



Сборник съдебна практика

СТАНОВИЩЕ 2/13 НА СЪДА (пленум)
18 декември 2014 година

Съдържание

I –	Искането за становище	4
II –	Институционалната рамка и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи	5
A –	Съвет на Европа.....	5
B –	Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи	6
1.	Част първа от ЕКПЧ, озаглавена „Права и свободи“, и нейните материални разпоредби	6
2.	Част втора от ЕКПЧ и механизмите за контрол	7
a)	ЕСПЧ	7
б)	Начин на действие на Комитета на министрите при упражняване на компетенциите му за надзор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ	8
3.	Част трета от ЕКПЧ, озаглавена „Разни разпоредби“	9
4.	Протоколите към ЕКПЧ	10
III –	Съюзът и ЕКПЧ	10
IV –	Процесът на присъединяване	12
V –	Проектоспоразумението	13
A	- Разпоредбите, уреждащи самото присъединяване	13
B –	Останалите разпоредби	15
VI –	Съображения на Комисията в искането за становище	17
A –	По допустимостта	18
B –	По същество	18
1.	Член 1, буква а) от Протокол № 8 ЕС	18

2. Член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС	19
3. Член 6, параграф 2, второ изречение ДЕС и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС	20
4. Член 1, буква б) и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС	21
5. Член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС	25
6. Член 3 от Протокол № 8 ЕС	26
VII – Резюме на основните позиции в становищата, представени пред Съда	26
А – По допустимостта на искането за становище	26
Б – По същество	28
1. Член 1, буква а) от Протокол № 8 ЕС	28
2. Член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС	28
3. Член 6, параграф 2 ДЕС и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС	29
4. Член 1, буква б) и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС	30
5. Член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС	33
6. Член 3 от Протокол № 8 ЕС	33
VIII – Позицията на Съда	33
А – По допустимостта	33
Б – По същество	34
1. Предварителни бележки	34
2. По съвместимостта на предвиденото споразумение с първичното право на Съюза	37
а) По специфичните особености и автономията на правото на Съюза	37
б) По член 344 ДФЕС	40
в) По механизма на съответника	42
г) По производството по предварително произнасяне от Съда	44
д) По специфичните особености на правото на Съюза относно съдебния контрол в областта на ОВППС	45

„Становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС — Проект на международно споразумение — Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи — Съвместимост на този проект с Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС“

В производство за даване на становище 2/13,

с предмет искане на становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС, подадено на 4 юли 2013 г. от Европейската комисия,

СЪДЪТ (пленум),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano (докладчик), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda и S. Rodin, председатели на състави, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, Ал. Арабаджиев, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретари: A. Calot Escobar и M.-A. Gaudissart, началник отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 и 6 май 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Европейската комисия, от L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger и B. Smulders, в качеството на представители,
- за белгийското правителство, от M. Jacobs и C. Pochet, в качеството на представители,
- за българското правителство, от E. Петранова и Д. Драмбозова, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от M. Smolek, E. Ruffer и J. Králová, в качеството на представители,
- за датското правителство, от C. Thorning и M. Wolff, в качеството на представители,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Kemper, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от K. Kraavi-Käerdi, в качеството на представител,
- за Ирландия, от E. Creedon, A. Joyce и E. McPhillips, в качеството на представители, подпомагани от E. Regan, SC, и C. Toland, BL, както и от C. Daly, Advisory Council,
- за гръцкото правителство, от A. Samoni-Rantou и E.-M. Mamoyna, както и от K. Boskovits, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от M. A. Sampol Pucurull и N. Díaz Abad, в качеството на представители,
- за френското правителство, от E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues и D. Colas, в качеството на представители,

- за италианското правителство, от G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- за кипърското правителство, от K. Lykourgos, K. Kompos и N. Kyriakou, в качеството на представители,
- за латвийското правителство, от I. Kalniņš и D. Pelše, в качеството на представители,
- за литовското правителство, от D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė и A. Svinkūnaitė, в качеството на представители,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér, в качеството на представител,
- за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от A. Posch и C. Pesendorfer, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и M. L. Duarte, в качеството на представители,
- за румънското правителство, от R. H. Radu и V. Angelescu, както и от A.-G. Văcaru, в качеството на представители,
- за словашкото правителство, от B. Ricziová, в качеството на представител,
- за финландското правителство, от J. Heliskoski и H. Leppo, в качеството на представители,
- за шведското правителство, от A. Falk и M. Rhodin, в качеството на представители,
- за правителството на Обединеното кралство, от S. Behzadi-Spencer, в качеството на представител, подпомагана от D. Beard, QC,
- за Европейския парламент, от R. Passos и P. Schonard, както и от E. Waldherr, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от H. Legal, F. Naert, ка Т. Blanchet и P. Plaza García, в качеството на представители,

след изслушване на генералния адвокат

постанови настоящото

Становище

I – Искането за становище

1. Искането за становище, внесено в Съда на Европейския съюз от Европейската комисия, гласи следното:

„Съвместим ли е с Договорите проектът на споразумението за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи[, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. и наричана по-нататък „ЕКПЧ“]?”.

2. В приложение към искането си Комисията е изпратила на Съда:
- ревизирия проект на споразумението за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричан по-нататък „проектоспоразумението“),
 - проекта на декларация на Европейския съюз при подписването на споразумението за присъединяване (наричан по-нататък „проектодекларацията“),
 - проекта на правило, което да бъде добавено към Правилата на Комитета на министрите за упражняването на надзор върху изпълнението на решенията и условията на приятелските споразумения по делата, по които Европейският съюз е страна (наричан по-нататък „проект за правило 18“),
 - проект на меморандум за разбирателство между Европейския съюз и X [държава, която не е член на Европейския съюз], и
 - проект на обяснителен доклад към споразумението за присъединяване на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричан по-нататък „проектът за обяснителен доклад“, а заедно с останалите посочени по-горе инструменти — „проектите на инструменти за присъединяване“ или „предвиденото споразумение“).

II – Институционалната рамка и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

A – Съвет на Европа

3. С международен договор, подписан в Лондон на 5 май 1949 г. и влязъл в сила на 3 август 1949 г. (наричан по-нататък „Статут на Съвета на Европа“), група от 10 европейски държави създава Съвета на Европа, за да постигне по-тясно единство между своите членове с оглед на съхраняването и осъществяването на принципите и идеалите, които са тяхно общо наследство, и да подпомага икономическия и социален прогрес в Европа. В момента в Съвета на Европа членуват 47 европейски държави, сред които са 28-те държави — членки на Европейския съюз (наричани по-нататък „държавите членки“).
4. Според посочения статут органите на Съвета на Европа са Комитетът на представителите на правителствата (наричан по-нататък „Комитет на министрите“) и Парламентарната асамблея (наричана по-нататък „Асамблеята“), подпомагани от Секретариата на Съвета на Европа.
5. В съответствие с член 14 от Статута на Съвета на Европа всеки от членовете на Съвета на Европа има един представител в Комитета на министрите, като всеки представител разполага с един глас.
6. Съгласно член 15, буква а) от Статута на Съвета на Европа „[п]о препоръка на [Асамблеята] или по собствена инициатива Комитетът на министрите разглежда необходимите мерки за постигане на целта на Съвета на Европа, включително сключването на конвенции и споразумения и приемането от правителствата на обща политика по определени въпроси. [...]“. В буква б), първо изречение от същия член се уточнява, че „[з]аклученията на Комитета на министрите могат, ако това е уместно, да бъдат под формата на препоръки към правителствата“.

7. Член 20 от Статута на Съвета на Европа урежда необходимите кворуми за приемането на решения от Комитета на министрите. Текстът му е следният:

„а) Решенията на Комитета на министрите по следните важни въпроси:

i. препоръките съгласно член 15 b;

[...]

v. препоръките за изменение на членове [...] 15 [и] 20 [...]; и

vi. всеки друг въпрос, за който комитетът може да реши, при условията, предвидени в точка d по-долу, да бъде подложен на единодушно гласуване поради неговата важност,

се взимат с единодушие на подадените гласове и с мнозинство на представителите, имащи право да заседават в комитета.

[...]

d. Всички останали резолюции на комитета [...] се взимат с мнозинство от две трети от подадените гласове и с мнозинство на представителите, имащи право да заседават в комитета“.

8. Според член 25 от същия статут Асамблеята е съставена от представители на всяка държава — членка на Съвета на Европа, избрани от нейния парламент измежду състава му или назначени измежду членовете на парламента съгласно определена от него процедура. Всеки от членовете разполага с броя места, определен в член 26 от посочения статут. Най-високият брой места е 18.

Б – Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

9. ЕКПЧ е многостранен международен договор, сключен в рамките на Съвета на Европа, който влиза в сила на 3 септември 1953 г. Всички членове на Съвета на Европа са сред високодоговарящите страни по тази конвенция (наричани по-нататък „договарящите страни“).

10. ЕКПЧ се състои от три части.

1. 1. Част първа от ЕКПЧ, озаглавена „Права и свободи“, и нейните материални разпоредби

11. Част първа от ЕКПЧ определя правата и свободите, които в съответствие с член 1 договарящите страни „осигуряват на всяко лице под тяхна юрисдикция“. От това задължение не се предвижда дерогирание, освен съгласно член 15 от същата конвенция, а именно „[по] време на война или на друго извънредно положение, застрашаващо съществуването на нацията“. По-специално в никакъв случай не е възможно освобождаване от задълженията по член 2 (право на живот, освен по отношение на лишаване от живот, когато то е резултат от необходима употреба на сила), член 3 (забрана на изтезанията), член 4, параграф 1 (забрана на робството) и член 7 (nulla poena sine lege).

12. Член 6 от ЕКПЧ, озаглавен „Право на справедлив съдебен процес“, гласи:

„1. Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и

публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието.

2. Всяко лице, обвинено в криминално престъпление, се счита за невинно до доказване на вината му в съответствие със закона.

3. Всяко лице, обвинено в криминално престъпление, има в частност следните права:

- a) да бъде незабавно и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него на разбираем за него език;
- b) да има достатъчно време и възможности за подготовка на своята защита;
- c) да се защитава лично или да ползва адвокат по свой избор; ако не разполага със средства за заплащане на адвокат, да му бъде предоставена безплатно служебна защита, когато го изискват интересите на правосъдието;
- d) да участва в разпита или да изисква разпит на свидетелите на обвинението и да изисква призоваването и разпитът на свидетелите на защитата да се извършват при същите условия, както на свидетелите на обвинението;
- e) да ползва безплатно услугите на преводач, ако не разбира или не говори езика, използван в съда“.

13. Член 13 от ЕКПЧ, озаглавен „Право на ефективно средство за защита“, има следното съдържание:

„Всеки, чиито права и свободи, предвидени в [ЕКПЧ], са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти“.

2. 2. Част втора от ЕКПЧ и механизмите за контрол

14. Част втора от ЕКПЧ урежда механизмите за контрол относно спазването на поетите от договарящите страни задължения съгласно член 1 от нея. В тази част по-специално се включват член 19 от ЕКПЧ, с който се създава Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“), и член 46, който предоставя на Комитета на министрите правомощия относно надзора за изпълнение на решения на посочения съд.

a) ЕСПЧ

15. В съответствие с членове 20 и 22 от ЕКПЧ, съдиите в ЕСПЧ, чийто брой е равен на броя на договарящите страни, се избират от асамблеята за всяка договаряща страна по списък от трима кандидати, представен от същата.

16. Член 32 от ЕКПЧ включва в юрисдикцията на ЕСПЧ тълкуването и прилагането на Конвенцията при условията, предвидени по-специално в членове 33 и 34 от нея.

17. Съгласно член 33 от ЕКПЧ, по междудържавно дело ЕСПЧ може да бъде сезиран с жалба по повод на спор между две (или повече) договарящи страни с предмет всяко твърдение за нарушение на разпоредбите на Конвенцията и на протоколите към нея.
 18. Съгласно член 34, първо изречение от ЕКПЧ, ЕСПЧ „може да приема жалби от всяко лице, неправителствена организация или група лица, които твърдят, че са жертва на нарушение от страна на някоя от [Договарящите страни] на правата, провъзгласени в конвенцията или протоколите към нея“.
 19. За допустимостта на индивидуалната жалба ЕКПЧ въвежда по-специално следните четири условия. На първо място, съгласно член 34 от посочената конвенция жалбоподателят трябва да може да твърди, че е жертва на нарушение на правата, провъзгласени в Конвенцията или протоколите към нея. На второ място, в съответствие с член 35, параграф 1 от същата конвенция жалбоподателят трябва да е изчерпал „вътрешноправните“ средства за защита, тоест онези, които съществуват в правния ред на договарящата страна, срещу която е насочена жалбата. Това условие за допустимост отразява принципа, че механизмът за контрол, създаден от ЕКПЧ, е субсидиарен спрямо механизмите за защита на правата на човека, които съществуват в договарящите страни (ЕСПЧ, *Akdivar* и др. с/у Турция, §§ 65 и 66, № 21893/93, 16 септември 1996 г., както и *Burden* с/у Обединено кралство, № 13378/05, § 42, 29 април 2008 г.). На трето място, съгласно същата разпоредба жалбата трябва да бъде подадена в срок от шест месеца от датата на постановяване на окончателното решение на националната инстанция. На четвърто място, съгласно член 35, параграф 2, буква б) от тази конвенция допустимостта на жалбата зависи от условието тя да не „представлява по същество жалба, която вече е разглеждана от [ЕСПЧ] или в хода на друга процедура за международно разследване или решаване на спорове“, освен ако съдържа нова информация.
 20. Производството пред ЕСПЧ приключва или със заключение, или с решение, с които ЕСПЧ констатира, че жалбата е недопустима или че ЕКПЧ не е била нарушена, или с решение, с което се констатира нейното нарушаване. Това решение е декларативно и не засяга действителността на разглежданите актове на договарящата страна.
 21. В съответствие с член 44, параграф 1 от ЕКПЧ решението на ЕСПЧ, постановено от голямото отделение, е окончателно. От член 43 във връзка с член 44, параграф 2 от Конвенцията е видно, че решение, постановено от отделение на ЕСПЧ, става окончателно, когато страните заявят, че няма да поискат делото да бъде преразглеждано от голямото отделение, когато съставът на голямото отделение отхвърли молбата за преразглеждане или три месеца след постановяване на решението, ако не е поискано преразглеждане на делото от голямото отделение.
 22. Съгласно член 46, параграф 1 от ЕКПЧ договарящите страни се задължават да изпълнят окончателното решение на ЕСПЧ по всяко дело, по което те са страна. В изпълнение на тази разпоредба договарящата страна има задължение, от една страна, да предприеме по отношение на жалбоподателя всички приложими съгласно своето вътрешно право индивидуални мерки, за да премахне последиците от констатираното в решението на ЕСПЧ нарушение (*restitutio in integrum*). Ако вътрешното право на договарящата страна допуска само частично обезщетение за последиците от това нарушение, член 41 от посочената конвенция предвижда, че ЕСПЧ присъжда „справедливо удовлетворение“ на жалбоподателя. От друга страна, договарящата страна е задължена да приеме мерки от общ характер, например да измени вътрешното си право, съдебната практика или други видове мерки, за да предотврати нови нарушения, аналогични на констатираните от този съд, или за да прекрати нарушенията, които продължават да са налице в рамките на това право.
- б) Начин на действие на Комитета на министрите при упражняване на компетенциите му за надзор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ

23. Член 46, параграф 2 от ЕКПЧ възлага на Комитета на министрите да следи за изпълнението на окончателните решения на ЕСПЧ. Също така съгласно член 39, параграф 4 от нея Комитетът на министрите следи за изпълнението на условията на предвиденото в параграф 1 от същия член приятелско споразумение по делото.
24. В съответствие със своите правомощия, по същество Комитетът на министрите разглежда дали договарящата страна е предприела всички необходими мерки, за да изпълни окончателното решение на ЕСПЧ или съответно за да изпълни условията на дадено приятелско споразумение. Упражняването на тези правомощия се урежда от „Правила[та] на Комитета на министрите за упражняването на надзор върху изпълнението на съдебните решения и условията на приятелските споразумения“ (наричани по-долу „Правилата за надзор на изпълнението“).
25. Съгласно правило 17 от Правилата за надзор на изпълнението Комитетът на министрите приема „окончателна резолюция“, ако заключи, че договарящата страна е предприела всички необходими мерки, за да изпълни окончателното решение на ЕСПЧ или съответно условията на дадено приятелско споразумение. Съгласно правило 16 от посочените правила Комитетът на министрите може да приема „междинни резолюции“, по-специално „за да определи състоянието на напредъка по изпълнението или при необходимост да изрази загрижеността си и/или да представи предложения по отношение на изпълнението“. За приемането на тези два вида резолюции е необходим кворумът, предвиден в член 20, буква d) от Статута на Съвета на Европа.
26. Съгласно член 46, параграфи 3 и 4 от ЕКПЧ, от една страна, ако счита, че контролът върху изпълнението на окончателно решение се възпрепятства поради затруднение при тълкуването на решението, Комитетът на министрите може да отнесе въпроса за тълкуване пред ЕСПЧ с мнозинство от две трети от представителите, имащи право да заседават. От друга страна, ако счита, че договаряща страна отказва да изпълни окончателно решение по дело, по което тя е страна, Комитетът може да отправи до ЕСПЧ въпроса дали тази страна е изпълнила задължението си, произтичащо от параграф 1 от същия член. Ако този съд установи неизпълнение на това задължение, той връща делото на Комитета на министрите за разглеждане на мерките, които да бъдат предприети. Ако не е установено нарушение, той му връща делото и Комитетът на министрите приключва разглеждането му съгласно параграф 5 от споменатия член.
27. ЕКПЧ предоставя на Комитета на министрите и някои други правомощия. Той може, в съответствие с член 26, параграф 2 от нея, по искане на пленума на ЕСПЧ с единодушно решение и за определен срок да намали броя на съдиите в отделенията от седем на пет, а на основание член 47 от тази конвенция, да поиска от ЕСПЧ съвещателно мнение по правни въпроси, отнасящи се до тълкуването на Конвенцията и протоколите към нея.
28. Накрая, съгласно член 50 от ЕКПЧ разходите на ЕСПЧ се поемат от Съвета на Европа.
3. 3. Част трета от ЕКПЧ, озаглавена „Разни разпоредби“
29. В съответствие с член 53 от ЕКПЧ никоя нейна разпоредба не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права или основни свободи на човека, гарантирани в законите на която и да е от договарящите страни или в което и да е споразумение, по което тя е страна.
30. Съгласно член 55 от ЕКПЧ договарящите страни се съгласяват, че освен по силата на специални споразумения те няма да подчинят спор относно тълкуването или прилагането на тази конвенция на други процедури за решаване на спорове освен предвидените в тази конвенция.

31. Член 57, параграф 1 от ЕКПЧ позволява на договаряща страна при подписването ѝ или при депозирането на ратификационния си документ да „направи резерва по отношение на някоя от разпоредбите на Конвенцията дотолкова, доколкото закон, действащ в този момент на нейна територия, не съответства на тази разпоредба“, но същевременно не допуска „резерви от общ характер“.
4. 4. Протоколите към ЕКПЧ
32. ЕКПЧ се допълва от 14 поредни протокола.
33. Една първа група протоколи, включваща Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричан по-нататък „Допълнителният протокол“), както и протоколи № 4, 6, 7, 12 и 13, допълва съдържанието на ЕКПЧ, като закрепва допълнителни основни права. Всички държави членки са договарящи страни по Допълнителния протокол и по Протокол № 6 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи относно премахването на смъртното наказание (наричан по-нататък „Протокол № 6“). Договарящи страни по всеки от останалите допълнителни протоколи обаче са само ограничен брой държави членки.
34. Втората група протоколи, включваща Протоколи № 2, 3, 5, 8—11 и 14, само внася изменения в ЕКПЧ, а протоколите нямат автономно съдържание. Освен това повечето от тези протоколи са отменени или техният предмет е отпаднал.
35. Сред протоколите от втората група особено релевантен за целите на настоящото искане за становище е Протокол № 14 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи за изменение на системата за контрол на Конвенцията, приет на 13 май 2004 г. и влязъл в сила на 1 юни 2010 г. С член 17 от него е изменен член 59, параграф 2 от ЕКПЧ, за да се предвиди по принцип присъединяването на Съюза към тази конвенция. Текстът на тази разпоредба вече гласи:

„Европейският съюз може да се присъедини към [ЕКПЧ]“.
36. Накрая, два допълнителни протокола са открити за подписване и все още не са влезли в сила. Това са Протокол № 15 за изменение на Конвенцията за правата на човека и основните свободи, с който се внасят промени в относително второстепенни аспекти на ЕКПЧ, и Протокол № 16 към Конвенцията за правата на човека и основните свободи, подписан на 2 октомври 2013 г. (наричан по-нататък „Протокол № 16“), който в член 1, параграф 1 предвижда възможността най-висшите юрисдикции на договарящите страни да отправят до ЕСПЧ искания за консултативни становища по принципици въпроси, свързани с тълкуването или прилагането на правата и свободите, дефинирани в ЕКПЧ или нейните протоколи.

III – Съюзът и ЕКПЧ

37. Според постоянната практика на Съда основните права са неразделна част от общите принципи на правото на Съюза. В това отношение Съдът се вдъхновява от общите за държавите членки конституционни традиции, както и от указанията, съдържащи се в международните актове за защита на правата на човека, към които държавите членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали (решения *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, т. 4 и *Nold/Комисия*, 4/73, EU:C:1974:51, т. 13). В това отношение Съдът е уточнил, че ЕКПЧ има особено значение (вж. по-специално решения *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, т. 41, както и *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 283). Член F, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (който след изменение става член 6, параграф 2 ЕС) кодифицира тази съдебна практика.

38. В точки 34 и 35 от своето Становище 2/94 (EU:C:1996:140) Съдът приема, че съгласно действащото тогава общностно право Европейската общност не е била компетентна да се присъедини към ЕКПЧ. Всъщност това присъединяване е щяло да доведе до съществена промяна на съществуващия общностен режим на защита на правата на човека, тъй като е предполагало вписването на Общността в отделна международна институционална система, както и включването на всички разпоредби на Конвенцията в общностния правен ред. Такава промяна в режима на защита на правата на човека в Общността, институционалните последици от която също биха били фундаментални както за Общността, така и за държавите членки, би била от конституционен мащаб и следователно по естеството си би надхвърлила пределите на член 235 от Договора за ЕО (впоследствие член 308 ЕО), разпоредба, която вече се намира в член 352, параграф 1 ДФЕС, което е можело да се случи само с изменение на този договор.
39. Междувременно на 7 декември 2000 г. Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Комисията прокламираха в Ница Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 364, стр. 1, наричана по-нататък „Хартата“). Основна цел на тази харта, която тогава не представлява задължителен правен инструмент, видно от нейния преамбюл, е да потвърди отново „правата, които произтичат по-специално от общите за държавите членки конституционни традиции и международни задължения, от Договора за Европейския съюз и общностните договори, както и от [ЕКПЧ], от приетите от Общността и от Съвета на Европа социални харти, от практиката на [Съда] и на [ЕСПЧ] [неофициален превод]“ (вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет, С-540/03, EU:C:2006:429, т. 38).
40. Лисабонският договор, който влиза в сила на 1 декември 2009 г., изменя член 6 ЕС. Изменената разпоредба, която вече представлява член 6 ДЕС, гласи следното:
- „1. Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в [Хартата], която има същата юридическа сила като Договорите.
- Разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза.
- Правата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII на Хартата, уреждащи нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби.
2. Съюзът се присъединява към [ЕКПЧ]. Това присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите.
3. Основните права, както са гарантирани от [ЕКПЧ] и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.
41. В това отношение член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), подточка ii) ДФЕС предвижда, че Съветът приема решението за сключване на споразумението за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ (наричано по-нататък „споразумението за присъединяване“) след одобрение от Парламента. Освен това параграф 8 от същия член уточнява, че за целта Съветът действа с единодушие и че неговото решение влиза в сила след одобряването му от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания.
42. Сред протоколите към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС, които съгласно член 51 ДЕС са неразделна част от тях, следва да се отбележи Протокол (№ 8) относно член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз относно присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричан по-нататък „Протокол № 8 ЕС“). Този протокол се състои от три члена, които гласят следното:

„Член 1 [Споразумението за присъединяване, предвидено] в член 6, параграф 2 от [ДЕС,] трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, по-специално що се отнася до:

- а) специфичните условия за евентуално участие на Съюза в контролните органи на [ЕКПЧ];
- б) необходимите механизми, за да се гарантира, че образуванията от държави, които не са членки на Съюза, искове и исковите на частни лица са правилно насочени срещу държавите членки и/или срещу Съюза, в зависимост от случая. Член 2

Споразумението по член 1 трябва да гарантира, че присъединяването на Съюза не засяга нито областите на компетентност на Съюза, нито правомощията, предоставени на неговите институции. То трябва да гарантира, че нито една от неговите разпоредби не засяга особеното положение на държавите членки по отношение на [ЕКПЧ] и по-специално на протоколите към нея, на предприеманите от държавите членки мерки чрез дерогация от разпоредбите на [ЕКПЧ] съгласно член 15 от нея, както и на формулираните от държавите членки резерви към [ЕКПЧ] съгласно член 57 от нея. Член 3

Нито една от разпоредбите на споразумението по член 1 не трябва да засяга действието на член 344 от [ДФЕС]“.

43. Декларацията по член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, приложена към заключителния акт на междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон, гласи следното:

„Конференцията споделя мнението, че присъединяването на Съюза към [ЕКПЧ] следва да се извърши по начин, който позволява запазването на специфичните характеристики на правния ред на Съюза. В този контекст Конференцията отбелязва съществуването на редовен диалог между [Съда] и [ЕСПЧ], който би могъл да се засили при присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията“.

44. Член 52, параграф 3 от Хартата предвижда:

„Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от [ЕКПЧ], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

45. Накрая, съгласно член 53 от Хартата:

„Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни[,] и по-специално от [ЕКПЧ], както и от конституциите на държавите членки“.

IV – Процесът на присъединяване

46. По препоръка на Комисията от 17 март 2010 г., на 4 юни 2010 г. Съветът приема решение, с което разрешава започването на преговори във връзка със споразумението за присъединяване и определя Комисията за преговарящ.
47. В приложение към допълнителния мандат за преговори от 26 и 27 април 2012 г., подготвен от Съвета, са изброени принципите, които трябва да залегнат във вътрешните правила на Съюза, чието приемане е необходимо, за да направят ефективно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ

(наричани по-нататък „вътрешните правила“). Според този документ вътрешните правила ще уреждат по-специално представителството на Съюза пред ЕСПЧ, прилагането на механизма на съответника пред ЕСПЧ и правилата за съгласуване с оглед на действията от значение за хода на производството пред същия съд от страна на ответника и съответника, избора на тримата кандидати за съдия в ЕСПЧ, системата за предварително произнасяне от Съда, както и случаите, в които Съюзът ще изразява позиции, и тези, в които държавите членки ще запазват свободата си на изказване и действия пред ЕСПЧ и в Комитета на министрите.

48. На 5 април 2013 г. в преговорите е постигнато съгласие между преговарящите относно проектите на инструменти за присъединяване. Преговарящите се договарят, че всички тези текстове съставляват едно цяло, както и че всички те са еднакво нужни, за да стане възможно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ.

V – Проектоспоразумението

49. Проектоспоразумението съдържа разпоредби, които се считат за необходими, за да може Съюзът да се присъедини към ЕКПЧ. Една първа група от тези разпоредби се отнася до самото присъединяване и въвежда необходимите процесуални механизми, позволяващи неговото осъществяване на практика. Втората група от посочените разпоредби, които се отличават с чисто технически характер, предвижда, от една страна, необходимите изменения в Конвенцията с оглед на това, че тя е била изготвена, за да се прилага по отношение на държавите — членки на Съвета на Европа, докато Съюзът не е нито държава, нито членува в тази международна организация. От друга страна, са предвидени разпоредби относно други инструменти, свързани с ЕКПЧ, както и заключителни разпоредби относно влизането в сила и връчването на документите за ратифициране или присъединяване.

A - Разпоредбите, уреждащи самото присъединяване

50. С оглед на член 59, параграф 2 от ЕКПЧ, член 1, параграф 1 от проектоспоразумението предвижда, че с това споразумение Съюзът се присъединява към ЕКПЧ, към Допълнителния протокол и към Протокол № 6, тоест към двата протокола, по които всички държави членки вече са страни.
51. Член 1, параграф 2 от проектоспоразумението изменя член 59, параграф 2 от ЕКПЧ с цел, от една страна, да направи възможно последващото присъединяване на Съюза към други протоколи, което продължава да се урежда *mutatis mutandis* от съответните разпоредби на всеки от тези протоколи, и от друга страна, да уточни, че споразумението за присъединяване „е неразделна част от [ЕКПЧ]“.
52. Съгласно член 2, параграф 1 от проектоспоразумението, в момента на подписване или на изразяване на съгласието си да бъде обвързан от разпоредбите на споразумението за присъединяване в съответствие с член 10 от него, Съюзът може да формулира резерви по отношение на ЕКПЧ и на Допълнителния протокол към нея на основание член 57 от ЕКПЧ. Член 4 от Протокол № 6 обаче гласи, че не се допускат резерви по отношение на този протокол. Освен това член 2, параграф 2 от проектоспоразумението въвежда ново изречение в член 57, което гласи, че „в момента на присъединяването си към [ЕКПЧ]“ Съюзът „може да изрази резерва по отношение на конкретна разпоредба на Конвенцията, доколкото действат към този момент разпоредба от [правото на Съюза] не съответства на тази разпоредба“. В допълнение, член 11 от проектоспоразумението уточнява, че никакви резерви спрямо неговите разпоредби не са допустими.
53. Съгласно член 1, параграф 3 от проектоспоразумението, присъединяването към Конвенцията и нейните протоколи от една страна поражда задължения за Съюза само по отношение на действията, мерките или бездействията на неговите институции, органи, служби или агенции,

или на действащите от тяхно име лица. От друга страна, никоя от разпоредбите на Конвенцията или на протоколите към нея не може да наложи на Съюза задължение да извърши действие или да приеме мярка, за които не е компетентен в съответствие с правото на Съюза.

54. Обратно, член 1, параграф 4, първо изречение от проектоспоразумението уточнява, че за целите на ЕКПЧ, на протоколите към нея и на самото споразумение за присъединяване, отговорността за действията, мерките или бездействията на органите на държава членка или на действащите от нейно име лица се носи от съответната държава, дори когато действието, мярката или бездействието са осъществени при прилагане от нейна страна на правото на Съюза, включително на решения на основание на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС. Второто изречение от същия параграф уточнява, че това не пречи Съюзът да може да носи отговорност в качеството си на съответник за нарушение, произтекло от такова действие, мярка или бездействие, в съответствие по-специално с член 3 от проектоспоразумението.

55. Посоченият член 3 въвежда механизма на съответника. За целта с параграф 1 от него се изменя член 36 от ЕКПЧ, към който се добавя параграф 4, предвиждащ, от една страна, че Съюзът или държава членка може да се конституира като съответник в производството пред ЕСПЧ при обстоятелствата, предвидени по същество в параграфи 2—8 от посочения член 3, както и, от друга, че съответникът е страна по делото.

56. Текстът на член 3, параграфи 2—8 от проектоспоразумението е следният:

„2. Когато е подадена жалба срещу една или няколко държави — членки на Европейския съюз, последният може да встъпи като съответник в производството във връзка с твърдяното нарушение, нотифицирано от [ЕСПЧ], ако се установи, че твърдяното нарушение поставя под съмнение съвместимостта на разпоредба от правото на [Съюза], включително на решенията, приети на основание на [Договора за ЕС] и на [Договора за функционирането на ЕС], с разглежданите права, които са гарантирани от [ЕКПЧ] или от протоколите, по които [Съюзът] се е присъединил, по-специално когато това нарушение е можело да бъде избегнато само в случай на неизпълнение на произтичащо от правото [на Съюза] задължение.

3. Когато е подадена жалба срещу [Съюза], [държавите членки] могат да встъпят като съответници в производството във връзка с твърдяното нарушение, нотифицирано от [ЕСПЧ], ако се установи, че твърдяното нарушение поставя под съмнение съвместимостта на разпоредба от [Договора за ЕС], от [Договора за функционирането на ЕС] или на всяка друга разпоредба, която в съответствие с тези инструменти има със същата юридическа сила, с разглежданите права, които са гарантирани от [ЕКПЧ] или от протоколите, по които [Съюзът] се е присъединил, по-специално когато това нарушение е можело да бъде избегнато само в случай на неизпълнение на произтичащо от тези инструменти задължение.

4. Когато жалбата е подадена и нотифицирана едновременно на [Съюза] и на една или няколко държави членки, ответникът може да приеме качеството на съответник, ако са изпълнени предвидените в параграф 2 или параграф 3 от настоящия член условия.

5. [Договарящата страна] става съответник или като приеме отправената от [ЕСПЧ] покана, или по решение на [ЕСПЧ] по искане на самата [договаряща страна]. Когато кани [договарящата страна] за съответник и когато се произнася по искане в този смисъл, [ЕСПЧ] се допитва до всички страни в производството. Когато [ЕСПЧ] се произнася по такова искане, той преценява дали с оглед на представените от съответната [договаряща страна] доводи е правдоподобно да се приеме, че са налице условията, предвидени в параграф 2 или параграф 3 от настоящия член.

6. Когато в съответствие с параграф 2 от настоящия член [Съюзът] е съответник в производството и когато [Съдът] все още не е разгледал съвместимостта на разпоредбата от правото [на Съюза] с разглежданите права, които са гарантирани от [ЕКПЧ] или от

протоколите, по които [Съюзът] се е присъединил, необходимото време за разглеждането на този въпрос се предоставя на [Съда], а след това и на страните, за да представят становищата си пред [ЕСПЧ]. [Съюзът] следи разглеждането да бъде извършено в кратки срокове, така че производството пред [ЕСПЧ] да не бъде неоснователно удължавано. Разпоредбите на настоящия параграф не засягат правомощията на [ЕСПЧ].

7. Ако бъде установено наличието на нарушението, във връзка с което [договарящата страна] е съответник в производството, ответникът и съответникът отговарят заедно за това нарушение, освен ако въз основа на представените от ответника и съответника доводи и след като изслуша позицията на жалбоподателя, [ЕСПЧ] реши, че отговорност носи само единият от тях.

8. Настоящият член се прилага за жалбите, подадени след датата на влизане в сила на настоящото [споразумение за присъединяване]“.

57. Накрая, член 5 от проектоспоразумението уточнява, че производствата пред Съда не трябва да се тълкуват като процедури за международно разглеждане или решаване на спорове по смисъла на член 35, параграф 2, буква б) от ЕКПЧ, или като процедури за решаване на спорове по смисъла на член 55 от нея.

Б – Останалите разпоредби

58. На първо място, група разпоредби има за цел, най-напред, да адаптира разпоредбите на ЕКПЧ или нейните протоколи, в които за договарящите страни се говори като за „държави“ или които съдържат други елементи, присъщи на понятието за държава.
59. Затова член 1, параграф 5 от проектоспоразумението съдържа тълкувателна разпоредба, съгласно която думите „държава“, „държави“, „държави страни“, „национално право“, „държавна администрация“, „национални закони“, „национална институция“, „национален/вътрешноправен“, „национална сигурност“, „икономическо благосъстояние на страната“, „териториална цялост“, „съществуване на нацията“, които се съдържат в различни разпоредби на ЕКПЧ и някои от нейните протоколи, след присъединяването ще трябва да се разбират също и като отнасящи се *mutatis mutandis* до Съюза като договаряща страна.
60. Във връзка по-конкретно с териториалните аспекти, съгласно член 1, параграф 6 от проектоспоразумението изразът „всяко лице под тяхна юрисдикция“, съдържащ се в член 1 от ЕКПЧ, се разбира по отношение на Съюза в смисъл, че се отнася за лица, които се намират на територията на държавите членки, за която се прилагат ДЕС и ДФЕС. Когато този израз се отнася за лица, които не се намират на територията на договаряща страна, той се разбира в смисъл, че — ако отговорността за твърдяното нарушение можеше да се вмени на договаряща страна, която е държава, — той се отнася за лицата, които биха попадали под юрисдикцията на тази договаряща страна. Освен това параграф 7 от същия член предвижда, че по отношение на Съюза думите „държава“, „територия“ и „територия на дадена държава“, присъстващи в различни разпоредби на ЕКПЧ и в някои от протоколите към нея, обозначават всяка от териториите на държавите членки, за които се прилагат Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС.
61. На следващо място, с член 1, параграф 8 от проектоспоразумението се изменя член 59, параграф 5 от ЕКПЧ в смисъл, че Генералният секретар на Съвета на Европа вече ще информира и Съюза за влизането на Конвенцията в сила, за наименованията на договарящите страни, които са я ратифицирали или са се присъединили към нея, както и за всяко следващо депозиране на ратификационен документ или документ за присъединяване.

62. Накрая, с член 4 от проектоспоразумението се изменя първото изречение на член 29, параграф 2 от ЕКПЧ, както и заглавието на член 33 от нея, като изразите „междудържавни жалби“ и „междудържавни дела“ се заменят съответно с „жалби между страните“ и „дела между страните“.
63. На второ място, някои изменения на ЕКПЧ са били сметени за необходими, поради това че Съюзът не членува в Съвета на Европа.
64. В това отношение член 6, параграф 1 от проектоспоразумението предвижда, че делегация на Европейския парламент има право да участва с право на глас в заседанията на Асамблеята, когато тя упражнява функциите си за избор на съдии в ЕСПЧ. Тази делегация ще включва толкова членове, колкото има най-голямата по брой представители делегация на държава — членка на Съвета на Европа. Съгласно параграф 2 от същия член „[п]равилата за участие на представителите на Европейския парламент в заседанията на [Асамблеята] и съответните й органи се определят от [Асамблеята] в сътрудничество с Европейския парламент“.
65. Що се отнася до Комитета на министрите, най-напред член 7, параграф 1 от проектоспоразумението изменя член 54 от ЕКПЧ, като добавя към него нов първи параграф, съгласно който „[п]ротокोलите към [тази Конвенция] се приемат от Комитета на министрите“. По-нататък, съгласно параграф 2 от същия член, Съюзът има право да участва с право на глас в заседанията на Комитета на министрите, когато последният взема решения на основание на определени разпоредби от ЕКПЧ, а именно член 26, параграф 2 (намаляване на броя на съдиите в отделенията), член 39, параграф 4 (надзор за изпълнението на приятелско споразумение), член 46, параграфи 2—5 (изпълнение на решенията на ЕСПЧ), член 47 (искане за съвещателни мнения) и член 54, параграф 1 (пълномощия на Комитета на министрите). Освен това параграф 3 от посочения член 7 предвижда, че преди приемането на какъвто и да е текст, свързан с ЕКПЧ или с някой от протоколите към нея, по които Съюзът е станал страна, и който е свързан с решенията на Комитета на министрите по силата на разпоредбите, посочени в параграф 2 от този член, или с подбора на кандидати за избиране на съдии от Асамблеята, в рамките на Комитета се провеждат консултации със Съюза, като Комитетът е длъжен надлежно да вземе предвид изразената от Съюза позиция. Накрая, в член 7, параграф 4, първо изречение от проектоспоразумението се излага принципът, че упражняването на правото на глас от Съюза и неговите държави членки не засяга ефективното упражняване от Комитета на министрите на надзорните му функции съгласно членове 39 и 46 от ЕКПЧ (изпълнение на приятелските споразумения и на решенията на ЕСПЧ). По-конкретно посоченият параграф 4, буква а), след като напомня, че „по делата, по които Комитетът на министрите следи за спазването на задълженията само на [Съюза] или на [Съюза] заедно с една или повече държави членки, от договорите на [Съюза] следва, че [Съюзът] и неговите държави членки изразяват позициите си и гласуват координирано“, предвижда, че правилата за надзор на изпълнението на решенията и на условията по приятелските споразумения „са така адаптирани, че да позволяват при тези обстоятелства Комитетът на министрите да упражнява ефективно функциите си“. Обратно, съгласно същия параграф 4, буква б), „[п]о дела, различни от посочените по-горе [в буква а)], когато Комитетът на министрите следи за спазването на задълженията на [Договаряща] страна, различна от [Съюза], [държавите членки] са свободни съгласно Договорите за [Съюза] да изразяват позицията си и да упражняват правото си на глас“.

66. Именно с оглед на бъдещото прилагане на член 7, параграф 4, буква а) преговарящите са се договорили да добавят към Правилата за надзор на изпълнението правило 18, озаглавено „Решения и приятелски споразумения по дела, по които Европейският съюз е страна“. Текстът на новото правило 18 е следният:

„1. Решенията на Комитета на министрите, взети съгласно правило № 17 (окончателна резолюция) от настоящите правила, се считат за приети, ако бъдат одобрени с мнозинство от четири пети от гласувалите представители и мнозинство от две трети от имащите право да заседават в Комитета на министрите представители.

2. Решенията на Комитета на министрите, взети съгласно правило № 10 (Решение за сезиране на [ЕСПЧ] за тълкуване на решение) и правило № 11 (Производство за неизпълнение) от настоящите правила, се считат за приети, ако бъдат одобрени от една четвърт от представителите, имащи право да заседават в Комитета на министрите.

3. Решенията по процедурни въпроси и искания за сведения се считат за приети, ако бъдат одобрени от една пета от представителите, имащи право да заседават в Комитета на министрите.

4. За измененията на разпоредбите на това правило трябва да има консенсус от всички [договарящи страни] по [ЕКПЧ]“.

67. Що се отнася до участието в разходите, свързани с ЕКПЧ, член 8 от проектоспоразумението предвижда, че Съюзът прави годишна вноска в бюджета на Съвета на Европа за покриване на разходите по прилагането на Конвенцията, като неговата вноска се добавя към вноските на другите договарящи страни.

68. На трето място, проектоспоразумението предвижда разпоредба, отнасяща се до връзките на ЕКПЧ с други споразумения, сключени в рамките на Съвета на Европа, които имат връзка с нея. Така съгласно член 9, параграф 1 от проектоспоразумението Съюзът се задължава да спазва в рамките на своите области на компетентност членове 1—6 от Европейското споразумение относно лицата, участващи в процедурите пред Европейския съд по правата на човека, сключено в Страсбург на 5 март 1996 г., членове 1—19 от Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа, сключено в Париж на 2 септември 1949 г., членове 2—6 от Допълнителния протокол към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа, сключено в Страсбург на 6 ноември 1952 г., и членове 1—6 от Шестия протокол към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа, подписан в Страсбург на 5 март 1996 г. Освен това в член 9, параграф 2 от проектоспоразумението се предвижда, че за целите на прилагането на всеки от тези инструменти договарящите страни по него се задължават да считат Съюза за договаряща страна. В параграфи 3 и 4 от същия член се предвижда съответно консултирането със Съюза при изменението на тези инструменти и уведомяването му относно събития като подписване, депозиране, настъпване на датата на влизане в сила или всяко друго засягащо ги действие.

69. Накрая, членове 10 и 12 от проектоспоразумението, съответно озаглавени „Подписване и влизане в сила“ и „Нотифициране“, съдържат заключителни разпоредби.

70. Освен това следва да се уточни, че съгласно буква а) от проектодекларацията „[в] момента на присъединяването си към [ЕКПЧ], [Съюзът] ще има грижата [...] да поиска встъпване като съответник в производство пред [ЕСПЧ] или да приеме отправената в такъв смисъл покана от [ЕСПЧ], когато са изпълнените условия по член 3, параграф 2 от споразумението за присъединяване [...]“.

VI – Съображения на Комисията в искането за становище

А – По допустимостта

71. Според Комисията нейното искане за становище е допустимо, като се има предвид, от една страна, че Съдът разполага с всички достатъчни сведения, за да разгледа съвместимостта на проектоспоразумението с Договорите, и от друга страна, че след като по проектите на инструменти за присъединяване е постигнато съгласие на ниво преговарящи, работата по тях е достатъчно напреднала, за да могат да се считат за „предвидено споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС. Освен това обстоятелството, че все още предстои приемането на вътрешните правила, не би трябвало да дава отражение върху допустимостта на искането за становище, тъй като приемането на тези правила би било възможно едва след сключването на споразумението за присъединяване.

Б – По съществуване

72. По същество Комисията анализира съответствието на проектоспоразумението с различните изисквания, закрепени както в член 6, параграф 2 ДЕС, така и в Протокол № 8 ЕС. Освен това тя изтъква и доводи, с които цели да установи, че предвиденото споразумение зачита автономията на правовия ред на Съюза от гледна точка на преследваните от същия цели. Действително според Комисията следва да се избегне възможността при упражняване на компетенциите си по ЕКПЧ, да се налага ЕСПЧ или пък Комитетът на министрите, когато са сезирани със спор относно тълкуването или прилагането на една или повече разпоредби от нея или от споразумението за присъединяване, да тълкуват понятия, съдържащи се в посочените инструменти, по начин, който би довел до произнасяне относно съответните правомощия на Съюза и на неговите държави членки.
73. След направения анализ заключението на Комисията е, че посоченото споразумение е съвместимо с Договорите.
1. 1. Член 1, буква а) от Протокол № 8 ЕС
74. Според Комисията предвиденото в член 1, буква а) от Протокол № 8 ЕС изискване за запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, що се отнася до специфичните условия за евентуалното му участие в контролните органи по ЕКПЧ, имало за цел да гарантира, че Съюзът ще участва като всяка друга договаряща страна в предвидените в ЕКПЧ контролни органи, и по-специално в ЕСПЧ, Асамблеята и Комитета на министрите.
75. Проектоспоразумението осигурявало това участие в споменатите контролни органи.
76. Действително по отношение на ЕСПЧ не се налагало изменение на ЕКПЧ, за да се направи възможно участието на избран от името на Съюза съдия в ЕСПЧ, тъй като в член 22 от нея се предвижда, че всяка договаряща страна избира свой съдия. Що се отнася до избирането на съдиите в ЕСПЧ от Асамблеята, член 6, параграф 1 от проектоспоразумението предвижда участието на делегация от Европейския парламент с право на глас в провежданите за целта заседания на Асамблеята. По отношение на Комитета на министрите в член 7, параграф 2 от проектоспоразумението пък се предвижда, че Съюзът е оправомощен да участва с право на глас в заседанията на комитета, когато той взема решения при упражняване на правомощията си, предоставени по силата на ЕКПЧ. В това отношение Съюзът разполага с един глас като останалите 47 договарящи страни.
77. Комисията напомня, че задължението за лоялно сътрудничество изисква Съюзът и държавите членки да действат координирано при изразяване на позиции или гласуване във връзка с изпълнението на решение на ЕСПЧ, постановено срещу Съюза или държава членка и установяващо нарушение на ЕКПЧ в производство, в което Съюзът е бил съответник. Според Комисията от това следва, че след присъединяването на Съюза той заедно с държавите членки

ще разполага с 29 от общо 48 гласа в Комитета на министрите и само те ще имат голямо мнозинство в рамките на този комитет. Следователно, за да запази както ефикасността на механизма за контрол, така и материалноправното равенство между договарящите страни, член 7, параграф 4, буква а), второ изречение от проектоспоразумението предвижда правилата за надзор върху изпълнението да бъдат адаптирани по такъв начин, че да позволят на Комитета на министрите да упражнява ефективно своите функции. За тази цел в проекта за правило 18 са предвидени специални правила за гласуване. Съгласно параграф 4 от този проект евентуалното изменение на тези правила изисква консенсус между всички договарящи страни.

78. Накрая, когато Комитетът на министрите приема инструменти или текстове без задължително правно действие въз основа на своята обща компетентност по член 15 от Статута на Съвета на Европа, не било възможно при вземането на тези решения Съюзът, който не членува в тази международна организация, да участва с право на глас. Поради това член 7, параграф 3 от проектоспоразумението изисква преди приемането на такива текстове или инструменти да се провеждат консултации със Съюза и същата разпоредба уточнява, че Комитетът надлежно взема предвид изразената от Съюза позиция.
2. Член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС
79. Във връзка с изискването съгласно член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС за запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, що се отнася до необходимите механизми, за да се гарантира, че подадените от държави, които не са членки на Съюза, жалби и жалбите на частни лица са правилно насочени срещу държавите членки и/или срещу Съюза, в зависимост от случая, Комисията отбелязва, че доколкото отправеното пред ЕСПЧ твърдение за нарушение на ЕКПЧ по повод действие или бездействие на договаряща страна е свързано с друга правна разпоредба, под въпрос се поставя нейната съвместимост със споменатата конвенция, поради което упражняваният от органите по ЕКПЧ контрол се отнася по необходимост до въпросната разпоредба. За разлика от положението при всяка друга договаряща страна, която едновременно отговаря за акта, както и за разпоредбата, на която той се основава, когато твърдяно нарушение пред ЕСПЧ във връзка с акт на държава членка е свързано с разпоредба, попадаща в правото на Съюза, последният в качеството си на договаряща страна, от която зависи разпоредбата, няма да бъде страна в производството пред ЕСПЧ. Същото се отнасяло и за държавите членки, взети заедно, когато твърдяно нарушение пред ЕСПЧ по повод действие или бездействие на институция, орган, служба или агенция на Съюза е свързано с разпоредба от Договорите, за които отговарят единствено държавите членки.
80. За да се избегне в тези две ситуации договарящата страна, приела разглежданата разпоредба, да не може нито да участва в производството пред ЕСПЧ, нито за нея да възникнат задължения на основание член 46, параграф 1 от ЕКПЧ във връзка с евентуалното изменение или отмяна на тази разпоредба, проектоспоразумението предвиждало конкретни процесуални правила, въвеждащи механизма на съответника. По-специално член 3 от проектоспоразумението позволявал, от една страна, Съюзът да се конституира като съответник в случай на твърдяно нарушение, поставящо под въпрос съвместимостта на разпоредба от правото на Съюза с ЕКПЧ, а от друга страна, държавите членки да се конституират като съответници в случай на твърдяно нарушение, поставящо под съмнение съвместимостта на съдържана се в Договорите разпоредба със същата конвенция.
81. Комисията подчертава, че съгласно новия параграф 4 от член 36 от ЕКПЧ, добавен с член 3, параграф 1 от проектоспоразумението, параграф 4, второ изречение предвижда, че „[с]ъответникът е страна по делото“. В този смисъл той се ползвал от всички процесуални права, които са на разположение на страните, и поради това не се считал само за трета встъпила страна. Освен това, в случай че с решението на ЕСПЧ се установи нарушение на Конвенцията,

като по този начин се постави под въпрос и разпоредба от правото на Съюза, съответникът бил този, който трябвало да отстрани нарушението, за да изпълни това съдебно решение или като измени посочената разпоредба, или като я отмени.

82. Според Комисията разпоредбите, посочени в предходните три точки от настоящото становище, запазват автономията на правовия ред на Съюза, що се отнася до решенията, които може да се наложи ЕСПЧ да взема по отношение на Съюза и държавите членки. На първо място, съгласно член 3, параграф 5 от проектоспоразумението качеството съответник се придобивало с приемането на покана от страна на ЕСПЧ или по негово решение, произтичащо от правдоподобността на доводите, посочени в искането на съответната договаряща страна. Следователно не би се наложило ЕСПЧ да тълкува инцидентно правото на Съюза по въпроса дали съвместимостта на негова разпоредба с ЕКПЧ е поставена под въпрос с твърдението за нарушение на същата. На второ място, в същия член 3, параграф 7 се предвиждало правилото за съвместната отговорност на ответника и съответника за нарушението на тази конвенция в рамките на производство, по което договаряща страна е съответник. Поради това в подобни случаи ЕСПЧ щял да се ограничава с установяването на подобно нарушение. Няма да се наложи обаче ЕСПЧ да се произнася директно по естеството на нарушението и съответния принос в него от страна на Съюза и на въпросната държава членка, а оттук косвено и по съответните им задължения по отношение на изпълнението на решението, по-специално индивидуалните и общите мерки, които трябва да се предприемат с оглед на осигуряването му. Освен това съгласно същия параграф 7 *in fine* ЕСПЧ можел само въз основа на евентуално съвместно представените от ответника и съответника доводи да реши, че отговорност трябва да носи само единият от тях.
83. Освен това Комисията счита, че проектоспоразумението гарантира също, че решение на ЕСПЧ по дело, по което Съюзът е съответник, не може да засегне компетенциите на Съюза. Всъщност подобно решение не можело да породи за Съюза задължения, които надхвърлят изпълнението на произтичащите от предоставените му с Договорите компетенции.
84. Конкретно според Комисията е необходимо Съюзът да се присъединява автоматично към производствата като съответник винаги когато твърдението за нарушение на ЕКПЧ чрез акт на държава членка, с който се прилага разпоредба на правото на Съюза, поставя под въпрос съвместимостта на последната с Конвенцията. Проектоспоразумението позволявало да се постигне такъв резултат. Действително, сочи Комисията, съгласно член 3, параграф 5 от него, когато ЕСПЧ се произнася по искането на договаряща страна за конституиране като съответник, той преценява дали с оглед на представените от съответната договаряща страна доводи е правдоподобно да се приеме, че са налице условията, предвидени в зависимост от случая в параграф 2 или параграф 3 от същия член. Тези съображения се прилагали *mutatis mutandis* за държавите членки, когато твърдението за нарушение на ЕКПЧ с акт на Съюза поставя под съмнение съвместимостта на Договорите с тази конвенция. В това отношение Комисията все пак добавя, че в такъв случай изпълнението на задължението за лоялно сътрудничество изисква държавите членки да бъдат представявани пред ЕСПЧ от един представител, а това изискване следвало да се включи във вътрешните правила.
3. 3. Член 6, параграф 2, второ изречение ДЕС и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС
85. Във връзка с изискването, предвидено в член 6, параграф 2, второ изречение ДЕС и в член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС, съгласно което присъединяването не трябва да засяга областите на компетентност на Съюза, както са определени в Договорите, Комисията констатира, че присъединяването поражда задължение за Съюза да спазва гарантираните от ЕКПЧ права. От една страна, доколкото това задължение включва въздържане от приемане на мерки, които биха нарушили тези права, с присъединяването си към Конвенцията Съюзът само щял да приеме ограниченията при упражняването на компетенциите, предоставени му от държавите членки с Договорите. От друга страна, доколкото това задължение на Съюза

включвало приемането на конкретни мерки, член 1, параграф 3, второ изречение от проектоспоразумението предвиждал, че никоя от разпоредбите на тази конвенция или на протоколите към нея не можела да наложи на Съюза задължение да извърши действие или да приеме мярка, за които няма предоставена компетентност в съответствие с правото на Съюза. Следователно поетите от Съюза задължения при присъединяването изобщо нямало да засегнат областите му на компетентност.

86. Също така проектоспоразумението нямало да засегне компетенциите на Съюза, като предвиждало, от една страна, неговото присъединяване не само към ЕКПЧ, но и към Допълнителния протокол и към Протокол № 6, както и, от друга страна, възможността за присъединяване към останалите съществуващи протоколи. Преди всичко всъщност Комисията счита, че на основание член 6, параграф 2 ДЕС Съюзът разполага с компетентност да се присъедини към всички съществуващи протоколи, без значение дали всички държави членки са страни по тях. В обратната хипотеза правилото, изложено в член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС, според което споразумението за присъединяване трябва да гарантира особеното положение на държавите членки по отношение на допълнителните протоколи да не бъде засегнато от присъединяването на Съюза, би се обезсмислило. От друга страна, допълнителните протоколи били само инструменти, допълващи ЕКПЧ. Поради това Съюзът бил компетентен да сключва евентуални нови протоколи или да се присъединява към тях на по-късен етап, при условие че те имат същия допълващ характер спрямо Конвенцията.
4. 4. Член 1, буква б) и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС
87. Според Комисията правомощията на институциите на Съюза, различни от Съда, не се засягат от присъединяването. Всъщност институциите следвало да упражняват компетентността си спрямо ЕКПЧ и нейните контролни органи по същия начин, по който следва да го правят по отношение на всяко друго международно споразумение и създадените от него органи или на органите, на които с такова споразумение са предоставени правомощия за вземане на решения. Конкретно, видно по-специално както от член 335 ДФЕС, така и от точка 94 от решение Reynolds Тобасо и др./Комисия (С-131/03 Р, ЕУ:С:2006:541), пред съдилища, различни от тези на държавите членки, Съюзът се представлява от Комисията. В случая Комисията следва да представлява Съюза пред ЕСПЧ, докато в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество между институциите, когато в производство пред тази юрисдикция предмет на разглеждане е разпоредба от правото на Съюза, съдържаща се в акт на институция, различна от Комисията, правомощията на тази друга институция се запазвали чрез нейното участие в подготовката на процесуалните документи, които следва да се изпратят на ЕСПЧ. Освен това, когато Комитетът на министрите следва да приеме актове, които пораждат правно действие, изцяло се прилагала процедурата по член 218, параграф 9 ДФЕС.
88. Що се отнася до Съда и по-общо до запазването на специфичните особености на Съюза и на неговото право, отнасящи се до системата за съдебна защита, съображенията на Комисията по същество се отнасят до три въпроса, свързани с изчерпването на вътрешноправните средства за защита, с ефективността на съдебната защита, по-специално с оглед на общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“), и с компетенциите на Съда съгласно членове 258 ДФЕС, 260 ДФЕС и 263 ДФЕС. Първите два въпроса възниквали с оглед на членове 6 и 13 и член 35, параграф 1 от ЕКПЧ, съгласно които, от една страна, срещу всички актове на договарящите страни трябва да има ефикасни средства за защита пред национална институция, а от друга страна, безуспешното изчерпване на подобни средства за защита е условие за допустимост на жалба, подадена пред ЕСПЧ.
89. Що се отнася, първо, до предварителното изчерпване на вътрешноправните средства за защита, според Комисията проектоспоразумението гарантира необходимостта да бъдат изчерпани правните средства за защита пред съдилищата на Съюза, преди да може да се внесе валидна жалба пред ЕСПЧ по повод на акт на Съюза. Наистина, според нея, от една страна, член 1,

параграф 5, второ тире от проектоспоразумението уточнява, че понятието „вътрешноправен“ в член 35, параграф 1 от ЕКПЧ означава *mutatis mutandis* и вътрешноправният ред на Съюза. От друга страна, член 5 от проектоспоразумението изяснявал недвусмислено, че производствата пред съдилищата на Съюза не трябва да се тълкуват като съставляващи международно разследване или решаване на спорове. Следователно сезирането на тези съдилища не водело до недопустимост на жалбите в съответствие с член 35, параграф 2, буква б) от ЕКПЧ.

90. Освен това, за да въведе производството по предварително произнасяне от Съда, Комисията подчертава възможността юрисдикция на държава членка да констатира, че действие или бездействие на същата държава членка нарушава основно право, гарантирано на равнището на Съюза и съответстващо на право, гарантирано от ЕКПЧ, и че това нарушение е свързано с разпоредба от вторичното право на Съюза. В такъв случай посочената национална юрисдикция нямала право сама да констатира инцидентно невалидността на акта на Съюза, съдържащ посочената разпоредба, която да остави без приложение, като се има предвид, че само Съдът, сезиран с преюдициално запитване, може да обяви невалидността на посочения акт (решение *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, т. 11—20). В случай че впоследствие пред ЕСПЧ във връзка със същото действие или бездействие бъде внесено твърдение за нарушението на същото основно право, гарантирано от Конвенцията, и че с това твърдение се поставя под въпрос съвместимостта на въпросната разпоредба от правото на Съюза с нея, Съюзът щял да стане съответник, а неговите институции, включително Съдът, щели да бъдат обвързани от решението на ЕСПЧ, констатиращо нарушението на тази конвенция. До описаното по-горе положение можело да се стигне, докато Съдът все още не е имал възможност да разгледа валидността на посочения акт на Съюза с оглед на въпросното основно право, чието нарушение се твърди пред ЕСПЧ. В този контекст сезирането на Съда на основание член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС не можело да се счита за вътрешноправно средство за защита, което жалбоподателят е трябвало да изчерпа, за да бъде допустима жалбата, с която сезира ЕСПЧ, като се има предвид, че това сезиране е извън контрола на страните и поради неизвършването на това действие не можело да се стигне до недопустимост на жалбата, отправена до ЕСПЧ. Този извод допълнително се потвърждавал поради това, че компетентността на Съда да установи евентуално невалидността на акт на Съюза е неразделна част от неговите правомощия. Според Комисията, за да бъдат запазени правомощията на Съда, било необходимо да се предвиди възможност той да разглежда съвместимостта на разпоредба на правото на Съюза с ЕКПЧ в производството пред ЕСПЧ, по което Съюзът е съответник. Тази възможност освен това трябвало да се прилага, преди ЕСПЧ да се произнесе по основателността на твърдението, отнесено до него, а оттам и, инцидентно, относно съвместимостта на разпоредбата с въпросното основно право. В допълнение посочената необходимост от предварително разглеждане на въпросната разпоредба от Съда произтичала и от субсидиарния характер на механизма за контрол по посочената конвенция по отношение на системите за защита на правата на човека, съществуващи на равнището на договарящите страни.
91. За да отговори на тези нужди, в член 3, параграф 6, първо изречение от проектоспоразумението се предвижда, че при посочените обстоятелства на Съда се предоставя необходимото време, за да разгледа съответната разпоредба в рамките на производство по предварително произнасяне от негова страна. Съгласно второто изречение от същия параграф това разглеждането следва да се направи в кратки срокове, така че производството пред ЕСПЧ да не бъде неоснователно удължавано. ЕСПЧ нямало да бъде обвързан от преценката на Съда, както се предвиждало в последното изречение на тази разпоредба.
92. Действително, Комисията добавя, че посоченият член 3, параграф 6 трябва да се придружава от вътрешни за Съюза правила, уреждащи производството по предварително произнасяне от Съда. Проектоспоразумението не съдържало тези правила. Те обаче не трябвало да се включват в международно споразумение, а да бъдат автономно приети на равнището на Съюза, тъй като предназначението им било да уреждат вътрешно за Съюза производство. Нито било необходимо, нито уместно посочените процесуални разпоредби да бъдат включвани в

Договорите. От една страна, Договорите налагали задължение на институциите на Съюза, както и на държавите членки, да осъществят присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, а от друга страна, те не допусkali компетентността на Съда да бъде засегната от това присъединяване. В това отношение Комисията счита, че е по-подходящо разпоредбите, уреждащи по принцип производството по предварително произнасяне от Съда и определящи компетентните органи, които да го иницират, както и стандартите, според които ще се разглежда съвместимостта, да са част от решението на Съвета относно сключването на споразумението за присъединяване съгласно член 218, параграф 6, буква а), подточка ii) ДФЕС. По отношение на съдържанието на вътрешноправните разпоредби, уреждащи производството по предварително произнасяне от Съда, най-напред правомощието за иницирането му чрез отправяне на искане до Съда трябвало да бъде поверено на Комисията и на държавата членка, срещу която е подадена жалбата пред ЕСПЧ. Освен това Съдът трябвало да може да се произнесе, преди Съюзът и съответната държава членка да са изразили позиция пред ЕСПЧ. На следващо място, тъй като производството съдържало някои структурни прилики с производството по преюдициално запитване, правилата относно правото на участието в него трябвало да бъдат подобни на съдържащите се в член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз. Накрая, изискванията за своевременност можели да се удовлетворят чрез прилагането на бързото производство по член 23а от посочения статут.

93. Второ, що се отнася до ефективността на съдебната защита, според Комисията е важно при вменияването на определено действие на Съюза или на държава членка, за да се установи отговорността им в съответствие с ЕКПЧ, да се прилагат същите критерии за възлагане на отговорност както в рамките на Съюза. В член 1, параграф 4, първо изречение от проектоспоразумението се давал отговор на това изискване, като се предвиждало, че за целите на тази конвенция отговорността за мярка на държава членка се носи от съответната държава, дори когато мярката е осъществена при прилагане от нейна страна на правото на Съюза, включително при вземане на решения на основание на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС. Наличието на ефективно правно средство за защита при това положение било гарантирано, като се има предвид, че в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС съдилищата на посочената държава членка следва да гарантират правната защита по отношение на нейните действия.
94. В областта на ОВППС обаче се поставяли специфични въпроси с оглед на ефективната съдебна защита, тъй като в това отношение правото на Съюза притежавало две характерни особености.
95. На първо място, що се отнася до възможността за възлагане на отговорност за действия, прилагането на ОВППС чрез военни операции се осигурявало от държавите членки в съответствие с член 24, параграф 1, втора алинея, четвърто изречение ДЕС, член 28, параграф 1 ДЕС, член 29 ДЕС и член 42, параграф 3 ДЕС. Комисията твърди, че за да отчете тази характерна особеност, член 1, параграф 4 от проектоспоразумението предвижда, че дори по отношение на операциите, провеждани в рамките на ОВППС, отговорност за действията на държавите членки се носи от съответната държава членка, а не от Съюза. Това уточнение трябвало да даде възможност да се изключи прилагането в отношенията между Съюза и неговите държави членки на практиката на ЕСПЧ, в която той се произнася относно отговорността на международна организация по повод действия, извършени от договаряща страна с цел прилагането на решение на същата (заклучение на ЕСПЧ Behrami и Behrami с/у Франция и Saramati с/у Франция, Германия и Норвегия, № 71412/01 и № 78166/01, § 122, 2 май 2007 г., както и решение на ЕСПЧ Al-Jedda с/у Обединено кралство, № 27021/08, § 76, 7 юли 2011 г.). Действително, както впрочем е уточнено в точка 24 от проекта за обяснителен доклад, по делата, които са поставили началото на тази съдебна практика, не е имало конкретно правило за възлагане на актовете като предвиденото в член 1, параграф 4 от проектоспоразумението.

96. На второ място, що се отнася до ефективността на контрола, упражняван от съдията на Съюза в областта на ОВППС, този контрол бил ограничен както от член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС, така и от член 275, втора алинея ДФЕС. По същество от тези разпоредби произтичало, че Съдът не е компетентен по отношение на разпоредбите в областта на ОВППС, нито по отношение на актовете, приети въз основа на тях. Той бил компетентен единствено да контролира спазването на член 40 ДЕС и да се произнася по жалбите, подадени при предвидените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия относно контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи „ограничителни мерки“ спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора за ЕС. При това положение можел да възникне въпросът дали Съюзът предвижда ефективни вътрешноправни средства за защита в областта на ОВППС.
97. В това отношение Комисията напомня, че за да бъде допустима жалбата до ЕСПЧ, жалбоподателят трябва да може да твърди, че е жертва на нарушение на правата, провъзгласени в Конвенцията или протоколите към нея, и следователно да е пряко засегнат от спорното действие или бездействие.
98. От една страна обаче, доколкото актовете на държава членка в областта на ОВППС засягат пряко определено лице и следователно са обжалваеми пред ЕСПЧ, съдебната защита по отношение на тях следвало да се осигури от юрисдикциите на държавите членки. Когато по изключение такъв акт се основава на разпоредба, съдържаща се в решение на Съвета, прието на основание член 28, параграф 1 ДЕС, съвместимостта на тази разпоредба с ЕКПЧ можела да бъде поставена под въпрос. Според Комисията в този случай самото решение на Съвета представлявало „ограничителна мярка“ по смисъла на член 275, втора алинея ДФЕС, поради което, макар тази разпоредба да признава изрично компетентността на Съда само относно разглеждането на жалби за отмяна, „[подадени] при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея [ДФЕС]“, подобни разпоредби можели все пак да бъдат предмет на преюдициално запитване, евентуално относно тяхната валидност. В това отношение Комисията по-специално се позовава на решение Segi и др./Съвет (С-355/04 Р, ЕУ:С:2007:116), в което Съдът, въпреки че член 35, параграф 1 от Договора за ЕС, изменен с Договора от Ница, е изключвал „общите позиции“ от компетентността на Съда да се произнася с преюдициално заключение, е приел, че националните юрисдикции имат възможност да го сезират с преюдициално запитване относно обща позиция, която поради съдържанието си и самостоятелното си правно действие спрямо трети лица излиза извън рамките на предвидения от Договора за ЕС за този вид актове обхват. Освен това при тези обстоятелства трябвало да се прилага и производството по предварително произнасяне от Съда.
99. От друга страна, що се отнася до актовете на институции на Съюза в областта на ОВППС, следвало да се разграничат актовете с обвързващо правно действие от актовете, които нямат такова действие. Актовете с обвързващо правно действие, доколкото можели да нарушат основни права, представлявали „ограничителни мерки“ по смисъла на член 275, втора алинея ДФЕС и поради това можели да бъдат обжалвани и отменени от съда на Съюза. Обратно, мерките без такова действие по своето естество не били нито обжалваеми, нито можели да са предмет на преюдициално запитване. Единственото средство за правна защита в рамките на Съюза срещу такива актове бил искът за обезщетение по член 340 ДФЕС, който според Комисията не бил изключен по силата на член 275, първа алинея ДФЕС.
100. В този смисъл според Комисията член 1, параграф 4 от проектоспоразумението във връзка с член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС, както и с членове 275 ДФЕС и 340 ДФЕС води до това, че за всички актове и мерки на Съюза и на държавите членки в областта на ОВППС, във връзка с които едно лице може да твърди, че е жертва на нарушение на правата, провъзгласени в ЕКПЧ, е налице ефективно средство за защита пред съдебните органи на Съюза и на държавите членки.

101. Трето, според Комисията проектспоразумението не засяга компетентността на Съда по членове 258 ДФЕС, 260 ДФЕС и 263 ДФЕС. Член 5 от проектспоразумението всъщност съдържа тълкувателна клауза, която гласи, че „[п]роизводствата пред [Съда] не трябва да се тълкуват [...] като процедури за решаване на спорове по смисъла на член 55 от [ЕКПЧ]“. При това положение изрично се запазва възможността пред Съда да бъдат отнасяни спорове относно тълкуването и прилагането на посочената Конвенция или на основните права, определени на равнището на Съюза, и по-специално в Хартата.
102. Що се отнася по-специално до исквете за неизпълнение на задължения от държави членки, Комисията напомня, че член 1, параграф 3 от проектспоразумението не поражда за държавите членки задължение съгласно правото на Съюза по отношение на ЕКПЧ и протоколите към нея. От това следва, че искът за неизпълнение на задължения от държава членка по дефиниция не можел да има за предмет неизпълнението от държава членка на нейните задължения по силата на ЕКПЧ. Независимо от това, позоваването на член 55 от нея, включено в член 5 от проектспоразумението, било полезно с оглед на изискването за незасягане на правомощията на Съда в резултат от присъединяването. Държавите членки всъщност били обвързани от основните права, определени на равнището на Съюза, когато те прилагат правото на Съюза на основание член 51, параграф 1 от Хартата. Доколкото посочената в член 55 от ЕКПЧ забрана би могла да се разбира като отнасяща се и за споровете между договарящи страни относно тълкуването или прилагането на разпоредби от международен инструмент — каквито по отношение на държавите членки са Договорите и Хартата — със същото съдържание като разпоредби на Конвенцията, от член 5 от проектспоразумението следвало, че подобно тълкуване не може да бъде прието по отношение на Съюза.
103. Впрочем ЕСПЧ уточнил, че упражняването от Комисията на правомощията ѝ на основание член 258 ДФЕС не представлява международно разследване или решаване на спорове по смисъла на член 35, параграф 2, буква b) от ЕКПЧ (решение на ЕСПЧ *Karoussiotis* с/у Португалия, № 23205/08, § 75 и 76, 1 февруари 2011 г.).
104. Комисията уточнява, че не е необходимо проектспоразумението да предвижда специфично възражение за недопустимост, което да се прилага към жалби пред ЕСПЧ на основание член 33 от Конвенцията, внесени от Съюза срещу държава членка, или обратното — от държава членка срещу Съюза, във връзка със спор относно тълкуването или прилагането на тази конвенция, като се има предвид, че такива жалби явно биха били в разрез с правото на Съюза. Всъщност те биха представлявали не само заобикаляне на член 258 ДФЕС, но и решението за подаването на такава жалба можело да бъде предмет на жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС. Освен това жалбата, подадена от държава членка срещу Съюза, би представлявала заобикаляне на член 263 ДФЕС или евентуално на член 265 ДФЕС, което в правото на Съюза се санкционирало с процедурата за нарушение.
5. 5. Член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС
105. Във връзка с изискването, закрепено в член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС, че присъединяването не трябва да засяга особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, и по-специално на протоколите към нея, по отношение на предприеманите от държавите членки мерки чрез дерогация от разпоредбите ѝ съгласно член 15 от нея, както и на формулираните от държавите членки резерви към Конвенцията съгласно член 57 от същата, Комисията изтъква, че съгласно член 1, параграф 3, първо изречение от проектспоразумението обхватът на ангажиментите на Съюза *ratione personae* е ограничен до самия Съюз като субект на международното публично право, различен от държавите членки. По този начин присъединяването на Съюза към посочената конвенция не засяга правното положение на държава членка, която на основание член 57 от ЕКПЧ е изразила резерва по отношение на нейна разпоредба или на разпоредба от някой от протоколите, към които Съюзът се присъединява, която е взела мерки чрез дерогация от Конвенцията на

основание член 15 от нея или която не е страна по някой от протоколите, по които Съюзът би могъл да се присъедини в бъдеще. От това следвало също, че макар на основание член 216, параграф 2 ДФЕС сключените от Съюза споразумения да обвързват институциите на Съюза и държавите членки, проектоспоразумението не поражда за държавите членки никакво задължение съгласно правото на Съюза по отношение на Конвенцията и протоколите към нея.

6. Член 3 от Протокол № 8 ЕС

106. Накрая, във връзка с изискването, закрепено в член 3 от Протокол № 8 ЕС, съгласно което присъединяването не трябва да засяга член 344 ДФЕС, Комисията сочи, че тъй като съгласно член 1, параграф 3 от проектоспоразумението присъединяването на Съюза към ЕКПЧ не пораждало за държавите членки задължение съгласно правото на Съюза по отношение на ЕКПЧ и протоколите към нея, от това също следвало, че евентуален спор между държавите членки, отнасящ се до тълкуването или прилагането на тази конвенция, нямало да бъде в тесния смисъл на думата спор относно тълкуването или прилагането на Договорите, попадащ в обхвата на забраната по член 344 ДФЕС.

107. Все пак позоваването на член 55 от ЕКПЧ, включено в член 5 от проектоспоразумението, било полезно и с оглед на това изискване. Действително, доколкото посочената в член 55 от ЕКПЧ забрана би могла да се разбира като отнасяща се и за споровете между договарящи страни относно тълкуването или прилагането на разпоредби от международен инструмент, каквито по отношение на държавите членки са Договорите и Хартата, имащи същото съдържание като разпоредби от Конвенцията, от член 5 от проектоспоразумението следвало подобно тълкуване да не бъде прието по отношение на държавите членки. В това отношение Комисията добавя, че не е необходимо правило, което да предвижда недопустимостта на внесени пред ЕСПЧ жалби от държава членка срещу друга държава членка във връзка със спорове относно тълкуването или прилагането на разпоредби от правото на Съюза със същото съдържание като тези на ЕКПЧ, и по-специално на разпоредби от Хартата. Всъщност още самото подаване на такава жалба представлявало нарушение на член 344 ДФЕС и на равнището на Съюза би подлежало на санкциониране в производствата по членове 258—260 ДФЕС.

VII – Резюме на основните позиции в становищата, представени пред Съда

108. В рамките на настоящото искане за становище, писмено или устно — по време на заседанието, становища са представили белгийското, българското, чешкото, датското, германското и естонското правителство, Ирландия, гръцкото, испанското, френското, италианското, кипърското, латвийското, литовското, унгарското, нидерландското, австрийското, полското, португалското, румънското, словашкото, финландското, шведското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Парламентът и Съветът.

109. Всички държави членки и посочените институции считат по същество, че проектоспоразумението е съвместимо с Договорите, и до голяма степен приемат съображенията на Комисията. Все пак в редица отношения техните съображения се различават от тези на Комисията.

A – По допустимостта на искането за становище

110. Що се отнася до допустимостта на искането за становище, по същество няма спор, че предмет на искането действително е „предвидено споразумение“ по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС и че съгласно собствените му изисквания Съдът разполага с цялата необходима информация, за да прецени съвместимостта му с Договорите (становище 2/94, EU:C:1996:140, т. 20 и 21).

111. За разлика от това съображенията на Комисията относно вътрешните правила дават повод за твърде различни позиции.
112. Действително според българското и датското правителство, Ирландия, френското, унгарското, португалското, финландското, шведското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и според Парламента и Съвета обстоятелството, че тези правила все още не са приети, не засяга допустимостта на искането. Това важало в още по-голяма степен, тъй като от една страна, както отбелязват естонското и латвийското правителство, подобни правила пораждали последици единствено за Съюза и не биха могли да засегнат действието на международните аспекти на проектоспоразумението, а от друга страна, както подчертават по същество полското и шведското правителство, тези правила трябва да бъдат съвместими и с Договорите, като според кипърското и шведското правителство и правителството на Обединеното кралство евентуално тяхната съвместимост може да се провери от Съда в съответствие с член 263 ДФЕС.
113. Все пак Комисията трябвало да се въздържа да започне обсъждането на тези правила пред Съда в рамките на настоящото производство за даване на становище. Всъщност било невъзможно Съдът да се произнесе относно посочените вътрешни правила или поради хипотетичния им характер, според гръцкото и нидерландското правителство, или поради липсата на достатъчно информация относно тяхното съдържание, според френското, кипърското, литовското правителство, както и Съвета, или пък поради това, че те са външни спрямо разглежданото международно споразумение, което единствено можело да бъде предмет на искане за становище по смисъла на член 218, параграф 11 ДФЕС — според чешкото, естонското, френското, кипърското, литовското, нидерландското, португалското, словашкото и шведското правителство. Освен това, ако се налагало Съдът да се произнесе относно съдържанието на правила, които все още не са приети от законодателя на Съюза, според естонското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и според Съвета той би навлязъл в компетенциите на последния в нарушение на член 13 ДЕС или, според естонското правителство — в разрез с принципа на разпределение на компетенциите, закрепен в член 5, параграфи 1 и 2 ДЕС.
114. От това следвало, че искането за становище било допустимо само доколкото се отнася до предвиденото споразумение, а по отношение на вътрешните правила, според френското и кипърското правителство, или Съдът е некомпетентен, или — според чешкото, естонското и френското правителство — искането е недопустимо, или пък, според литовското правителство, липсва основание за произнасяне на Съда.
115. Обратно, ако се окаже, че анализът на вътрешните правила е необходим, за да се прецени съответствието на проектоспоразумението с Договорите — въпрос, по който според гръцкото правителство Съдът следва да се произнесе — според полското правителство или Съдът трябва да предвиди във връзка със становището си относно съвместимостта на този проект с Договорите условието и вътрешните правила да бъдат съвместими с тях, или, според румънското правителство, с проектодекларацията, или, според естонското правителство и Съвета, производството трябва да бъде спряно и да се изчака тези правила да бъдат на разположение, или пък, според гръцкото правителство и Съвета, искането трябва да се обяви за недопустимо в неговата цялост, или, според испанското правителство, относно аспектите на проектоспоразумението, които все още предстои да се уточняват в споменатите вътрешни правила, а именно онези от тях, които са свързани с въпросите на представителството на Съюза пред ЕСПЧ, с предварителното произнасяне от Съда, с процедурите за съставяне на списъка с трима кандидати за длъжността съдия и с участието на Съюза в Асамблеята или в Комитета на министрите, както и с новите правила за гласуване, съдържащи се в проект за правило 18.

116. При условията на евентуалност, в случай че Съдът реши да се произнесе относно вътрешните правила, са представени становища във връзка с най-важните от тях.

Б – По същество

1. 1. Член 1, буква а) от Протокол № 8 ЕС

117. Всички държави членки и институциите, представили становища, са съгласни по същество със съображенията на Комисията, като стигат до заключението, че проектоспоразумението запазва специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, що се отнася до специфичните условия за участие на Съюза в контролните органи на ЕКПЧ.

2. 2. Член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС

118. Посочените държави членки и институциите считат също, че механизмът на съответника в основни линии позволява да се запазят специфичните особености на Съюза и на правото му, като гарантира, че подадените от държави, които не са членки на Съюза, жалби и жалбите на частни лица са правилно насочени срещу държавите членки и/или срещу Съюза, в зависимост от случая.

119. Някои държави членки обаче считат, че съображенията на Комисията трябва да се коригират или уточнят.

120. Най-напред според австрийското правителство механизмът на съответника трябва да може да се прилага не само когато нарушението на ЕКПЧ „е можело да бъде избегнато само в случай на неизпълнение на произтичащо от правото на Съюза задължение“, а и когато такова нарушение може да бъде вменено в отговорност на държава членка в рамките на прилагането на правото на Съюза, въпреки че последното признава известна степен на самостоятелност на такава държава членка. Всъщност, ако твърдяното нарушение е свързано с акт за транспониране на директива, Съюзът би могъл да има интерес да защити пред ЕСПЧ законосъобразността на тази директива, въпреки че тя не задължава, а само разрешава на засегнатата държава членка да приеме посочения акт. Освен това би могло да се окаже трудно предварително да се установи обхватът на свободата на действие, с която разполагат държавите членки при транспонирането на дадена директива.

121. На следващо място, българското правителство счита, че доброволният характер при механизма на съответника дава възможност на евентуалния съответник да избегне задълженията си по член 46 от ЕКПЧ. В това отношение австрийското правителство добавя, че съвместимостта на този механизъм с изискванията на член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС зависи от наличието на вътрешна разпоредба в правото на Съюза, която да задължава неговите институции да поискат в случай на жалба против една или няколко държави членки Съюзът да бъде допуснат като съответник, ако се твърди нарушение на Конвенцията, повдигащо въпрос относно съвместимостта на правото на Съюза с нея. Макар подобно вътрешно задължение вече да е предвидено в буква а) от проектодекларацията, все пак било необходимо уредбата на това задължение да се обвърже с бездействието по член 265 ДФЕС, каквото да се счита, че е налице, ако не бъде внесено искане или бъде отказано участие в производството след отправена от ЕСПЧ покана съгласно член 3, параграф 5 от проектоспоразумението. Освен това според румънското правителство от тази проектодекларация следвало, че макар встъпването на Съюза като съответник да е предвидено като възможност в проектоспоразумението, Съюзът се задължава да въведе в своите рамки вътрешни норми, позволяващи да се определи кое твърдяно нарушение на разпоредбите на Конвенцията е свързано с правото на Съюза, както и свободата на действие, с която разполага съответната държава членка.

122. Освен това според френското правителство, за да се избегне възможността да се налага ЕСПЧ да се произнася по въпроси, свързани с правото на Съюза, например относно разпределението на отговорностите при нарушение, установено в приключило производство, по което договаряща страна е съответник, член 3, параграф 7 от проектоспоразумението със сигурност трябва да се тълкува в смисъл, че ЕСПЧ може да взема решения относно поделянето на отговорността между ответника и съответника единствено въз основа на представените от тях в рамките на съвместно искане доводи.
123. Накрая, правителството на Обединеното кралство уточнява, че за разлика от предложението на Комисията, че съгласно член 46, параграф 1 от ЕКПЧ съответникът следва да отстрани нарушението на същата, за да изпълни решение на ЕСПЧ, това задължение всъщност трябва да бъде споделено. Действително, ако трябва да бъде постановено такова решение едновременно срещу Съюза и една или повече държави членки, само по себе си то не би осигурило на една или друга институция на Съюза, и по-специално на Комисията, компетентността да предприеме действия, за да осигури правилното му изпълнение, което следвало да се осъществи по-скоро посредством нормалния законодателен процес на Съюза.
3. 3. Член 6, параграф 2 ДЕС и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС
124. Съображенията на Комисията с оглед на изискването присъединяването към ЕКПЧ да не засяга компетенциите на Съюза до голяма степен се споделят от държавите членки, представили становища пред Съда, освен по отношение на компетентността на Съюза да се присъединява към протоколите, освен тези, по които е страна съгласно член 1 от проектоспоразумението, а именно по Допълнителния протокол и Протокол № 6.
125. По-специално според германското правителство съображенията, съдържащи се в искането за даване на становище относно евентуалното присъединяване по протоколи, различни от Допълнителния протокол и Протокол № 6, са недопустими, тъй като във връзка с тях не е налице „предвидено споразумение“.
126. По същество словашкото правителство поддържа, че в момента Съюзът е компетентен да се присъедини само към двата посочени в предходната точка протоколи, докато според датското правителство Съюзът не е компетентен да се присъединява към съществуващите протоколи, по които всички държави членки все още не са страни.
127. Обратно, латвийското, нидерландското и полското правителство считат, че теоретично Съюзът би бил компетентен да се присъедини и към последно посочените протоколи. Това обстоятелство обаче не било определящо. Всъщност според нидерландското правителство с оглед на процедурата, предвидена в член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), подточка ii) и параграф 8, втора алинея ДФЕС, която предвижда единодушие за сключването на споразумение по смисъла на този член, както и одобряването му от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания, било малко вероятно Съюзът да получи одобрение от държавите членки за присъединяването към протоколи, по които те не са страни. При всички положения в момента Съюзът не можел да се присъедини към други, освен посочените в член 1 от проектоспоразумението протоколи, без Съветът да е одобрил специфичен мандат за целта според латвийското правителство или, според полското правителство, независимо от волята на държавите членки. Накрая, германското правителство добавя, че тази компетентност трябва да се упражнява при спазване на член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС, съгласно който споразумението за присъединяване не трябва да засяга особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, и по-специално на протоколите към нея. Незабавното присъединяване към протоколите, по които не всички държави членки са страни, обаче би нарушило тази разпоредба или, според гръцкото правителство, принципа на лоялно сътрудничество.

4. Член 1, буква б) и член 2, първо изречение от Протокол № 8 ЕС

128. По въпроса относно ефективността на средствата за защита, предвидени в Договорите в областта на ОВППС, и по-конкретно що се отнася до съображенията на Комисията във връзка с възлагането на отговорността за приетите в рамките на тази политика актове, правителството на Обединеното кралство намира тези съображения за ненужни, тъй като ЕСПЧ никога не е прилагал по отношение на Съюза своята практика относно възлагането на отговорност на международни организации за актовете на договарящите страни. При всички положения според германското правителство правилото по член 1, параграф 4 от проектоспоразумението, изяснено в точки 22—26 от проекта за обяснителен доклад, трябва да се прилага единствено във връзка с присъединяването на Съюза към ЕКПЧ и не трябва да засяга общите принципи на международното право относно възлагането на международни организации на отговорност за актове.
129. По-умерени са позициите на държавите членки относно предвидените в Договорите ограничения на компетентността на Съда в областта на ОВППС.
130. Най-напред според гръцкото правителство и правителството на Обединеното кралство не е необходимо Съдът да тълкува член 275 ДФЕС и да се произнася относно евентуалната си компетентност във връзка по-специално с преюдициални запитвания в тази област.
131. При всички положения правителството на Обединеното кралство добавя, че разширителното тълкуване на този член, застъпвано от Комисията, съгласно което компетентността на Съда по член 267 ДФЕС обхващала и актовете в рамките на ОВППС, е неправилно и се основава на решенията *Gestoras Pro Amnistía* и др./Съвет (C-354/04 P, EU:C:2007:115), както и *Segi* и др./Съвет (EU:C:2007:116), тоест на съдебна практика отпреди Договора от Лисабон. Както обаче напомнят испанското и финландското правителство, с член 275 ДФЕС този договор ограничава именно контрола за валидност на актовете в областта на ОВППС само до жалбите за отмяна, като изключва преюдициалното запитване във връзка с валидността. Според посочените две правителства член 275 ДФЕС трябва да се тълкува ограничително не само поради обстоятелството, че в тази област липсата на компетентност на Съда е принцип, а неговата компетентност — само изключение, както сочат френското и полското правителство, а също и Съветът, но и поради това, както подчертават испанското и полското правителство, че разширителното тълкуване, което разпростира компетентността на Съда в областта на ОВППС, не е в съответствие с изискванията на член 2 от Протокол № 8 ЕС. Освен това нидерландското правителство сочи, че такова разширително тълкуване създава поводи за несигурност относно условията за допустимост на жалбите за отмяна против такива актове. Всъщност юрисдикциите на Съюза били компетентни единствено да се произнасят на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС по решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора за ЕС. Според френското правителство разширителното тълкуване на понятието „ограничителна мярка“ се отразявало върху тълкуването на условията за допустимост на жалбите за отмяна и на жалбите, основаващи се на възражението за незаконосъобразност, предвидено в член 277 ДФЕС. Накрая, според посоченото правителство и Съвета подобно разширяване освен това може да обхване и производството по предварително произнасяне от Съда. Реално обаче това производство можело да се приложи едва когато пред ЕСПЧ бъде отправено твърдение за нарушение на ЕКПЧ, свързано с ограничителна мярка, освен ако се разширят компетенциите на Съда.
132. На следващо място, френското правителство и Съветът считат, че проведеното от Комисията разграничение между мерките с обвързващи последици и лишените от такива последици мерки е неоснователно, доколкото от значение единствено е дали става дума за „ограничителна мярка“ по смисъла на член 275 ДФЕС. Понятието „ограничителна мярка“ обаче не можело да зависи

само от това, че дадена мярка е в състояние да наруши основни права на частноправните субекти, тъй като подобно определение излизало извън буквата на член 215, параграф 2 ДФЕС и лишавало член 275, първа алинея ДФЕС от неговото полезно действие.

133. Поради това според Съвета, макар да запазва компетентността си да разглежда възраженията за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС, Съдът според мнението на полското правителство не е компетентен да проверява валидността на мерки, различни от ограничителните, в рамките на производствата по преюдициални запитвания, нито пък според мнението на френското правителство и Съвета да се произнася по искове за извъндоговорна отговорност за поправянето на вреда, претърпяна от акт или мярка в областта на ОВППС. Според френското и нидерландското правителство и Съвета понятието за ограничителни мерки включва само „санкционните решения“, постановени срещу физически или юридически лица, които целят да ограничат достъпа им до територията на държавите членки, както и да наложат замразяване на техните финансови средства и икономически ресурси, което се отнася както за основните актове по член 31, параграф 1 ДЕС, така и за актовете за изпълнение, приети на основание на параграф 2 от същия член.
134. В това отношение френското правителство уточнява, че решение Segi и др./Съвет (EU:C:2007:116), отнасящо се до допустимостта на преюдициалните запитвания в рамките на предишния „трети стълб“, не би могло да се приложи в случая, тъй като член 275 от ДФЕС, за разлика от член 35, параграф 1 ЕС, не предоставя компетентност на Съда да се произнася по преюдициални запитвания.
135. Накрая, според френското правителство обстоятелството, че това тълкуване на член 275 ДФЕС може да лиши частноправните субекти от ефективна съдебна защита по отношение на някои актове в областта на ОВППС, не било достатъчно, за да се предостави на Съда непредвидена в Договорите компетентност. Според френското, полското, финландското и шведското правителство именно за да се избегне системното осъждане на Съюза за нарушение на членове 6 и 13 от ЕКПЧ, член 1, параграф 4 от проектоспоразумението, както и точки 23 и 24 от проекта за обяснителен доклад уточняват, че само държавите членки следва да гарантират защитата на правото на достъп до съд и на правото на ефективна съдебна защита, още повече че Съюзът, според мнението на Съвета, не се ползва с никакъв съдебен имунитет в съответствие с Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към Договорите за ЕС, за функционирането на ЕС и за ЕОАЕ, поради което може да отговаря по искове за вреди пред националните юрисдикции. Освен това според тази институция въпросът дали системата за съдебна защита в областта на ОВППС е в съответствие с посочените членове 6 и 13 е релевантен единствено от гледна точка на актовете в областта на ОВППС, за които отговаря Съюзът, свързани както с военни, така и с граждански операции, като се има предвид, че юрисдикциите на държавите членки следва да гарантират ефективността на съдебната защита по отношение такива актове, за които отговарят държавите членки.
136. Във връзка с производството по предварително произнасяне от Съда, най-напред правителството на Обединеното кралство твърди, че то е ненужно, за да се приеме, че проектоспоразумението е съвместимо с Договорите, тъй като с оглед на декларативните по естеството си актове на ЕСПЧ, те не оказват никакво въздействие върху валидността на правото на Съюза. При всички положения според българското правителство не се налага прилагането на това производство, когато Съдът вече се е произнесъл относно валидността на съответния акт с оглед на съответното основно право съгласно Хартата, което произтича както от член 52, параграф 3 от нея, така и от презумпцията за равностойна защита, от която се ползва правото на Съюза в практиката на ЕСПЧ (решение на ЕСПЧ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c/у Ирландия*, № 45036/98, § 155, 30 юни 2005 г.).

137. По-нататък, според чешкото правителство, Ирландия, гръцкото и испанското правителство и правителството на Обединеното кралство, въпреки че в производството по предварително произнасяне Съдът е натоварен с допълнителни функции спрямо вече поверените му от Договорите, това все пак не означава, че проектоспоразумението разширява компетенциите на Съда, тъй като тези допълнителни функции не водят до засягане на настоящите му компетенции (становища 1/92, EU:C:1992:189, т. 32, 1/00, EU:C:2002:231, т. 21, 23 и 26, както и 1/09, EU:C:2011:123, т. 75). Освен това според датското и унгарското правителство възможността Съдът да постанови решение в рамките на производство по предварително произнасяне произтича естествено и по необходимост от самите Договори, и по-специално от член 6, параграф 2 ДЕС. В този смисъл, въпреки че според френското и австрийското правителство не е необходимо изменение на Договорите, решението на Съвета по член 218, параграф 8 ДФЕС според датското, германското и австрийското правителство е достатъчно, за да се възложи тази нова функция на Съда, тъй като това решение трябва да бъде одобрено от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания. В това отношение обаче Парламентът твърди също, че тъй като решенията на Съвета за сключването на международни споразумения по принцип единствено придават правна сила на сключено от Съюза споразумение, било съмнително, че те имат собствено нормативно съдържание, още повече че не „Парламентът внася промени в тях“.
138. С оглед зачитането на правомощията на институциите и без да стига до извода, че производството по предварително произнасяне от Съда е в разрез с изискванията на Протокол № 8 ЕС, полското правителство сочи, че да се признае на Комисията правото да сезира Съда с искания за решение относно валидността и тълкуването на разпоредби от правни актове на Съюза извън членове 263 ДФЕС и 267 ДФЕС, можело в крайна сметка да засегне компетенциите на институциите, както на Комисията, така и на самия Съд, и да доведе до заобикаляне на условията за допустимост, изисквани от тези разпоредби. Например съгласно член 263, шеста алинея ДФЕС жалбата за отмяна на акт на Съюза можела да се подаде от институцията в срок от два месеца, считано от публикуването на акта, или от неговото съобщаване на жалбоподателя. В случай обаче, че Комисията не е подала жалба за отмяна в този срок, тя можела да постигне отмяна на акта в рамките на производството по предварително произнасяне от Съда и следователно да избегне спазването на този срок. Също така компетенциите на Съда можели да претърпят значителни промени, като се има предвид, че ако в момента член 267 ДФЕС дава възможност само на юрисдикциите на държавите членки да подават преюдициални запитвания, след присъединяването Съдът щял да тълкува правото на Съюза и по искане на Комисията. Съдът, както и останалите институции на Съюза, не разполагал с обща компетентност, а правомощията му се простирали до делата, по които е сезиран. Поради това възможността Съдът да се произнася по въпроси, отправени от Комисията, трябвало да има конкретно основание в Договора, което в момента не било така.
139. Освен това според нидерландското и австрийското правителство, въпреки че производството по предварително произнасяне от Съда трябва да отчита изискванията за бързина, то трябва да бъде по-пълно от настоящото спешно преюдициално производство по член 23а от Статута на Съда и да позволява на всички държави членки да представят писмени становища. При всички положения според нидерландското правителство това производство трябва да се урежда не от специални разпоредби в решението на Съвета за сключване на споразумението за присъединяване, а пряко в Статута на Съда и в неговия процедурен правилник.
140. Накрая, Съветът поддържа, че компетентността на Съда да се произнася с решение преди ЕСПЧ относно зачитането на основните права в актовете в областта на ОВППС, за които пряко или непряко отговаря Съюзът, трябва да е същата по обхват като вътрешната му компетентност в тази област. В този смисъл Съдът следвало да се произнася предварително по дела срещу една или няколко държави членки, по които Съюзът е съответник, отнасящи се до акт на държава членка за изпълнението на акт на Съюза, приет в областта на ОВППС, когато са налице условията по член 275 ДФЕС. Ако Съдът реши, че определените в член 40 от ДЕС граници

действително са били прекрачени и че разглежданият акт не е трябвало да бъде приеман на основание на главата от Договора за ЕС, отнасяща се за ОВППС, той би бил компетентен да се произнесе и във връзка с тълкуването и валидността на въпросния акт, тъй като това не би бил акт в областта на ОВППС. Невъзможността за отмяна по съдебен ред в рамките на системата за съдебна защита на Съюза на негови актове в областта на ОВППС, които не засягат пряко лицата, не означавала, че тази система е в нарушение на ЕКПЧ.

5. 5. Член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС

141. Някои държави членки твърдят, че присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, и евентуално към протоколите към нея, които все още не са били ратифицирани от всички държави членки, противно на твърденията на Комисията, всъщност поражда задължения за държавите членки на основание член 216 ДФЕС. Ако за германското правителство това означава, че присъединяването към тези протоколи е в нарушение на член 2, второ изречение от Протокол № 8 ЕС, чешкото правителство стига до противоположния извод с оглед на това, че източник на тези задължения бил член 216, параграф 2 ДФЕС, а не самата ЕКПЧ. При всички положения според последното правителство присъединяването към тези протоколи можело да стане само в рамките на процедурата, предвидена в член 218 ДФЕС, което евентуално щяло да даде възможност да се поиска становище от Съда.

142. Освен това според полското правителство, ако се допусне, че Съюзът е компетентен да се присъедини към протоколи, които все още не са били ратифицирани от всички държави членки, не можело да се изключи, в случай на присъединяване към някой от тези протоколи, че държава членка, която не го е ратифицирала, ще изрази съгласието си в Съвета да бъде обвързана посредством Съюза и впоследствие ще „одобри“ решението да бъде обвързана по този начин от протокола. При това положение държавата би била обвързана от протокола само в областите на компетентност на Съюза. Това разрешение обаче повдигало съмнения, по-специално с оглед на необходимостта от последователно, прозрачно и еднакво правоприлагане. Тези съмнения били още по-големи във връзка с протоколите, отнасящи се до областите на споделена компетентност.

6. 6. Член 3 от Протокол № 8 ЕС

143. С оглед на зачитането на член 344 ДФЕС, ако гръцкото правителство счита, че няма смисъл да се предвижда недопустимостта на жалба между държави членки пред ЕСПЧ, като се има предвид, че такава жалба е забранена още по силата на член 344 ДФЕС, все пак френското правителство уточнява, че трябва да се запази възможността държава членка да се конституира като встъпило трето лице в подкрепа на свой гражданин по дело пред ЕСПЧ, по което насрещната страна е друга държава членка, дори ако последната държава членка действа в рамките на прилагането на правото на Съюза.

VIII – Позицията на Съда

A – По допустимостта

144. Някои от участващите в настоящото производство държави членки изразяват съмнения относно допустимостта на искането на Комисията за становище, доколкото в него се съдържат съображения във връзка с вътрешните правила.

145. Следва във връзка с това да се напомни, че съгласно член 218, параграф 11 ДФЕС Парламентът, Съветът, Комисията или държава членка могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с разпоредбите на Договорите. Целта на тази

разпоредба е да предотврати усложненията, които биха възникнали от оспорване по съдебен ред на съвместимостта с Договорите на ангажиращи Съюза международни споразумения (вж. становища 2/94, EU:C:1996:140, т. 3, 1/08, EU:C:2009:739, т. 107 и 1/09, EU:C:2011:123, т. 47).

146. Всъщност съдебно решение, с което след сключването на ангажиращо Съюза международно споразумение евентуално се приеме за установено, че с оглед на неговото съдържание или на приетата за неговото сключване процедура последното е несъвместимо с разпоредбите на Договорите, не би могло да не доведе до сериозни затруднения за Съюза не само във вътрешен план, но и от гледна точка на международните отношения, и би създадо опасност от причиняване на вреди на всички заинтересовани страни, включително на третите държави (вж. становища 3/94, EU:C:1995:436, т. 17 и 1/09, EU:C:2011:123, т. 48).
147. За да се даде възможност на Съда да се произнесе относно съвместимостта на разпоредбите на предвидено споразумение с нормите на Договора, той трябва да разполага с достатъчно данни за самото съдържание на това споразумение (вж. становища 2/94, EU:C:1996:140, т. 20—22, както и 1/09, EU:C:2011:123, т. 49).
148. В случая Комисията е предала на Съда проектите на инструментите за присъединяване, по които преговарящите вече са постигнали принципно съгласие. Инструментите в тяхната цялост представляват достатъчно пълна и точна рамка на реда и условията за осъществяване на планираното присъединяване и позволяват на Съда да прецени съвместимостта на проектите с Договорите.
149. Тъй като обаче вътрешните правила все още не са приети, тяхното съдържание е само предмет на предположения, а и при всички положения вътрешноправният им от гледна точка на Съюза характер изключва възможността те да бъдат разглеждани в рамките на настоящото производство за даване на становище, което се отнася само за международни споразумения, чието сключване е предвидено от Съюза.
150. Освен това проверката, която Съдът следва да направи в рамките на производството за даване на становище и която може да се осъществи, без да се взема предвид бъдещото съдържание на вътрешните правила, които ще трябва да бъдат приети, е стриктно уредена в Договорите, поради което, за да не навлиза в компетенциите на другите институции, натоварени с приемането на вътрешните правила, необходими за да се приложи на практика споразумението за присъединяване, Съдът трябва да се ограничи с разглеждането на съответствието му с Договорите и да се увери не само че това споразумение не нарушава никоя разпоредба на първичното право, но и че съдържа всички изисквани от него разпоредби, когато има такива.
151. Оттук следва, че съображенията относно вътрешните правила както от страна на Комисията, така и от страна на държавите членки и останалите институции, които са представили становища пред Съда, не са релевантни за разглеждането на настоящото искане за становище, поради което не могат да поставят под въпрос неговата допустимост.
152. Поради това настоящото искане за становище е допустимо.

Б – По същество

1. 1. Предварителни бележки
153. Още преди да се пристъпи към анализ на искането на Комисията, е важно най-напред да се отбележи, че за разлика от състоянието на общностното право, действащо към датата на постановяване на Становище 2/94 (EU:C:1996:140) от Съда, след влизането в сила на Договора от Лисабон за присъединяването на Съюза към ЕКПЧ вече съществува нарочно правно основание, закрепено в член 6 ДЕС.

154. Това присъединяване обаче би продължило да се отличава със значителни особености.
155. От приемането на ЕКПЧ страни по нея могат да са само субекти със статут на държави, което е причината и до днес Конвенцията да обвързва само държави. Това се потвърждава и от обстоятелството, че за да се даде възможност за присъединяването на Съюза, е променен не само член 59 от ЕКПЧ, а и самото предвидено споразумение включва редица изменения на Конвенцията, за се направи присъединяването практически приложимо в рамките на системата, която се въвежда от самата нея.
156. Тези изменения произтичат именно от това, че за разлика от всяка друга договаряща страна, от гледна точка на международното право Съюзът не може с оглед на самото си естество да се счита за държава.
157. Както Съдът е заявявал многократно, за разлика от обикновените международни договори учредителните договори на Съюза са създали нов правен ред, който има свои собствени институции и в чиято полза членуващите в него държави са ограничили във все по-широки области своите суверенни права, и на който субекти са не само държавите членки, но и техните граждани (вж. по-специално решения *Van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, стр. 23 и *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, стр. 1158, както и становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 65).
158. Обстоятелството, че Съюзът разполага с нов вид правен ред, който притежава специфично естество, конституционна рамка и собствени основни начала, специално изградена институционална структура, както и пълен набор от правни норми, които осигуряват функционирането му, поражда последици във връзка с процедурата и условията за присъединяване към ЕКПЧ.
159. Именно с оглед на тези обстоятелства Договорите предвиждат спазването на редица условия за осъществяване на присъединяването.
160. Така, най-напред, след като предвижда, че Съюзът се присъединява към ЕКПЧ, член 6, параграф 2 ДЕС веднага уточнява във второто изречение, че „[т]ова присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите“.
161. На следващо място, Протокол № 8 ЕС, който има същата юридическа сила като Договорите, по-специално предвижда, че споразумението за присъединяване трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза, и да гарантира, че присъединяването не засяга нито областите на компетентност на Съюза, нито правомощията, предоставени на неговите институции, нито особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, както и действието на член 344 ДФЕС.
162. Накрая, с Декларацията по член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон, предвижда, че присъединяването следва да се извърши по начин, който позволява запазването на специфичните характеристики на правния ред на Съюза.
163. В рамките на задачата, която му е възложена от член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС, Съдът следва да провери с оглед по-специално на тези разпоредби, че правните условия и ред, при които се предвижда присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, са в съответствие с посочените предписания, и по-общо с Договорите, които са основната конституционна харта на Съюза (решение *Les Verts*/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166, т. 23).

164. За да се направи тази проверка, е важно да се отбележи, както се установява от точки 160—162 от настоящото становище, че условията за присъединяване, предвидени от Договорите, имат за цел по-конкретно да гарантират, че то няма да засегне специфичните особености на Съюза и на правото му.
165. В това отношение следва да се напомни, че сред тези особености са и характеристиките, свързани с конституционната структура на Съюза, която намира отражение в принципа на предоставената компетентност, уреден в член 4, параграф 1 и в член 5, параграфи 1 и 2 ДЕС, както и в институционалната рамка, определена в членове 13—19 ДЕС.
166. Следва да се добавят специфичните особености, произтичащи от самото естество на правото на Съюза. По-специално, както Съдът многократно е отбелязвал, правото на Съюза се характеризира с това, че произтича от автономен източник, представляван от Договорите, с предимството по отношение на правните системи на държавите членки (вж. в този смисъл решения *Costa*, EU:C:1964:66, стр. 1159 и 1160, както и *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, т. 3, становища 1/91, EU:C:1991:490, т. 21 и 1/09, EU:C:2011:123, т. 65 и решение *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, т. 59), както и с директния ефект на цяла поредица разпоредби, приложими по отношение на техните граждани и самите тях (решение *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, стр. 23 и становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 65).
167. От тези основни особености на правото на Съюза води началото си структурирана система от принципи, норми и взаимозависими правоотношения, които обвързват взаимно самия Съюз и неговите държави членки, както и последните помежду им, а те вече се оказват ангажирани, както напомня член 1, втора алинея ДЕС, в „процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа“.
168. Тази правна конструкция почива на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС. Това схващане предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага.
169. В сърцето на тази правна конструкция се намират основните права, признати в Хартата — която съгласно член 6, параграф 1 ДЕС има същата юридическа сила като Договорите — а зачитането на тези права е условие за законосъобразност на актовете на Съюза, поради което Съюзът не може да допуска мерки, които са несъвместими с тези права (вж. решения *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, т. 41, *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, т. 14, *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, т. 73, както и *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, EU:C:2008:461, т. 283 и 284).
170. Автономията, с която се ползва правото на Съюза спрямо правните системи на държавите членки, както и спрямо международното право, изисква да се осигури тълкуване на тези основни права в рамките на структурата и целите на Съюза (вж. в този смисъл решения *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, т. 4, както и *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, EU:C:2008:461, т. 281—285).
171. Във връзка със структурата на Съюза е важно да се подчертае, че спазването на Хартата е задължително не само за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, но и за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза (вж. в този смисъл решение *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, т. 17—21).

172. Осъществяването на целите на Съюза, припомнени в член 3 ДЕС, от своя страна се урежда в редица основни разпоредби, например предвиждащи свободата на движение на стоки, услуги, капитали и хора, гражданството на Съюза, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и политиката на конкуренция. Тези разпоредби, които се вписват в специфична за Съюза система, са структурирани така, че да допринесат — всяка в специфичната си област и със своите особени характеристики — за осъществяването на процеса на интеграция, който е причината за съществуването на самия Съюз.
173. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС, държавите членки са длъжни по-специално да осигурят на своята територия прилагането и спазването на правото на Съюза. Освен това съгласно втората алинея от същия параграф държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза (становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 68 и цитираната съдебна практика).
174. За да гарантират запазването на специфичните особености и на автономията на този правен ред, Договорите създават система за правораздаване, предназначена да осигури последователност и единство при тълкуването на правото на Съюза.
175. Във връзка с това националните юрисдикции и Съдът са длъжни да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и защитата по съдебен ред на правата, които правните субекти черпят от посоченото право (становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 68 и цитираната съдебна практика).
176. По-специално ключов елемент в така създадената правораздавателна система е производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което с установяването именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки на диалог между съдии има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, стр. 23), което дава възможност да се осигури неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщия на това право характер, установен по силата на Договорите (вж. в този смисъл становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 67 и 83).
177. Поради това основните права, признати по-специално в Хартата, трябва да се тълкуват и прилагат в рамките на Съюза при спазване на тази конституционна рамка, припомнена в точки 155—176 от настоящото становище.
2. По съвместимостта на предвиденото споразумение с първичното право на Съюза
178. За да се определи позицията по искането за становище на Комисията, е важно както да се провери дали предвиденото споразумение може да накърни току-що припомнените специфични особености на правото на Съюза и, както самата Комисия подчерта, автономията на това право при тълкуването и прилагането на основните права, признати в правото на Съюза, и по-специално в Хартата, така и да се изследва дали институционалните и процесуални механизми, предвидени в това споразумение, осигуряват спазването на условията, въведени от Договорите за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ.
- а) По специфичните особености и автономията на правото на Съюза
179. Следва да се напомни, че в съответствие с член 6, параграф 3 ДЕС основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи. Въпреки това, докато Съюзът не се присъедини към тази конвенция, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза (вж. в този смисъл решения *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 60 и *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, т. 44).

180. Обратно, в резултат от присъединяването ЕКПЧ, както и всяко друго международно споразумение, сключено от Съюза, на основание член 216, параграф 2 ДФЕС би обвързвала институциите на Съюза и държавите членки и при това положение би била неразделна част от правото на Съюза (решение *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, т. 5, становище 1/91, EU:C:1991:490, т. 37, решенията *IATA и ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 36, както и *Air Transport Association of America* и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 73).
181. В този смисъл Съюзът, както всяка друга договаряща страна, би се оказал под външен контрол относно зачитането на правата и свободите, които той би се ангажирал да спазва в съответствие с член 1 от ЕКПЧ. При това положение Съюзът и неговите институции, включително Съдът, биха се оказали подчинени на контролните механизми, предвидени в тази конвенция, и по-специално на заключенията и решенията на ЕСПЧ.
182. Във връзка с това Съдът действително вече е уточнил, че международно споразумение, в което се предвижда създаването на съд, натоварен с тълкуването на неговите разпоредби, чиито решения обвързват институциите, включително Съда, по принцип не е несъвместимо с правото на Съюза, още повече, както в случая, че сключването на такова споразумение е предвидено в самите Договори. Всъщност компетентността на Съюза в областта на международните отношения и способността му да сключва международни споразумения включват по необходимост възможността да се подчинява на решенията на създадената или посочената по силата на такива споразумения юрисдикция, във връзка с тълкуването и прилагането на техните разпоредби (вж. становища 1/91, EU:C:1991:490, т. 40 и 70, както и 1/09, EU:C:2011:123, т. 74).
183. Съдът обаче е уточнил също, че международното споразумение може да има отражение върху собствените му правомощия само ако са изпълнени съществените условия за запазване на тяхното естество, и следователно само ако автономията на правния ред на Съюза не се накърнява (вж. становища 1/00, EU:C:2002:231, т. 21, 23 и 26, както и 1/09, EU:C:2011:123, т. 76; в този смисъл вж. също решение *Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, EU:C:2008:461, т. 282).
184. По-специално намесата съгласно предвиденото споразумение от страна на органите, натоварени с правомощия за вземане на решения по силата на ЕКПЧ, не трябва да води до налагане на Съюза и неговите институции на определено тълкуване на неговите правни норми при упражняване на вътрешните им компетенции (вж. становища 1/91, EU:C:1991:490, т. 30—35, както и 1/00, EU:C:2002:231, т. 13).
185. Действително, присъщо на самото понятие за външен контрол е, от една страна, че съгласно международното право тълкуването на ЕКПЧ от ЕСПЧ, би обвързвало Съюза и неговите институции, включително Съда, и че от друга страна, тълкуването от Съда на признато от тази конвенция право не би било обвързващо в рамките на механизмите за контрол, предвидени в нея, и по-специално за ЕСПЧ, както е предвидено в член 3, параграф 6 от проектоспоразумението и уточнено в точка 68 от проекта за обяснителен доклад.
186. Същото обаче не би могло да се отнася за тълкуването на правото на Съюза, включително на Хартата, от Съда. По-специално съображенията на Съда относно предметното приложно поле на Съюза с цел по-специално да се определи дали дадена държава членка е задължена да спазва основните права на Съюза, не би трябвало да могат да се поставят под съмнение от ЕСПЧ.
187. В това отношение е важно, на първо място, да се напомни, че съгласно член 53 от Хартата никоя нейна разпоредба не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща основните права, които в съответното им приложно поле са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни, и по-специално от ЕКПЧ, както и от конституциите на държавите членки.

188. Съдът е тълкувал тази разпоредба в смисъл, че прилагането на национални стандарти за защита на основните права не трябва да намалява нивото на защита, предвидено от Хартата, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза (решение Melloni, EU:C:2013:107, т. 60).
189. Доколкото член 53 от ЕКПЧ по същество запазва възможността договарящите страни да установяват по-високи стандарти за защита на основните права от гарантираните с Конвенцията, следва да се осигури съгласуваност между тази разпоредба и член 53 от Хартата съгласно неговото тълкуване от Съда, за да може предоставената от член 53 от ЕКПЧ възможност на държавите членки да остане ограничена — що се отнася до признатите от Хартата, съответстващи на гарантирани от тази конвенция права — до необходимото, за да се избегне намаляването на предвиденото от Хартата ниво на защита, както и предимството, единството и ефективността на правото на Съюза.
190. Предвиденото споразумение обаче не съдържа разпоредба, която да осигурява такова съгласуване.
191. На второ място, следва да се напомни, че принципът на взаимно доверие между държавите членки има основно значение в правото на Съюза, като се има предвид, че позволява създаването и поддържането на пространство без вътрешни граници. Този принцип изисква, що се отнася по-специално до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от всяка от тези държави да приеме, освен при изключителни обстоятелства, че всички други държави членки зачитат правото на Съюза, и по-специално признатите от него основни права (вж. в този смисъл решения N. S. и др., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 78—80, както и Melloni, EU:C:2013:107, т. 37 и 63).
192. Затова, когато прилагат правото на Съюза, в съответствие с него от държавите членки може да се изисква да презумират зачитането на основните права от останалите държави членки, поради което нямат възможност не само да изискват от друга държава членка по-високо ниво на национална защита на основните права от осигуряването от правото на Съюза, но и, освен в изключителни случаи, да проверяват дали тази друга държава членка действително е зацела в конкретния случай основните гарантирани от Съюза права.
193. Възприетият в предвиденото споразумение подход обаче, изразяващ се в уподобяването на Съюза на държава и в отреждането му на роля, напълно идентична с тази на всяка друга договаряща страна, не се съобразява именно с присъщата на Съюза природа, и по-специално не взема предвид обстоятелството, че поради принадлежността си към Съюза държавите членки са приели, че отношенията помежду им в областите, в които е налице прехвърляне на правомощия от тях към Съюза, се уреждат от правото на Съюза, изключвайки, ако то изисква това, всяка друга правна уредба.
194. Доколкото ЕКПЧ, като изисква Съюзът и държавите членки да се разглеждат като договарящи страни не само в отношенията им с онези договарящи страни, които не са държави — членки на Съюза, но и в отношенията помежду им, включително когато тези отношения се уреждат от правото на Съюза, би изисквала от държавите членки да проверяват дали друга държава членка спазва основните права, при положение че правото на Съюза налага взаимно доверие между тези държави членки, присъединяването е в състояние да компрометира равновесието, на което се основава Съюзът, както и автономията на неговото право.
195. В разглежданото споразумение обаче не се предвижда нищо, което да предотврати такова развитие.

196. На трето място, важно е да се подчертае, че Протокол № 16 оправомощава най-висшите юрисдикции на държавите членки да отправят до ЕСПЧ искания за консултативни становища по принципни въпроси, свързани с тълкуването или прилагането на правата и свободите, гарантирани от ЕКПЧ или нейните протоколи, докато правото на Съюза изисква в този смисъл същите тези юрисдикции да отправят на основание член 267 ДФЕС преюдициални запитвания до Съда.
197. Макар да е вярно, че предвиденото споразумение не урежда присъединяването на самия Съюз към Протокол № 16 и че същият е подписан на 2 октомври 2013 г., тоест след постигането на съгласие между преговарящите относно проектите на инструменти за присъединяване, а именно на 5 април 2013 г., все пак, тъй като ЕКПЧ би била неразделна част от правото на Съюза, би било възможно механизмът, въведен с този протокол, особено при разглеждането на гарантирани с Хартата права, които съответстват на признатите от ЕКПЧ, да засегне автономията и ефективността на производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС.
198. По-специално не е изключено искането за консултативно становище, подадено на основание Протокол № 16 от юрисдикция на държава членка, която се е присъединила към него, да постави в ход производството по предварително произнасяне от Съда, като по този начин създаде риск от заобикаляне на производството по преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което, както бе припомнено в точка 176 от настоящото становище, представлява ключов елемент в създадената от Договорите правораздавателна система.
199. Следователно, като не урежда по никакъв начин взаимовръзката между механизма, въведен с Протокол № 16, и производството по преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, предвиденото споразумение може да накърни автономията и ефективността на това производство.
200. С оглед на изложеното следва да се констатира, че присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, както е предвидено в проектоспоразумението, може да накърни специфичните особености на правото на Съюза и неговата автономия.
- б) По член 344 ДФЕС
201. Съгласно постоянната практика на Съда международно споразумение не би могло да засегне установената с договорите уредба на правомощията, и следователно — самостоятелността на правната система на Съюза, чието зачитане се осигурява от Съда. Този принцип е изрично вписан в член 344 ДФЕС, съгласно който държавите членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини, различни от тези, предвидени в него (вж. в този смисъл становища 1/91, EU:C:1991:490, т. 35 и 1/00, EU:C:2002:231, т. 11 и 12 и решения Комисия/Ирландия, C-459/03, EU:C:2006:345, т. 123 и 136, както и Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, EU:C:2008:461, т. 282).
202. Освен това задължението на държавите членки да прилагат създадените от правото на Съюза процедури за разрешаването на спорове, и по-специално да зачитат правомощията на Съда, които са основополагаща характеристика на системата на Съюза, трябва да се разглежда като специфично проявление на по-общото им задължение за лоялност, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС (вж. в този смисъл решение Комисия/Ирландия, EU:C:2006:345, т. 169), като се има предвид, че съгласно посочената разпоредба това задължение намира приложение и във взаимоотношенията между държавите членки и Съюза.
203. Именно с оглед на тези съображения член 3 от Протокол № 8 ЕС предвижда изрично, че споразумението за присъединяване не трябва да засяга действието на член 344 ДФЕС.

204. Същевременно, както бе уточнено в точка 180 от настоящото становище, в резултат от присъединяването ЕКПЧ би станала неразделна част от правото на Съюза. Следователно, когато то е предмет на разглеждане, Съдът притежава изключителна компетентност да се произнася по всички спорове между държавите членки, както и между тях и Съюза, по повод зачитането на Конвенцията.
205. За разлика обаче от международната конвенция, разглеждана по делото, приключило с решение Комисия/Ирландия (EU:C:2006:345, т. 124 и 125), в която изрично се предвижда, че режимът за уреждане на споровете съгласно правото на Съюза по принцип има предимство пред въведения с конвенцията, производството за уреждане на спорове, предвидено в член 33 от ЕКПЧ, може да се приложи спрямо всяка договаряща страна, а следователно и по отношение на споровете между държавите членки или между тях и Съюза, въпреки че предмет на разглеждане е правото на Съюза.
206. В това отношение, противно на твърденията в някои от представените пред Съда становища в рамките на настоящото производство, обстоятелството, че член 5 от проектоспоразумението предвижда, че производствата пред Съда не трябва да се тълкуват като процедури за международно решаване на спорове, от които договарящите страни са направили отказ по смисъла на член 55 ЕКПЧ, не би било достатъчно, за да се запази изключителната компетентност на Съда.
207. Всъщност член 5 от проектоспоразумението само ограничава обхвата на задължението по споменатия член 55, но оставя възможността Съюзът или държавите членки да се обърнат към ЕСПЧ на основание член 33 от ЕКПЧ с искания във връзка с твърдение за нарушаването ѝ, което има връзка с правото на Съюза, извършено съответно от държава членка или от Съюза.
208. Самото съществуване на такава възможност накърнява изискването на член 344 ДФЕС.
209. Допълнително потвърждение за това е, че ако се наложи Съюзът и държавите членки действително да отнесат спор помежду си пред ЕСПЧ, съгласно член 33 от ЕКПЧ той действително би се оказал сезиран с този спор.
210. За разлика обаче от разпоредбите на Договорите, които уреждат различните вътрешни за Съюза съдебни производства, които преследват присъщи за тях цели, конкретната цел на член 344 ДФЕС е да запази изключителния характер на условията и реда за разрешаването на тези спорове в рамките на Съюза, и по-специално на правораздавателната компетентност на Съда в това отношение, поради което не допуска никакъв предварителен или последващ външен контрол.
211. Впрочем самият член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС посочва единствено необходимите механизми, за да се гарантира, че жалбите от държави, които не са членки на Съюза, подадени до ЕСПЧ, са правилно насочени срещу държавите членки и/или срещу Съюза в зависимост от случая.
212. Следователно самото обстоятелство, че държавите членки или Съюзът имат възможност да подадат жалба пред ЕСПЧ, може да влезе в разрез с крайната цел на член 344 ДФЕС и освен това е в противоречие със самото естество на правото на Съюза, което изисква, както бе напомнено в точка 193 от настоящото становище, отношенията между държавите членки да се уреждат от това право, изключвайки, ако то изисква това, всяка друга правна уредба.
213. При това положение 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 34 ДФЕС.

214. С оглед на изложеното следва да се констатира, че предвиденото споразумение може да засегне действието на член 344 ДФЕС.
- в) По механизма на съответника
215. Механизмът на съответника е въведен, както личи от параграф 39 от проекта на обяснителен доклад, за „да се избегнат всякакви празноти в системата на [ЕКПЧ], свързани с участието, отговорността и противопоставимостта“, които предвид специфичните особености на Съюза биха могли да произтекат от присъединяването му към тази конвенция.
216. Освен това този механизъм има също за цел да се гарантира, че в съответствие с изискванията на член 1, буква б) от Протокол № 8 ЕС жалбите, подадени от държави, които не са членки на Съюза, и жалбите на частни лица са правилно насочени срещу държавите членки и/или Съюза, в зависимост от случая.
217. Същевременно тези цели трябва да се преследват, така че да бъдат съвместими с изискването да се осигури запазване на специфичните особености на правото на Съюза, както изисква член 1 от посочения протокол.
218. Първо, член 3, параграф 5 от проектоспоразумението предвижда, че договарящата страна става съответник или като приеме отправената от ЕСПЧ покана, или по решение на ЕСПЧ по искане на самата договаряща страна.
219. Когато ЕСПЧ покани договарящата страна да се конституира като съответник, поканата не е обвързваща, както изрично се уточнява в точка 53 от проекта за обяснителен доклад.
220. Липсата на обвързващо действие отразява не само, както е посочено в споменатата точка 53, обстоятелството, че първоначалната жалба не е подадена срещу евентуалния съответник и че никоя договаряща страна не може да бъде задължавана да встъпи в производството по дело, по което жалбата не е била насочена срещу нея, но също и най-вече обстоятелството, че Съюзът и държавите членки трябва да запазят свободата си на преценка дали материалноправните условия, предвидени за прилагането на механизма на съответника, са изпълнени.
221. Всъщност, като се има предвид, че тези условия по същество са свързани с правните норми на Съюза относно разпределението на компетенциите между него и неговите държави членки, както и относно критериите за възлагането на отговорността за действие или бездействие, което може да съставлява нарушение на ЕКПЧ, решението по въпроса дали по дадено дело тези условия са изпълнени предполага по необходимост да се направи преценка на правота на Съюза.
222. Макар проектоспоразумението да отчита надлежно тези съображения във връзка с реда и условията, при които ЕСПЧ може да покани договаряща страна да се конституира като съответник, това не важи в случай на искане от договаряща страна в този смисъл.
223. Всъщност, както предвижда член 3, параграф 5 от проектоспоразумението, когато Съюзът или държавите членки поискат да встъпят като съответници по дело пред ЕСПЧ, те трябва да представят доводи, позволяващи да се установи, че са изпълнени условията за участие от тяхна страна в производството, а ЕСПЧ се произнася по искането с оглед на правдоподобността на тези доводи.
224. Действително в рамките на тази проверка ЕСПЧ изследва дали с оглед на тези доводи е правдоподобно да се приеме, че посочените в член 3, параграфи 2 и 3 условия са изпълнени, а проверката не обхваща основателността на посочените доводи. Все пак това не променя обстоятелството, че в рамките на тази проверка на ЕСПЧ би се наложило да преценява правните норми на Съюза, които уреждат разпределението на компетенциите между него и

неговите държави членки, както и критериите за възлагане на отговорността за действията или бездействията им, за да постанови окончателно решение в това отношение, което би било задължително както за държавите членки, така и за Съюза.

225. Подобна проверка би могла да се отрази върху разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки.
226. Второ, член 3, параграф 7 от проектоспоразумението предвижда, че ако бъде установено наличието на нарушението, във връзка с което договарящата страна е съответник в производството, ответникът и съответникът отговарят заедно за това нарушение.
227. Посочената разпоредба обаче не изключва възможността държава членка да понесе отговорност съвместно със Съюза за нарушение на разпоредба от ЕКПЧ, с оглед на която същата е формулирала резерва в съответствие с член 57 от Конвенцията.
228. Тази последица от член 3, параграф 7 е в разрез с член 2 от Протокол № 8 ЕС, в съответствие с който споразумението за присъединяване трябва да гарантира, че нито една от неговите разпоредби не засяга особеното положение на държавите членки по отношение на ЕКПЧ, и по-специално на резервите към нея.
229. Трето, член 3, параграф 7, *in fine* от проектоспоразумението предвижда изключение от общото правило, че ответникът и съответникът отговарят заедно за установеното нарушение. ЕСПЧ, въз основа на представените от ответника и съответника доводи и след като изслуша позицията на жалбоподателя, може да реши, че отговорност за нарушението носи само единият от тях.
230. Решението относно разпределянето на отговорността между Съюза и неговите държави членки за действие или бездействие, което е съставлявало констатирано от ЕСПЧ нарушение на ЕКПЧ, също се основава на преценка на правните норми на Съюза, уреждащи разпределението на компетенциите между него и неговите държави членки, както и вменияването на отговорността за това действие или бездействие.
231. Следователно, ако се допусне ЕСПЧ да постановява такива решения, това би породило риск и от накръняване на разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки.
232. Този извод не се обезсилва поради обстоятелството, че ЕСПЧ би трябвало да се произнася единствено на основата на представените от ответника и съответника доводи.
233. Действително, противно на твърденията на някои държави членки, участвали в настоящото производство, и на Комисията, от прочита на член 3, параграф 7 от проектоспоразумението във връзка с точка б2 от проекта за обяснителен доклад не става ясно, че съответникът и ответникът трябва да представят доводи заедно.
234. При всички положения, дори ако се допусне, че искането за разпределяне на отговорността се основава на спогодба между съответника и ответника, това обстоятелство само по себе си не би било достатъчно, за да се изключи всяко нарушение на автономията на Съюза. Всъщност въпросът за разпределението на отговорността трябва да се разреши единствено съгласно релевантните норми на Съюза, при необходимост под контрола на Съда, който притежава изключителна компетентност да се увери, че споразумението между съответника и ответника е в съответствие с тези норми. Да се позволи на ЕСПЧ да потвърди евентуалната спогодба между Съюза и неговите държави членки относно разпределянето на отговорността би означавало да се допусне той да замести Съда при разрешаването на въпрос, попадащ в изключителната му компетентност.

235. С оглед на изложеното следва да се констатира, че правилата за функциониране на механизма на съответника, заложи в предвиденото споразумение, не гарантират запазването на специфичните особености на Съюза и на неговото право.
- г) По производството по предварително произнасяне от Съда
236. Видно от точка 65 от проекта за обяснителен доклад, необходимостта от производството по предварително произнасяне от Съда действително е свързана със зачитането на субсидиарния характер на механизма за контрол, въведен от ЕКПЧ, припомнен в точка 19 от настоящото становище. Все пак следва да се отбележи също, че това производство е необходимо и за да се осигури доброто функциониране на правораздавателната система на Съюза.
237. В този контекст необходимостта от включване на Съда на един предварителен етап по дело, по което е сезиран ЕСПЧ и по което се разглежда правото на Съюза, отговаря на изискването за запазване на компетентността на Съюза и на правомощията на неговите институции, и по-конкретно на Съда, както се изисква в член 2 от Протокол № 8 ЕС.
238. Поради това за целта, на първо място, е необходимо по проблема дали Съдът вече се е произнесъл по същия правен въпрос като разглеждания в производството пред ЕСПЧ, да се произнесе единствено компетентната институция на Съюза, чието решение би трябвало да е обвързващо за ЕСПЧ.
239. Всъщност, ако се допусне ЕСПЧ да се произнася по този въпрос, това би означавало да му се предостави компетентност да тълкува практиката на Съда.
240. В член 3, параграф 6 от проектоспоразумението, както и в точки 65 и 66 от проекта за обяснителен доклад обаче не се съдържат елементи, позволяващи да се направи извод, че тази възможност е изключена.
241. Следователно производството по предварително произнасяне би трябвало да се уреди по такъв начин, че по всяко висящо пред ЕСПЧ дело, на Съюза систематично да се изпраща пълната информация, за да се даде възможност на съответната компетентна институция да прецени дали Съдът вече се е произнасял по въпроса, който е предмет на разглеждане по делото, а ако това не е така, да поиска прилагането на това производство.
242. На второ място, следва да се отбележи, че производството, описано в член 3, параграф 6 от проектоспоразумението, има за цел да даде възможност на Съда да провери съвместимостта на съответната разпоредба от правото на Съюза с разглежданите права, гарантирани от ЕКПЧ или от протоколите, към които Съюзът се е присъединил. Точка 66 от проекта за обяснителен доклад уточнява, че изразът „[п]роверката на съвместимостта на разпоредбата“ по същество означава произнасяне относно валидността на разпоредба от вторичното право или тълкуване на разпоредба от първичното право.
243. От това следва, че предвиденото споразумение изключва възможността Съдът да бъде сезиран в рамките на производството по предварително произнасяне по въпрос относно тълкуването на вторичното право.
244. Същевременно следва да се констатира, че както предварителното тълкуване на първичното право е необходимо, за да даде възможност на Съда да се произнесе относно съвместимостта му със задълженията на Съюза, произтичащи от неговото присъединяване към ЕКПЧ, поради същата цел предмет на такова тълкуване би трябвало да може да бъде и вторичното право.
245. Всъщност тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, включително вторичното, по принцип изисква решение на Съда, когато са възможни няколко тълкувания на същата.

246. Ако Съдът няма възможност да даде окончателно на тълкуване на вторичното право, а при разглеждането на съответствието му с ЕКПЧ самият ЕСПЧ трябва да даде едно от възможните тълкувания, със сигурност принципът на изключителна компетентност на Съда относно окончателното тълкуване на правото на Съюза би бил нарушен.
247. Следователно ограничаването на обхвата на производството по предварително произнасяне, що се отнася до вторичното право, единствено до въпроси, свързани с валидността, накърнява компетенциите на Съюза и правомощията на Съда, доколкото не позволява на последния да направи окончателно тълкуване на вторичното право с оглед на гарантираните от ЕКПЧ права.
248. С оглед на изложеното следва да се констатира, че условията и редът за прилагане на производството по предварително произнасяне от Съда, заложи в предвиденото споразумение, не позволяват да се запазят специфичните особености на Съюза и на неговото право.
- д) По специфичните особености на правото на Съюза относно съдебния контрол в областта на ОВППС
249. От член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС следва, че по отношение на разпоредбите от Договорите, уреждащи ОВППС, Съдът е компетентен само да следи за съответствие с член 40 ДЕС, както и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея ДФЕС.
250. Съгласно последната разпоредба Съдът по-специално е компетентен да се произнася по жалби, подадени при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, отнасящи се до контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора за Европейски съюз.
251. Въпреки систематичното тълкуване на тези разпоредби, направено от Комисията в нейното искане за становище и оспорено от някои държави членки, представили становища пред Съда, целящи по същество да дефинират обхвата на съдебния контрол на Съда в тази област като достатъчно широк, за да обхване всички положения, които могат да бъдат предмет на жалба до ЕСПЧ, следва да се отбележи, че Съдът все още не е имал възможност да уточни границите на компетентността си в областта на ОВППС, произтичащи от посочените разпоредби.
252. Все пак, за да се изрази позиция във връзка с настоящото искане за становище, е достатъчно да се констатира, че при сегашното състояние на правото на Съюза някои актове, приети в рамките на ОВППС, не попадат под правораздавателния контрол на Съда.
253. Това положение е присъщо на уредбата на компетенциите на Съда, предвидена в Договорите, и само по себе си се обосновава единствено с оглед на правото на Съюза.
254. Поради присъединяването, както е заложено в предвиденото споразумение обаче, ЕСПЧ би се оказал оправомощен да се произнася относно съответствието с ЕКПЧ на определени актове, действия или бездействия в рамките на ОВППС, и по-специално на онези от тях, чиято законосъобразност с оглед на основните права Съдът не е компетентен да контролира.
255. Това би означавало, че в тези случаи съдебният контрол над тези актове, действия или бездействия на Съюза, макар и да се свежда до зачитането единствено на гарантираните от ЕКПЧ права, би бил поверен изключително на външен за Съюза орган.

256. Съдът обаче вече е имал повод да констатира, че компетентността за извършване на съдебен контрол на актове, действия или бездействия на Съюза, включително с оглед на основните права, не би могла да се предостави изключително на международна юрисдикция, която се намира извън институционалната и правораздавателна рамка на Съюза (вж. в този смисъл становище 1/09, EU:C:2011:123, т. 78, 80 и 89).
257. Следователно, макар и в резултат от настоящата уредба на компетенциите на Съда, предвиденото споразумение все пак не е в съответствие със специфичните особености на правото на Съюза, що се отнася до съдебния контрол на актовете, действията или бездействията на Съюза в областта на ОВППС.
258. С оглед на изложените съображения в тяхната цялост следва да се констатира, че предвиденото споразумение, доколкото:
- е в състояние да накърни специфичните особености и автономията на правото на Съюза, тъй като не осигурява съгласуваност между член 53 от ЕКПЧ и член 53 от Хартата, не предотвратява риска от накърняване на принципа на взаимно доверие между държавите членки в правото на Съюза и не предвижда никаква взаимовръзка между механизма, въведен с Протокол № 16, и предвиденото в член 267 ДФЕС производство по преюдициално запитване,
 - е в състояние да засегне действието на член 344 ДФЕС, тъй като не изключва възможността спорове между държавите членки или между тях и Съюза, отнасящи се до прилагането на ЕКПЧ в предметното приложно поле на правото на Съюза, да бъдат отнасяни пред ЕСПЧ,
 - не предвижда ред и условия за функционирането на механизма на съответника и на производството по предварително произнасяне от Съда, които позволяват запазването на специфичните особености на Съюза и на неговото право, и
 - не е в съответствие със специфичните особености на правото на Съюза относно съдебния контрол на актовете, действията или бездействията на Съюза в областта на ОВППС, тъй като поверява съдебния контрол на някои от тези актове, действия или бездействия изключително на външен за Съюза орган,

не е съвместимо с член 6, параграф 2 ДЕС, нито с Протокол № 8 ЕС.

Предвид изложеното Съдът (пленум) приема следното становище:

Споразумението за присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи не е съвместимо с член 6, параграф 2 ДЕС, нито с Протокол (№ 8) относно член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз относно присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Подписи