БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

СЕКЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ НАУКИ

ЧЕТИН ХЮСЕИН КАЗАК

РАЗВИТИЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

АВТОРЕФЕРАТ
НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА И НАУЧНА СТЕПЕН
„ДОКТОР ПО ПРАВО”

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ

ПРОФ. ДЮН ЦВЕТАНА КАМЕНОВА

СОФИЯ, 2015

Обща характеристика на дисертационния труд

Влизането в сила на Лисабонския договор на Европейския съюз, съдържащ редица важни разпоредби, свързани с правата на човека, отбелязва по категоричен начин появата на Европейския съюз като „действащо лице" в областта на правата на човека. Лисабонският договор прокламира юридически обвързващия характер на Хартата на основните права на Европейския съюз. С него се отстоява ангажимента на Европейския съюз да се присъедини към Европейската конвенция за права на човека (ЕКПЧ). Член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) определя правата на човека като основополагаща ценност. Тези промени вече предизвикаха коментари, че става дума за „развитие, което ще промени из основи лицето на Европейския съюз, което извежда защитата на правата в Европейския съюз „на ново равнище"[1] и което показва, че „аргументите в полза на подобряването на уредбата на правата на човека в европейското право ... най-накрая са били чути"[2]. Налице е общо съгласие, че Европейският съюз е достигнал апогея си в своя ангажимент по отношение на правата на човека.

Този подробно изработен режим на защита на правата на човека се намира обаче в поразителен контраст с мълчанието на договорите за учредяването на Европейския съюз по темата за правата на човека. Обаче традиционното описание на темата за ангажираността на Европейския съюз с правата на човека започва с пълна липса на каквато и да е препратка към такива права в трите учредителните договори на Европейската общност (Общността) през 50-те години на XX век[3] – Договорите за учредяването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС)[4],

[1] Mathiesen, K**.** The Impact of the Lisbon Treaty, in Particular Article 6 TEU In: University of Luxemburgh Law Working Paper Series, Paper N 2010-01.

[2] Leczykewicz, D. Effective Judicial Protection of Human Rights after Lisbon. In: European Law Review, V.35, 2010, p. 326.

[3] Терминът „общност" се употребява до влизането в сила на Договора от Лисабон.

[4] Този договор е подписан на 18 април 1951 година и е влязъл в сила на 24 юли 1952

Европейската икономическа общност (ЕИО), и Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Постепенната поява и прогресивния напредък на мощен режим на защита на правата на човека в Европейския съюз се описва през следващите десетилетия[5]. Европейският съд днес е в ролята на действащо лице, което чрез своята пионерска съдебна практика окуражава главните политически действащи лица да приемат правата на човека в качеството им на ключов елемент на конституционната рамка на Европейския съюз.

Обичайните обяснения за безмълвието на учредителните договори относно правата на човека са били винаги в смисъл, че такава загриженост за правата на човека не е имала връзка с проекта за стопанска интеграция и задачата за защитата на правата на човека е била оставена на ЕКПЧ на Съвета на Европа[6]. Ангажираността на Европейския съюз с правата на човека се развива от ограничена ангажираност в рамките на икономическа интеграционна общност, в която съображенията за правата на човека са съзнателно делегирани на „братската" организация, Съвета на Европа, до появата на мощното политическо образование – днешния Европейски съюз, в който защитата и насърчаването на правата на човека са станали негови централни ангажименти.

Интересът ми към темата на дисертационния труд датира от периода от време, когато бях член на Европейския парламент. След зачисляването ми като докторант в Секцията по международноправни науки при Института за държавата и правото на БАН публикувах статии, в които анализирах ангажираността на отделните органи на Европейския съюз с проблемите относно защитата на правата на човека. Това бе по-скоро т.нар. „външна ангажираност".

година.

5 Pescatore, P. The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities. In: Human Rights Law Journal, Vol. 2, 1985, p. 295.

6 Jacobs, F. Human Rights in the European Union: The Role of the Court of Justice. In: European Law Review, Vol. 26, 2001, p. 331.

След приемането на Хартата на основните права през 2000 г. на Европейския съвет в Ница измина точно десетилетие преди тя да бъде призната като първичен източник на норми в ЕС. В тази обща характеристика на труда няма да се спирам на политическите компромиси, на неопределеното положение на Хартата в продължение на 10 години, на практиката на Съда на ЕС, който я прилагаше като субсидиарен източник, „източник на вдъхновение", каталог на права и принципи, общи за конституционните традиции на държавите-членки. Ден преди подписването на Лисабонския договор Хартата бе прогласена като междуинституционно споразумение на Съвета, Парламента и Комисията и така бе призната като първичен източник на норми на ЕС – постижение на реформата от Лисабон.

След влизане в сила на Договора от Лисабон въпросът за това дали Европейският съюз трябва да се присъедини към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) престана да бъде обект на юридически спекулации. Защото в Договора от Лисабон недвусмислено бе предвидено в чл. 6, § 2 че „Съюзът се присъединява към ЕКПЧ". Договорът от Лисабон предвиди редица условия, на които да отговаря това присъединяване към ЕКПЧ. Смисълът на тези условия се заключаваше в необходимостта да бъде запазена конституционната идентичност на Европейския съюз и автономният характер на неговия правопорядък. Въпреки че за Европейския съюз се създава задължение да се присъедини към ЕКПЧ, това задължение не бе установено като безусловно задължение.

С оглед на изпълнението на изискването на чл. 6, §2 от ДЕС бе изработен и съгласуван Проект за Договор (Споразумение) за присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ.

Този договор бе съгласуван на различни равнища. Анализиран бе в множество публикации във всички държави-членки на Европейския съюз. Не би било преувеличено да се твърди, че обемът на публикуваните

анализи надхвърля хиляди страници. Дисертационният труд бе придобил вече завършен вид, когато изненадващо за мнозина в своето Становище 2/13 от 18 декември 2014 г. Съдът на Европейския съюз постанови, че проекто договорът за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ не е съвместим нито с чл. 6, §2 от ДЕС, нито с Протокол №8 на Договора за ЕС. Това наложи проучването на това Решение на Съда и включването на нова част в дисертационния труд.

Цели и задачи на дисертационния труд.

Цели на настоящия труд са:

1. Изследване на ранните опити за интеграция в рамките на Европа;

2. Да се разгледа развитието на концепцията за защита на правата на човека на различните етапи от развитие на интеграционната общност;

3. Като се имат пред вид достиженията на Договора от Лисабон и цитираното Решение 2/13 от 18 декември 2014 г. да се очертаят перспективите за реализация в практиката на разпоредбата на чл. 6 §2 от ДЕС.

Конкретни задачи на труда са:

А) Анализ на режима на защита на правата на човека в ЕС преди и след приемане на Хартата на основните права.

Б) Очертаване на специфичния принос на Европейския съюз за защита на основните права и действието на защитата по отношение на трети лица.

В) Анализ на практиката на Съда на Европейския съюз във връзка със защитата на основните права.

Г) Изясняване на проблемите, свързани с присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ

Д) Анализ на Решение 2/13 от 18 декември 2014 г. и прогнозиране на бъдещите действия в рамките на Европейския съюз.

Използваните методи на изследване в труда са:

Анализ, синтез, историческият и системен подход, сравнителноправен метод.

Съдържание на дисертационния труд

Изложението в дисертационния труд е представено в увод, четири глави и заключение. В края на труда са посочени цитираните съчинения на български и чуждестранни автори. Обемът на труда е 237 страници, в 215 бележки под линия са посочени литературни източници, съдебни решения и документи.

След очертаване на целите и задачите на дисертационния труд в **Глава първа** изложението се фокусира върху ретроспективен преглед на ранните опити за европейска интеграция.

Разгледани са причините за еволюцията на ангажираността на Европейския съюз с правата на човека, като се обосновава тезата, че цялата история не започва с мълчанието в подписаните през 1957 година договори за ЕИО и Евратом, а по-скоро с амбициозната, но отдавна забравена рамка за защита на правата на човека, предвидена в проектодоговора за създаване на Европейска политическа общност (ЕПО) през 1953 година. Обяснението за отказ от уредбата на защитата на правата на човека в подписаните през 1957 година договори е като прагматична и стратегическа временна стъпка. Защитава се идеята, че най-високата точка в развитието на политическото желание да се създаде стабилна система за защита на правата на човека със силни механизми за обезпечаване прилагането й всъщност е факт от началото на 50-те години на XX век. Тогава именно загрижеността на държавите-членки поради риска от връщане назад към фашизъм или тоталитаризъм става движеща сила за желанието да се създаде силна система за защита на правата на човека. Въпреки завръщането на един цялостен проект за Европейска политическа

интеграция след 1992 година, прави се извод, че режимът за защита на правата на човека в Европейския съюз, който се развива през последните две десетилетия, е значително *по-малко* амбициозен и в няколко аспекта *по-малко* ясен, отколкото намиращия се в зачатъчно състояние режим, който предизвиква подкрепата на държавите-основателки в началото на 50-те години. С провала на договорите за Европейска отбранителна общност (ЕОО) и Европейска политическа общност (ЕПО) амбициозните ранни опити за придаване на тласък на европейската политическа интеграция са изоставени в полза на една по-умерена и прагматична стратегия – по-специално под формата на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия, създадени през 1957 година. С изоставянето на плановете за политическа интеграция, са прекратени дебатите за една Европейска общностна система за защита на правата на човека.

В първата глава е направено също така сравнение между общностната конституционна рамка за защита, създадена през 50-те години на 20 век и съществуващата днес рамка за защита на правата. Три са основните линии, по които се забелязват различия между конституционната рамка, съставена като проект в началото на 50-те години на XX век от Комитета за проучвания за европейска конституция (CECE) и *ad hoc* Асамблеята (и в крайна сметка одобрена от правителствата на държавите-членки в рамките на проектодоговора за ЕПО), и рамката, появила се през последните петнадесет години в Европейския съюз. Първо, моделът от 50-те години на XX век предвижда Общността да наблюдава и контролира въпросите, свързани с правата на човека в рамките на държавите-членки, с възможност дори да се намесва в защита на тези права, докато сегашната европейска рамка значително стеснява и ограничава наблюдението и контрола от страна на Европейския съюз върху въпросите, свързани с правата на човека в рамките на държавите-

членки. Второ, конституционният модел от 50-те години на XX век предвижда тясна конституционна връзка между Общността, ЕКПЧ и съответните съдилища, а също и, по-общо казано, между Общността и регионалната система за защита на правата на човека. Като пример в това отношение може да се посочи, че въпреки предстоящата перспектива на присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ, днешната конституционна рамка продължава да е съсредоточена предимно върху автономността и самостоятелността на режима на правата на човека в Европейския съюз. Трето, по-ранната проекторамка е насочена както навън, така и навътре, като целта й е защита и насърчаване на правата на човека в равна степен както във вътрешните, така и във външните отношения и политика на Общността. За сравнение, сегашната рамка, с изключение на антидискриминационното право, придава по-ограничена роля на правата на човека във вътрешната политика на Европейския съюз като основният фокус в нея е външен, в смисъл, че предоставя пълномощия и дори задължава Европейския съюз да води такава международна политика, която активно да насърчава и пропагандира защитата на правата на човека.

В сравнение с предходната, неосъществена рамка, сегашната рамка на Договора за Европейския съюз се отличава с известно двусмислие. Правата на човека редовно присъстват в официални обсъждания и документи, а учените масово възвеличават сегашния период като апогея на Европейския съюз в защитата на правата на човека. При това обаче, ролята на Европейския съюз по отношение защитата на правата на човека в държавите-членки остава пълна с противоречия, което става очевидно от реакциите на някои отделни държави-членки на перспективата Европейският съюз да се намесва в техните „вътрешни" работи, когато се повдигат оплаквания по въпросите, свързани с правата на човека. Като примери в това отношение могат да се посочат конфликтът на Франция с

Европейския съюз, след като тя експулсира колективно група цигани през 2010 година[7], както и неотдавнашната реакция на Унгария на критиката, дошла от Европейския съюз, по повод унгарското предложение в страната да се въведе рестриктивно законодателство за средствата за масова информация[8]. От гледна точка на доктрината тази двусмисленост също е очевидна. В Член 2 от ДЕС се казва, че Европейският съюз се основава на принципите на уважение и зачитане на правата на човека, а Член 6 предоставя юридическа сила на Европейската харта. При един по-внимателен прочит, обаче, става очевидно, че държавите-членки продължават да се противопоставят на всякакъв опит на Европейския съюз да играе по-сериозна роля при по-строго наблюдаване и регулиране на техните дейности. Член 51 от Хартата ограничава обхвата и приложното поле като предвижда, че Хартата е насочена преди всичко към институциите на Европейския съюз, а към държавите-членки е насочена само когато те прилагат европейското право[9]. Дори очевидният потенциал на Член 7 от Договора за Европейския съюз да се превърне в основа за сериозен механизъм за наблюдение и контрол върху спазването на правата на човека от държавите-членки не се използва.

Когато Член 7 от ДЕС първоначално е включен в Амстердамския договор, а впоследствие е ревизиран с Договора от Ница, изглежда, че противопоставянето на държавите-членки на надзорната роля на Европейския съюз по отношение на правата на човека в рамките на държавите-членки най-накрая е преодоляна. Тоест, с едно такова действие, вероятно инспирирано от предстоящото бъдещо разширяване на Европейския съюз чрез приемане на държави от Централна и Източна

---

[7] Severence, K. France's Expulsion of Roma Migrants: a Test Case for Europe (2010), www. Migrationinformation.org

[8] Willis, A. Hungary's PM: EU Cannot tell us What to Do on Media Law. EU Observer, Jan. 6, 2011.

[9] De Burca,G. The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights. In: Eur.L.Rev. 2001, p. 214.

Европа, държавите-членки решават, че Амстердамският договор следва да упълномощи Европейския съюз да суспендира правата на всяка държава-членка, за която е установено, че сериозно и постоянно нарушава правата на човека или демократичните принципи. Впоследствие, Член 7 от ДЕС е изменен от Договора от Ница и вече предвижда механизъм за интервенция в случай на сериозен риск или застрашаване на правата на човека. Не след дълго, съгласно предложение на Европейския парламент, е създадена Мрежа на експертите по основните права, като в опит за прилагане на механизма на Член 7 започва редовна проверка и наблюдение на спазването на правата на човека в държавите-членки на Европейския съюз. По-късно тази мрежа изготвя годишни доклади по защитата на правата на човека в държавите-членки, както и множество тематични доклади и становища. Тази Мрежа на експертите по основните права, обаче, през 2007 година е заменена от създадената тогава Агенция по основните права.

Втората глава на труда е посветена на сега съществуващия режим на защита на основните права в ЕС, като се обръща внимание на външния фокус на режима, установен в Европейския съюз. Подчертана е автономията на режима за защита на правата на човека в Европейския съюз.

Фактът, че акцентът се поставя върху автономията и превъзходството на системата на защита на правата на човека в Европейския съюз е очевиден не само в политическите и правните дискусии относно последиците от присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ и в дебатите около съставянето на Европейската Харта, но и в по-скорошната съдебна практика на самия Съд на Европейския съюз. На автономията на Системата на правата на човека в Европейския съюз най-силно се набляга в решението по делото *Kadi,* при което Съдът постановява, че някои общностни нормативни актове, прилагащи резолюциите на Съвета за сигурност на ООН, одобрени в Глава VII от

Устава на ООН, са нарушавали основните права, защитени в рамките на общностния правен ред. Като постановява, че разпоредбите на Устава на ООН сами по себе си нямат предимство пред основните права, които са били част от Общностното право, Съдът на Европейския съюз непрекъснато подчертава автономията на конституционната рамка на Европейския съюз за защитата на правата на човека:

„Проверката, проведена от Съда по отношение на валидността на всички Общностни мерки през призмата на основните права трябва да се разглежда като израз на конституционна гаранция, произтичаща от Договора за Европейския съюз като автономна правна система, която не бива да се ощетява от международно споразумение, в една Общност, основана на върховенството на закона".[10]

Подчертаването на формалната автономност на Европейския съд да интерпретира изисквания, свързани с правата на човека в рамките на европейското право, дори да взема под внимание и съдебната практика на ЕКПЧ, е очевидно и в решението по делото *Elgafaji.*[11] По това дело Съдът е замолен за указания по значението на „субсидиарна закрила" в рамките на Член 15, точка „в" от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила на Европейския съюз, в сравнение с Член 3 на ЕКПЧ в интерпретацията на Европейския съд по правата на човека. Като твърди, че правото, което се съдържа в Член 3 от ЕКПЧ „представлява част от общите принципи на Общностното право, спазването на които се обезпечава от Съда, и докато съдебната практика на Европейския съд по правата на

[10] Joined cases C-402/05, 415/05, Para 316.
[11] C-465/07

човека се взема под внимание при тълкуването на приложното поле на това право в Общностния правен ред", Съдът постановява, че чл. 15, точка „в" не съответства пряко (за разлика от предишния подраздел) на чл. 3. Вследствие на това тълкуването на първия се е наложило да става „самостоятелно, но предвид основните права, тъй като те са гарантирани по ЕКПЧ".

Това обаче не означава, че Съдът на Европейския съюз пренебрегва регионалните правни режими за правата на човека, или че системата на Европейския съюз е изцяло откъсната от регионалните и международните системи. Европейският съюз продължава да отстоява своята обвързаност с принципите, съдържащи се в ЕКПЧ, както и някои други договори за правата на човека, и е една от преговарящите страни и страна, подписала Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания[12]. Съдът на Европейския съюз, обаче, е известен със своето нежелание да цитира и да се опира на други международни и регионални договори за правата на човека извън ЕКПЧ, като самият Европейски съюз не е поставен под каквото и да било регионално или международно наблюдение по отношение на правата на човека, с изключение на механизма, създаден по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която Европейският съюз е страна. Тази ситуация подтиква някои автори да поддържат мнението, че тъй като Съдът се позовава почти изцяло на ЕКПЧ, „игнорира ... останалите договори за правата на човека" и че Европейският съюз е „настроен" както срещу „други регионални нормативни актове", така и срещу „общия режим на защита на правата на човека, установен от ООН". Тук не става дума за това, че Европейският съюз *формално* отхвърля такива източници на правото относно правата на човека, произхождащи извън самия Европейски съюз, а по-скоро за това,

[12] Вж. Шабани, Н., П. Алексиева, М. Димитрова, А. Генова, В. Тодорова. Новата парадигма на правосубектността: член 12 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания В: ПМ, №1, 2014 г. с. 78-97.

че Европейският съюз и Съдът се обръщат твърде рядко и непоследователно към такива международни източници на норми за правата на човека и настояват, че Съдът е последна инстанция и авторитетен арбитър относно тяхното значение и влияние в рамките на Европейския съюз. Може **да се каже, че това настоятелно споменаване на конституционната автономност и обособеност на системата на правата на човека в Европейския съюз е в поразително противоречие с конституционната прозорливост през 50-те години на XX век, когато се е налагало Общността да бъде неразривно свързана с новопоявилата се регионална и международна система за защита на правата на човека.**

Особено внимание е отделено на съпротивата срещу политиката на Европейския съюз за защита на основните права, като е отбелязана националната съпротива на отделните държави. Очертана е ролята на институциите на ЕС по отношение на основните права.

В **Глава трета** се разглежда практиката на Съда на Европейския съюз във връзка със защитата на основните права. На първо място е анализирано приложението на Хартата на основните права на Европейския съюз в решенията на Съда на Европейския съюз.

Тъй като Хартата е част от първичното право на Европейския съюз, тя изпълнява тройна функция. На първо място, точно както и общите принципи на правото на Европейския съюз, Хартата служи за подпомагане на тълкуването, тъй като вторичното право на Европейския съюз и националното право, попадащи в обхвата на правото на Европейския съюз, трябва да бъдат тълкувани в светлината на Хартата. На второ място, точно както и общите принципи, Хартата може да дава основание за съдебно преразглеждане на даден спор. Правото на Европейския съюз, което нарушава текст от Хартата трябва да бъде третирано като недействително, както и националното право, което противоречи на Хартата, а попада в

обхвата на правото на Европейския съюз. Най сетне, то продължава да действа като източник на авторитет за „разкриване" на общите принципи на правото на Европейския съюз[13].

Обаче от факта, че Хартата сега е правно обвързваща не следва, че Европейският съюз е станал „организация по правата на човека" или че Съдът на Европейския съюз е станал „втори Европейски съд по права на човека". В този смисъл втората алинея на чл. 6.1 от Договора за Европейския съюз подчертава, че „разпоредбите на Хартата няма да разширяват по никакъв начин компетенциите на съюза така, както са определени в договорите". Сходна разпоредба има и в чл. 51, ал. 2 от Хартата.

Чл. 51, ал. 1 от Хартата декларира, че „Разпоредбите на настоящата Харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

Тук трябва да се отбележи, че чл. 51, ал. 1 от Хартата не се отнася до частни лица[14]. Член 51, ал. 1 се фокусира върху гарантирането на спазването на принципа на субсидиарността и този член прокламира, че Хартата е приложима към държавите-членки „само, когато те прилагат правото на ЕС".

Но какво означава в този случай прилагането на правото на Европейския съюз? В съответствие с чл. 6(1) от Договора за Европейския съюз „Правата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII на Хартата, уреждащи

[13] След влизането в сила на Договора от Лисабон вж. Case C-403/09, Case C-555/07

[14] В този смисъл вж. Kokott, J. Ch. Sobotta, The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon, EUI Working Papers, N0 2010/06, p. 14.

нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби.”. По същия начин чл. 52 (7) от Хартата декларира, че „Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки.”. Тоест Съдът на Европейския съюз не може да тълкува Хартата по начин, който влиза в противоречие с разясненията, отнасящи се до нея. В този смисъл с цел да се изясни точният смисъл на понятието „прилагане на правото на ЕС” трябва да се погледне към обясненията, отнасящи се към чл. 51 от Хартата.

Що се отнася до държавите членки практиката на Съда установява недвусмислено, че задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в рамките на приложното поле на правото на Съюза”.[15]

По нататък разясненията, отнасящи се до чл. 51 от Хартата цитират решенията по делата Wachauf, ERT, Annibaldi[16]. Те също така цитират един израз от параграф 37 от решението по делото Karlsson, който гласи следното: „Като добавка трябва да се запомни, че изискванията, произтичащи от защитата на основните права в правния ред на ЕС обвързват също така държавите-членки, когато те прилагат нормите на ЕС”.

Най-сетне разясненията подчертават, че понятието „държави-членки”, съдържащо се в чл. 51, ал. 1 от Хартата трябва да бъде тълкувано разширително и да включва не само централните органи, но също така регионалните органи, местните органи и обществените организации, когато те прилагат правото на Европейския съюз.

[15] Вж. Семов, А. Права на гражданите на Европейския съюз. т.1, София, 2013 г. с. 375.
[16] C- 5/88; C-260/89; C-309/96.

В светлината на разясненията, отнасящи се до чл. 51 на Хартата изглежда, че изразът посочен по-горе трябва да се отнася до всички случаи, в които държавите-членки изпълняват своите задължения според договорите, както и според вторичното право на Европейския съюз, т.е. Хартата се прилага винаги, когато държавите-членки изпълняват задължение, наложено от правото на Европейския съюз.

Според някои учени Хартата не следва да се прилага, когато се изследва действителността на националните мерки, които се отклоняват от изискванията на Европейския съюз[17].

Ограничителното тълкуване на израза „Когато държавите-членки прилагат правото на ЕС" намира подкрепа в процеса по изготвяне на Хартата, който „илюстрира колебанието да бъдат заставени държави-членки да спазват норми на Хартата, които са различни от случаите най-тясно свързани с правото на Европейския съюз, където държавите-членки имат малко автономия или не разполагат с никаква автономия[18]. По сходен начин Конвенцията за бъдещето на Европа също ограничава обхвата на приложение на Хартата, с цел да минимализира съпротивата на отделни страни към правно обвързващия статус на Хартата, както бе предвиден в договора за установяване на Конституция за Европа[19]. Или казано по-просто, проявен бе стремеж да се убедят държавите-членки, че Хартата няма да разруши вертикалното разпределение на правомощията. В трета глава са посочени конкретни дела, разгледани от Съда на ЕС. По-специално, анализирани са решения по дела като примери на случаи, в които Хартата не намира приложение.

Разисквани са ограниченията относно упражняване на правата и свободите, признати от Хартата. Поставя се въпроса при какви

[17] C-260/89

[18] De Burca, G. The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights, ELR, Vol. 26,2001, p. 137.

[19] Knook,A. The Court, the Charter and the Vertical Division of Powers in the EU. In: CMLR, V. 42, 2005, p. 373.

обстоятелства индивидуален акт на Европейския съюз или национална мярка за индивидуално приложение, попадащо в обхвата на правото на Европейския съюз, която ограничава основно право има (или й липсва) достатъчно правно основание. Например, възможно ли е да се тълкува изразът „предвидено в закон" само като включващ актове на Европейския съюз, приети според обичайната законодателна процедура? Не трябва ли Съдът на Европейския съюз да следва практиката на Европейския съд по правата на човека, според който тези понятия трябва също да включват актове на Европейския съюз, възприети съобразно със специална законодателна процедура? В съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека едно ограничение е „предвидено от закона" в случай че то отговаря на три кумулативни условия. На първо място ограничението трябва да намира основание във вътрешното право. Обаче Европейският съд по правата на човека е постановил, че не винаги е необходима намесата на парламента[20]. На второ място, засегнатите лица трябва да са в състояние да познават тези ограничения предварително например като имат възможност да ги прочетат в Official Journal на Европейския съюз. Най-сетне тези ограничения трябва да бъдат предвидими. Тоест, всяко ограничение на основните права, признати от Хартата, трябва да бъде в съответствие с принципа на правната сигурност, то трябва да бъде ясно и точно. По делото Volker and Marcus Schecke and Eifert[21] Европейският съд отхвърля ограничително тълкуване на понятието „предвидено от закона". По това дело отправилият запитване съд е питал по същество дали Регламента на Съвета № 1290/2005 и Регламента на Комисията № 259/2008 са съвместими с чл. 7 и чл. 8 от Хартата.

Европейският съд последователно е поддържал, че всяко ограничение на основните права може само да бъде оправдано, ако тези

[20] ECtHR, Sunday Times v United Kingdom, Judgment of 26 April 1979.
[21] C-92/09

ограничения по същество съответстват на целите от общ интерес, преследвани от Европейския съюз и не представляват непропорционална и непоносима намеса, нарушаваща самата същност на гарантираните права.

Член 52(1) от Хартата споменава два различни типа законови цели. От една страна това са „цели от общ интерес, признат от ЕС", от друга страна има също така цели, чиято цел е „да защитят правата и свободите на другите".

Първият тип цели са предвидени не само в чл. 3 от Договора за Европейския съюз, но също така и в специфични разпоредби на Договора[22]. Практиката на Европейския съд ясно показва, че последният е следвал доста широк подход, квалифицирайки една цел като „представляваща общ интерес, признат от Съюза". Например следните цели са били признати като попадащи в тази категория: създаването на обща организация на пазара, защитата на общественото здраве и обществената безопасност, както и изискванията на международната сигурност.

Нещо повече, ограниченията на основните права на Хартата могат да имат както вертикално така и хоризонтално измерение. Това означава, че когато се установява едно основно право трябва да се търси съответствие с „необходимостта да бъдат защитени правата и свободите на други"[23]. Терминът „права и свободи на други" не се отнася само за основните права на трети лица, а също така и за всички права, които са им предоставени от правото на Европейския съюз, по-специално правата, които произхождат от разпоредбите на Договора за свободно движение и гражданство в Съюза. Във връзка с колизията между основни права или между основни права и основни свободи трябва да се отбележи, че няма йерархия на квалифицирани права, съобразно Хартата, като в този случай не са имани предвид основните права според глава 1 на Хартата. Като се има предвид,

[22] Напр. чл.36, 45(3) и 52 от ДФЕС.
[23] Напр. съотношението между правото на личен живот и свободата на информация.

че всички квалифицирани права са на еднаква основа, стълкновенията между тях трябва да се решават като се намира подходящия баланс.

В последния раздел на Глава трета се разискват въпросите свързани с взаимодействието между Хартата, Европейската конвенция за правата на човека и конституционните традиции, общи за държавите – членки на ЕС.

Проблемите, свързани с най-трудния въпрос от съвременното развитие на уредбата на защитата на правата на човека в Европа се разискват в **Глава четвърта** на труда, озаглавена „Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи", както и в **Заключителната част** на дисертацията, посветена на Становището на Съда на ЕС 2/13 от 18 декември 2014 г.

За първи път в историята на една международна организация, представляваща sui generis организация, е взето решение за присъединяване към договор за защита на правата на човека като се подчинява на режим, предвиден в този договор. Присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ би било важна стъпка в развитието на защитата на правата на човека в Европа. Въпреки, че бе обсъждано още от края на 70-те години, присъединяването стана правно задължение, според Договора от Лисабон, който влезе в сила на 1 декември 2009 година. Правната основа за присъединяването на Европейския съюз намираме в член 59, алинея 2 от ЕКПЧ, така като бе изменен от протокол номер 14 към ЕКПЧ, влязъл в сила на 1 юни 2010 година.

Причини за присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ. ЕКПЧ предлага защита на основните граждански и политически права и предвижда механизъм за прилагане на Конвенцията чрез Европейския съд за правата на човека, който е орган на Съвета на Европа и се намира в Страсбург. Лицата, които твърдят, че техните права са били нарушени в една страна могат да отнесат делото за разглеждане от Съда в Страсбург,

„след изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита, в съответствие с общопризнатите норми на международното право, в срок от шест месеца след датата на окончателното решение на националната инстанция” – чл. 35 ЕКПЧ.

Европейският съюз е развил отделен правопорядък, като Съдът на Европейският съюз в Люксембург представлява най-висшата съдебна инстанция. Въпреки, че Европейският съюз се основава на уважението на основните права, чието спазване се гарантира от Съда на Европейския съюз, ЕКПЧ и нейният съдебен механизъм не се прилагат формално по отношение на актове на Европейския съюз. От друга страна, всички държави-членки на Европейския съюз, като страни по Конвенцията, биха имали задължение да уважават ЕКПЧ даже когато те прилагат норми на правото на Европейския съюз. Това различие може да бъде „поправено” от Европейския съюз ако той стане страна по Конвенцията.

Присъединяването на Европейския съюз би засилило защитата на правата на човека в Европа, като подчини правната система на Европейския съюз на един независим външен контрол. То би запълнило празноти в правната закрила, като ще предостави на гражданите на Европейския съюз същата защита срещу актове на Европейския съюз, с каквато защита те се ползват понастоящем като граждани на отделни държави-членки.

Преговори за присъединяване на Европейския съюз. Комитетът на министрите на Съвета на Европа взе решение на 26 май 2010 година, с което предостави мандат на Изпълнителния комитет по правата на човека да изработи съвместно с Европейския съюз необходимият правен акт за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ. От своя страна министрите на правосъдието на държавите-членки на Европейския съюз предоставиха през месец юни същата година мандат на Европейската комисия да преговаря от тяхно име.

Официалните разговори относно присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ започнаха на 7 юли 2010 година. От страна на Съвета на Европа задачата за изработване на договор за присъединяване бе възложена на една неформална група от 14 члена (7 от тях от държави-членки на Европейския съюз и 7 от държави не-членки на Европейския съюз), като те бяха подбрани на базата на техният предходен опит. Между месец юли 2010 и месец юни 2011 година тази неформална работна група проведе 8 работни срещи с Европейската комисия. Бяха осъществени и контакти с представителите на гражданското общество, които редовно предоставяха коментар относно работните документи. През месец юни 2011 година тази работна група приключи своята работа, като представи проект за Договор (Споразумение) за присъединяване, заедно с обяснителен доклад към него. В началото на 2011 година проблемът за присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ бе дискутиран на заседание между Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз. При това обсъждане бе засегнат въпроса относно бъдещите връзки между тях, относно определени дела, заведени срещу Европейския съюз в системата на ЕКПЧ. Публикувана бе съвместна декларация от председателите на Европейският съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз, в която се обобщават резултатите от дискусията и се дават насоки за водене на преговорите.

През месец октомври 2011 година бе решено проектът на договора да бъде предаден заедно с обяснителен доклад на Комитета на министрите на Съвета на Европа. На 13 юни 2012 година Комитетът на министрите даде указание на Изпълнителния комитет по правата на човека да продължи преговорите с Европейския съюз в ad hoc група „47+1” с цел да бъде финализиран без отлагане Договор за присъединяване.

На последната преговорна сесия, състояла се от 3 до 5 април 2013 г. е постигнато споразумение между преговарящите представители на

Европейския съюз и на Съвета на Европа. Впоследствие, през месец юли 2013 г. Комисията на Европейския съюз е поискала становище от Съда на Европейския съюз относно съответствието на Договора за присъединяване с Договорите за Европейския съюз.

Важна особеност е тази, че държавите-членки на Европейския съюз вече са държави-членки на Конвенцията[24]. В този смисъл присъединяването би подсилило доверието към Европейския съюз като „действащо лице" в областта на правата на човека в Съвета на Европа[25]. След повече от тридесет години обсъждания, след като бе констатирано през 1994 година, че Европейският съюз няма компетенцията да се присъедини към ЕКПЧ, през последните години се констатира успешно завършване на преговорите през месец април 2013 година[26].

С Договора за присъединяване всяко лице, неправителствена организация или група от лица биха имали възможност да подчинят действията и бездействията на Европейския съюз на външния контрол на Европейския съд по правата на човека в светлината на правата, закрепени в Конвенцията. А това е изключително важно, поради прехвърлянето на съществени правомощия от държавите-членки на Европейския съюз. Освен това то би дало възможност на Съда на Европейския съюз да прилага пряко Конвенцията за защита на правата на човека без да се позовава на общите принципи съгласно чл. 6, ал. 3 от Договора за Европейския съюз. Това ще даде възможност на Европейския съюз да има своята роля по делата в Страсбург, когато се касае до прилагане на правото на Европейския съюз и да се закрепят още по-ясно ролята и решенията на Европейския съд по правата на човека в правния ред на ЕС[27]. При

[24] Obwexer, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen. In: Europarecht, Vol. 47, 2012, p. 115.

[25] Ladenburger, The Protection of Fundamental Rights after Lisbon. Institutional Report, XXV FIDE Congress, 30 May-2 June 2012, p. 44.

[26] Jacke, J. The Accession of the EU to the European Convention on Human Rights and Fundamental Fredoms. In: Common Market Law Review, 48, 2011, p. 995.

[27] Besselink, The protection of Fundamental Rights Post- Lisbon: The Interaction between

изработването на Договора за присъединяване се е имало предвид, че трябва да се държи сметка за автономията на правото на Европейския съюз и то да не бъде нарушавано. То не трябва да бъде нарушавано както от самият договор и от последващата съдебна практика на Съда в Страсбург, като се има предвид, че Съдът на Европейския съюз, както и съдилищата на държавите-членки на Европейския съюз също са задължени да осигурят спазване и защита на правата на човека в рамките на правната система на Европейския съюз – според принципа на субсидиарността в член 35 алинея 1 от ЕКПЧ[28].

В своите 12 члена Договорът за присъединяване съдържа две категории разпоредби. Първата категория включва изменения на самата Конвенция. Тези изменения обаче са минимални, тъй като е решено, че настоящият контролен механизъм на Конвенцията трябва да бъде запазен и да се прилага към Европейския съюз по същия начин, по който се прилага към другите договарящи държави[29]. Втората категория разпоредби урежда статуса на Европейския съюз като договаряща страна по Конвенцията. Съюзът ще се присъедини към Конвенцията по еднакъв начин като другите договарящи страни, но Договорът за присъединяване признава, че Европейският съюз не е суверенна национална държава и следователно някакво адаптиране е необходимо, за да се допусне бъдещото функциониране на системата на Конвенцията – измежду тези изменения трябва да се посочат новият механизъм на съ-ответник[30] и предходното включване на Съда на Европейския съюз. Механизмът на съ-ответник бе предвиден още с предписанието на чл. 1, б. „б" от Протокол №8 към ДЕС и

---

the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions In: XXV FIDE Congress, 30 May-2 June 2012, p. 44.

[28] Explanatory Report, paras 5-6.

[29] Obwexer, Op. cit. p. 125.

[30] В своето изследване „Права на гражданите на Европейския съюз", том първи, С., 2013, с. 275, доц. Атанас Семов нарича този механизъм „механизъм на втория ответник". Френският текст говори за co-defendeur, а английският съответно за co-respondent.

ДФЕС, а именно: да се предвидят необходимите механизми за да се гарантира, че заведените жалби са правилно насочени срещу държавите членки и/или срещу Съюза". Жалбоподателите пред Европейския съд по правата на човека биха могли да насочат жалбата си срещу Европейския съюз или срещу съответната държава членка, или едновременно, а те съответно да преценят дали да встъпят като съответници. Тази възможност, отбелязва А. Семов, „следва да отрази спецификите на Европейския съюз като недържавно формирование, разполагащо обаче със собствен правен ред, което се присъединява към ЕКПЧ паралелно със своите държави членки"[31].

Като се отбелязва, че по въпросите, свързани с присъединяването автори от всички страни, членуващи в ЕС и в Съвета на Европа са публикували хиляди страници анализи, в **глава четвърта** се разискват също така:

1. Норми за съвместното функциониране;

2. Обхват на контрола, упражняван от Европейския съд по правата на човека;

3. Необходимост от внасяне на технически изменения в ЕКПЧ и проблемът за резервите.

Сред процедурните аспекти вниманието в дисертационния труд е фокусирано върху следните въпроси:

1. Механизъм на съ-ответника;

2. Дела между страните след присъединяването;

3. Европейският съюз и Съветът на Европа: институционално взаимодействие и избор на съдии;

4. Участие на Европейския съюз в Комитета на министрите на Съвета на Европа.

[31] Семов, А. Цит. Съч. с. 276.

В края на 2014 година бе обнародвано Становището на Съда на ЕС от 18 декември 2014 г. С него Съдът на ЕС блокира присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. След като бе изготвен проект на Договор за присъединяване, анализиран в глава четвърта на труда и подробно обсъждан в литературата, това решение на Съда бе изненадващо за всички държави-членки и за представителите на институциите на ЕС. Генералният адвокат в своето Виждане бе изразила някои резерви, въпреки че бе посочила, че те нямат голямо значение. Всъщност, според Генералния адвокат Кокот, проектът за договор не можеше да бъде смятан за погрешен и би следвало да се декларира, че той е съвместим с договорите, при положение че се направят някои изменения, допълнения и пояснения, които не биха представлявали твърде трудни за осъществяване[32].

Въпреки това Съдът достига до друго мнение, мнение, в което също има противоречия – според редакционния коментар на такова авторитетно списание като Common Market Law Review[33]. В българската правна литература до момента има само две публикации, посветени на Становището 2/13 на Съда. Това са статиите на проф. Цветана Каменова[34] и съавторската публикация на проф. Жасмин Попова и доц. Александър Корнезов[35]. В своята статия проф. Попова и доц. А.Корнезов отбелязват, че „Сагата с присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи все повече заприличва на лабиринт, чийто изход остава илюзорен..."

---

[32] View of Advocate Gnerale Kokott relating to Opinion 2/13, EU C :2014:2475 paras 278-27.

[33] Common Market Law Review, Vol. 52, Issue 1, 2015, p. 1-15.

[34] Вж. Каменова, Ц. За становище 2/13 от 18.12.2014 г. на Съда на ЕС. Правна мисъл, №3/2015

[35] Вж. Попова, Ж. Корнезов, Ал. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ – между трезвия правен анализ и популизма. В: Европейски правен преглед, №2, 2015.

Според посочените автори, както и според други анализатори[36], въпросът *дали* ЕС следва да се присъедини към ЕКПЧ вече не стои на дневен ред. Договорът от Лисабон даде утвърдителен отговор на този въпрос като недвусмислено предвиди, че „Съюзът се присъединява към ЕКПЧ“ (чл. 6, параграф 2 ДЕС). Наред с това обаче, Договорът постави и редица условия, на които трябва да отговаря въпросното присъединяване (чл. 6, параграф 2, второ изр., ДЕС, Протокол № 8 ЕС и Декларацията по чл. 6, параграф 2 ДЕС, коментирани по-долу). Тези условия са израз на необходимостта да се съхрани конституционната идентичност на ЕС и автономния характер на неговия правопорядък. Така, макар и ЕС да се самозадължава да се присъедини към ЕКПЧ, това задължение не е безусловно.

Именно тук се крие разковничето на поредния неуспешен опит за присъединяване, подчертават Ж. Попова и Ал. Корнезов. В становище 2/13 от 18 декември 2014 г., Съдът на ЕС постанови, че проекто договорът за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ не е съвместим нито с чл. 6, параграф 2 ДЕС, нито с Протокол № 8 ЕС.

В предходното си становище № 2/94 от 28 март 1996 г. Съдът постановява, че според действащата правна система на Съюза последният не разполага с компетентност да се присъедини към ЕКПЧ. Именно за да отговори на тези съображения и за да отстрани формалните пречки за присъединяване, Договорът от Лисабон в чл. 6, параграф 2 ДЕС изрично постановява, че Съюзът се присъединява към ЕКПЧ. Така, влизането в сила на Договора от Лисабон даде нов тласък на опитите за присъединяване.

В обявеното на 18 декември 2014 г. Становище (2/13) по поставения въпрос Съдът стига до извода, че правните условия и ред, при които се

[36] Виж също Common Market Law Review, Editorial Comment, Vol. 52, 2015, p.p. 1-16; Каменова, Ц. Правна мисъл, № 3, 2015 и цитираната там литература.

предвижда присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, не са в съответствие с Договорите (в частност с чл.6, § 2 от ДЕС и Протокол №8). В тази връзка Съдът заключава, че предвиденото споразумение накърнява специфичните особености и автономията на правото на Съюза, нарушава чл. 344 ДФЕС, изключителната компетентност на Съда на ЕС да се произнася по разпределението на компетенции между държавите членки и Съюза и по-общо да тълкува и да отменя разпоредби от правото на ЕС, а освен това е и несъвместимо със системата на съдебен контрол в областта на общата външна политика и политиката за сигурност. Всеки от тези проблеми е подробно разгледан в статията на Ж. Попова и Ал. Корнезов[37]. Поради това, те са само накратко маркирани в дисертацията.

Съдът на ЕС стига до извода, че споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ накърнява специфичните особености и автономията на правото на Съюза поради три причини: (1) предвиденото споразумение не урежда съотношението между чл. 53 ЕКПЧ и чл. 53 от Хартата; (2) то не предвижда механизъм за отстраняване на риска от накърняване на принципа на взаимното доверие между държавите членки на ЕС; и (3) не гарантира, че преюдициалното производство няма да бъде заобиколено.

Важни аргументи се излагат в Становището на Съда и относно междудържавните спорове

Възможно е дадена държава членка на ЕС да сезира ЕСПЧ относно твърдяно нарушение на Конвенцията, извършено от друга държава членка на ЕС. Това само по себе си би било нарушение на член 344 ДФЕС, според който държавите членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите по начини, различни от тези, предвидени в тях. Тази разпоредба е специфичен израз на задължението за лоялно сътрудничество, закрепено в чл. 4, параграф 3 ДЕС. Поради това член 3 от Протокол № 8 към ДФЕС подчинява

[37] Виж Попова, Ж., А. Корнезов, Цит. съч.

присъединяването на ЕС към ЕСПЧ на следното условие: „нито една от разпоредбите на споразумението (за присъединяване) не трябва да засяга действието на член 344 от ДФЕС“. Това условие почива на идеята, че Съдът на ЕС трябва да запази изключителната си компетентност да се произнася по спорове между държави членки или между тях и Съюза (напр. по реда на чл. 258-260 ДФЕС) относно прилагането на ЕКПЧ, доколкото тези спорове попадат в предметното приложно поле на правото на Съюза. Обратно, ако спорът не попада в предметното приложно поле на правото на ЕС, няма пречка една държава членка да сезира ЕСПЧ по реда на чл. 33 от Конвенцията срещу друга държава-членка.

Съдът заключава, че единствено изричното изключване на компетентността на ЕСПЧ, произтичаща от член 33 от ЕКПЧ, по отношение на споровете между държави членки или между тях и Съюза относно прилагането на ЕКПЧ, попадащи в предметното приложно поле на правото на Съюза, би било съвместимо с член 344 ДФЕС.

В становището на Съда се анализира изключителната компетентност на Съда на ЕС да се произнася по разпределението на компетентности между държавите членки и Съюза

След това негативно становище на Съда на ЕС без съмнение единственият изход е подновяване на преговорния процес и съобразяване на проектоспоразумението със съображенията на Съда. В заключение на направения обзор на Становището 2/13 Ж. Попова и Ал. Корнезов отбелязват, че някои от проблемите, идентифицирани от Съда, биха могли сравнително лесно да бъдат отстранени посредством по-прецизната редакция на клаузите на споразумението. Други обаче изискват далеч по-задълбочен анализ, а вероятно и по-радикални промени. Не е изключено присъединяването да е възможно едва след промяна в Договорите или съответно промяна в самата Конвенция. Това само по себе си значително ще усложни процеса на присъединяване, а вероятно и ще го забави.

Естествено подобни промени предпоставят наличието на политическа воля от страна на двете договорящи страни.

Според проф. Каменова, която се позовава на известния френски специалист проф. Jean-Paul Jacque, след запознаване със становището човек остава с твърде смесени чувства. Ако някои от изразените от Съда възражения, биха могли да бъдат подкрепени (както се сочи в обзора, направен от Ж. Попова и Ал. Корнезов), то други оставят впечатлението, че Съдът се защитава, по-точно защитава своята компетентност.

Бих споделил мнението на проф. Каменова, според която като се има пред вид, че Становището на Съда е по същество отхвърляне за втори път на практическото решаване на въпроса относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и като се има пред вид също така постигнатото вече политическо решение с Лисабонския договор за реализиране на присъединяването, можем да заключим, че това становище няма да прегради пътя за нови опити. Днес на дневен ред не стои въпроса дали ще се извърши тази важна крачка на присъединяване към ЕКПЧ, днес на дневен ред се поставя въпроса **как** да се преодолеят недостатъците, които Съдът вижда в проекта на Договора (Споразумението) за присъединяване. Известно е, че процесът не присъединяване на една вече развита интеграционна общност към ЕКПЧ не може да бъде сравнен с процеса на присъединяване на една държава, например.

Въпреки голямото разочарование у някои изследователи, а и на държавите-членки на ЕКПЧ, които положиха усилия да се съобразят с условията на органите на ЕС, участвали в преговорния процес, мисля че може да се очаква усилията в тази насока да бъдат подновени.

Но, както подчертава френският проф. Жаке в заключителната част на своя анализ на становището Съда: “it takes two to tango”. Дали европейските държави, които са ратифицирали ЕКПЧ, но не членуват в ЕС и които вече са направили твърде много отстъпки биха искали да се върнат

на масата на преговорите? От правно – техническа гледна точка, повечето от желаните изменения на проекта за договор за присъединяване биха могли да бъдат постигнати с внасянето на леки изменения на текста, пише проф. Жаке. По същество, Съдът се противопоставя на становищата на държавите-членки както и на Европейския съд по правата на човека. Това става в един лош политически момент, при наличието на политически разногласия в Европа, когато основателно може да бъде поставен въпроса – а какво да се каже за един Съюз, който не желае да се подчини на външен контрол в такава изключително чувствителна материя, каквато е материята относно правата на човека[38].

[38] Jacque, J.P. "Non a l'adhesion a la Convention europeenne des droits de l'homme In: www.droit-union-europeenne.be/412337458