2/79*.

В следващите години аргументите за и против приемането на юрисдикцията на Европейския съд по правата на човека се обогатяват⁶⁵. В резултат на развитието на практиката на СЕО, потвърдена от чл. 6 на ДЕС, съществува разбирането, че Европейската общност трябва да се счита фактически обвързана от разпоредбите на ЕКПЧ в качеството им на общи принципи на правото⁶⁶.

Въпросът за формалното присъединяване на Европейската общност е поставен пред СЕО. През 1994 г. от него е поискано предварително становище по чл. 228, ал. 6 (нов чл. 300, ал. 6) от ДЕО дали евентуалното присъединяване към ЕКПЧ е съвместимо с разпоредбите на ДЕО. Съдът приема, че за да отговори на този въпрос, трябва да разполага с достатъчно подробности по отношение на акта за присъединяване и условията, при които Общността ще бъде подчинена на настоящите и бъдещите контролни юрисдикционни механизми на конвенцията. Тъй като към този момент дори не е взето решение за започване на преговори, СЕО се обявява за некомпетентен да предостави исканото становище. Въпреки това той трансформира поставения въпрос, като разглежда възможностите за присъединяване към ЕКПЧ от гледна точка на предоставената компетентност на Европейската общност. Отчитайки липсата на изрична разпоредба в договора, която да даде основание за присъединяване към международен договор в областта на правата на човека, СЕО приема, че клаузата за имплицитните правомощия, формулирана в чл. 235 (нов чл. 308) от ДЕО, не може да бъде използвана в конкретния случай, тъй като по този начин фактически ще се стигне до изменение на договора, без да се приложи предвидената процедура. Според него тази разпоредба не може да служи за правна основа за разширяване на областта на компетентност на Общността отвъд общата рамка на договора, и по-специално на разпоредбите, които определят задачите и действията на Общността. СЕО възприема позицията, че включването на Общността в друга международна институционална система, както и на разпоредбите на конвенцията в общностния правен ред, ще доведе до съществена промяна на действащия режим на защита на правата на човека, и поради това трябва да бъде осъществено чрез изменение на договора⁶⁷.

Изразеното становище на СЕО не е безспорно. Вярно е, че чл. 308 от ДЕО предвижда упражняване на имплицитните правомощия само за осъществяване на целите на Общия пазар, а защитата на правата на човека не е сред изброените цели и действия на Общността в чл. 2 и чл. 3 от ДЕО. Но е вярно също така, че без да

⁶⁵ Вж. вместо всички Boulouis, Jean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Monchrestien, 1995, p.227 et s. и Jacobs, Francis G. "European Community Law and the European Convention on Human Rights", in *Institutional Dynamics of European Integration*. vol. 2. Martinus Nijhoff publishers, 1994, p. 565 и цитираните от тях автори.

⁶⁶ Jacobs, Francis G, *op. cit.*, p. 563.

⁶⁷ Становище 2/94 от 28.05.1996 г., Rec. 1996, p. I-1759. Обратната позиция СЕО заема в Становище 1/91 от 14.12.1991 г., Rec. 1991, p. I-6079, когато се произнася положително относно съвместимостта с общностното право на проекта за споразумение за създаване на Европейско икономическо пространство, в който се предвижда установяване на нова юрисдикционна система. СЕО приема, че когато международно споразумение предвижда своя собствена система от съдилища, включително и съд с правомощия да разглежда спорове между страните по споразумението и да тълкува неговите разпоредби, решението на този съд ще обвързва общностните институции, включително и СЕО.

разполага с нормативна опора, СЕО прогласи през 60-те години на миналия век принципите на върховенство на общностното право над националните законодателства и на защита на основните права, разграничи изключителните и споделените правомощия между общностните институции и държавите-членки и др. В този смисъл причините за формалния подход на Съда (без да се спирам на факта, че СЕО на практика дава становище по въпрос, който не му е зададен, следва да се потърсят преди всичко в опитите да се запази автономния характер на общностното право, както и да се избегнат евентуални спорове за компетентност между двете юрисдикции. По този начин проблемът за присъединяване на Европейската общност към ЕКПЧ остава открит, като единственият правно валиден способ за преодоляването му остава изменение на Римския договор.

V.2 Разрешението

Вследствие на работата на Конвента, държавите-членки в рамките на МПК през 2004 г. взеха решение в текста на проекта на Договора за приемане на Конституция за Европа да се включи изрична клауза, която да съдържа правно основание за присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека (чл. I-9, ал. 2 от проекта), като по този начин се преодолява твърдата позиция на СЕО, изложена по-горе. Още в рамките на Конвента са отхвърлени алтернативните разрешения (въвеждане на специална жалба срещу институциите на Съюза, която да се разглежда от Съда в Страсбург, без да се налага формално присъединяване, създаване на обща камера, съставена от съдии от двете съдилища, въвеждане на специална процедура, даваща възможност на СЕО да сезира Съда в Страсбург и др.). Аргументите, които са изразени в подкрепа на това решение, не се различават от вече изложените и са свързани както с излъчването на политически сигнал за тесните връзки между Съюза и държавите, членуващи в Съвета на Европа, така и с идеята за осигуряване на гражданите по отношение на Съюза на същата защита, с която те вече разполагат срещу националните държави. Една от основните цели на бъдещото присъединяване е хармоничното развитие на юриспруденцията на съдилищата в Страсбург и в Люксембург. Конституцията предвижда договорът за присъединяване да бъде сключен при по-усложнена процедура от обикновената, която се прилага при сключване на международни договори от Съюза, като по всички въпроси за присъединяването към Конвенцията Съветът следва да се произнася с единодушие и се изисква одобрение на Европейския парламент.

Наред с предвиденото правно основание за присъединяване в проекта на Конституция, ЕКПЧ също следва да бъде изменена, за да се предвиди възможност за разпространение на нейната юрисдикция и по отношение на недържавен субект, какъвто ще бъде Европейският съюз след влизане в сила на Конституцията. Важна стъпка напред в тази посока е приемането на Протокол № 14 от 13 май 2004 г. към ЕКПЧ, с който се изменя системата за контрол на Конвенцията. Предвижда се в чл. 59 на Конвенцията да се включи нова втора алинея, съгласно която Европейският съюз може да се присъедини към нея. Протоколът, както и самият конституционен договор, все още са в процедура по ратификация, но след влизането им в сила пътят за присъединяване на Съюза към Конвенцията ще бъде открит.

V.3 Последниците

Веднъж взето, политическото решение за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ поставя някои въпроси с правен значение, които ще разгледам в настоящия раздел. Част от тях са били обсъждани в работата на Конвента, други възникват във връзка със специфичния характер на Съюза и действието му на принципа на предоставената компетентност.

Редакцията на втората алинея на чл. I-9 от проекта за Конституция като че ли създава задължение, а не възможност за присъединяване към Конвенцията⁶⁸. Означава ли това, че след влизане в сила на Конституцията, Съветът на министрите ще бъде длъжен да даде разрешение за започване на преговорите? Въпреки формулировката ми се струва, че отговорът трябва да бъде отрицателен. Изразявайки твърдата си политическа воля за присъединяване към Конвенцията, държавите-членки не са предвидили срок, в който да бъдат започнати преговорите, което поставя под съмнение евентуално осъдително решение на СЕО в производство за установяване на неправомерно бездействие на Съвета. Щом не са предвидени правни механизми за обезпечаване на посоченото задължение, следва да се приеме, че разпоредбата чрез включване на правно основание създава единствено възможност за институциите на Съюза да предприемат съответните действия в избран от тях момент.

Основният проблем, свързан с присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, е дали с това няма да бъде засегнат автономният характер на общностното право. В рамките на Работна група II⁶⁹ преобладава становището, че посоченият принцип не представлява препятствие пред присъединяването, тъй като СЕО ще остане единствен върховен арбитър по отношение на правото на Съюза и валидността на неговите актове. Застъпва се становището, че Европейският съд по правата на човека не трябва да се разглежда като по-висша юрисдикция от СЕО, а като специализиран съд, упражняващ външен контрол за спазване на произтичащи от международен договор задължения на Съюза. Членовете на Конвента и външните експерти се обединяват около идеята, че СЕО би имал аналогичен статус с този на конституционните или върховните съдилища на държавите-членки по отношение на Съда в Страсбург.

Към изложените аргументи могат да бъдат добавени и други, свързани с досегашното паралелно функциониране на двете съдилища в областта на защитата на правата на човека. Въпреки че предоставя такава защита в специфичната ситуация на нарушаване на основни права в рамките на Общия пазар с всички свързани с това последици, които бяха изложени по-горе, СЕО винаги се е

⁶⁸ Окончателния текст гласи: "Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Това присъединяване не изменя компетентностите на Съюза, определени в Конституцията." Формулировката се променя по време на обсъжданията в Конвента и на Междуправителствената конференция. Първоначално Председателството на Конвента предлага "може да се присъедини" (CONV 528/03), която в окончателния проект на Конвента е заменена със "се стреми да се присъедини" (CONV 797/1/03), докато след обсъжданията на МПК текстът придобива своята окончателна редакция. Очевидна е ясно изразената политическа воля на държавите-членки за присъединяването на Съюза към Конвенцията.

⁶⁹ Вж. заключителния доклад, CONV 354/02, р. 12.

съобразявал с юриспруденцията на Съда в Страсбург. Нещо повече, в мотивите на свои решения той се е позовавал изрично на липсата на практика на Съда в Страсбург, в светлината на която да прецени твърдяното нарушение на основно право⁷⁰. Във всеки случай на СЕО се пада задачата да осигури гаранции за правата, прогласени от Конвенцията в рамките на Общностното право, тъй като правозащитният механизъм, установен от ЕКПЧ, има субсидиарен характер⁷¹.

Видно от второто изречение на чл. I-9, ал. 2 на Конституцията, присъединяването на Съюза към ЕКПЧ няма да засегне разпределението на компетентностите между него и държавите-членки и ще бъде ограничено само до въпросите, произтичащи от компетентността на Съюза. В този смисъл е извън всякакво съмнение, че Европейският съюз не разполага с обща компетентност в областта на правата на човека. С оглед на това присъединяването няма да засегне индивидуалните позиции на държавите-членки по отношение на ЕКПЧ и автономната им воля във връзка с ратификацията на някои от допълнителните протоколи и възможността да изразяват резерви по отношение на определени разпоредби на Конвенцията. Основният проблем тук ще възникне при преценката кой да бъде ответник по дадено дело пред Съда в Страсбург: Съюзът или държава-член. Въпросът е бил поставен пред Европейската комисия по правата на човека по делото *Melchers*⁷². Комисията е обявила жалбата за недопустима, тъй като е свързана с изпълнението в Германия на решение на СЕО в областта на конкурентното право, при което се твърди нарушение на чл. 6 от Конвенцията. Комисията основава своето решение на трансфера на правомощия от държавите-членки към Общността и позовавайки се на юриспруденцията на СЕО обявява, че той е съвместим с Конвенцията, като се има предвид, че основните права получават равностойна защита. Следва да се подчертае обаче, че в случая държавата няма дискреционна власт за изпълнението на общностната мярка и при други условия решението по допустимостта можеше да бъде различно. В този смисъл е подходящо конкретните последици от присъединяването към Конвенцията да бъдат определени в договора за присъединяване, като се предлага дори установяване на механизъм, който да позволи Съюзът и съответната държава да бъдат солидарни ответници пред Съда в Страсбург, което ще даде гаранции, че последният няма да се произнася относно разпределението на правомощията между Европейския съюз и държавите-членки⁷³. Решението на този въпрос несъмнено трябва да намери място и в следващ нов допълнителен протокол към ЕКПЧ.

⁷⁰ Решенията по делата *Hoechst*, *Dow Benelux*, *Dow Chemical Ibérica*, цитирани по-горе.

⁷¹ Такава е трайната практика на Съда в Страсбург, вж. решенията по делата *Handyside* от 07.12.1976, А, no 24, р.22, § 48 и *Eckle* от 15.07.1982, А, no. 51, pp 30-31, § 66.

⁷² *Melchers* с. *République fédérale d'Allemagne*, решение на Европейската комисия от 09.02.1990 г., жалба № 13258/87

⁷³ Вж. доклада на Работна група II, р. 13.