

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAL SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

СТАНОВИЩЕ 2/94 НА СЪДА

28 март 1996 година

„Присъединяване на Общността към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи“

Съдът на Европейските общности е сезиран с искане за становище, подадено в секретариата на Съда на 26 април 1994 г. и отправено от Съвета на Европейския съюз на основание член 228, параграф 6 от Договора за ЕО, съгласно който:

„Съветът, Комисията или държава членка могат да получат становище от Съда относно това дали споразумението, чието сключване предстои, е съвместимо с разпоредбите на настоящия договор. Когато становището на Съда е отрицателно, споразумението може да влезе в сила само при спазване на член Н от Договора за Европейски съюз“.

Изложение на искането

I – Съдържание на искането за становище

1. Съветът, представляван от г-н J.-C. Pigeis, генерален директор на правната служба, г-н J.-P. Jacqué, директор в правната служба, и г-жа A. Lo Monaco, служител в правната служба, в качеството на представители, иска становище от Съда по следния въпрос:

„Присъединяването на Европейската общност към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи от 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „Конвенцията“) съвместимо ли е с Договора за създаване на Европейската общност?“

2. Съветът пояснява, че не може да бъде взето принципно решение за започването на преговорите, преди Съдът да разгледа дали предвиденото присъединяване е съвместимо с Договора.

В устното си становище Съветът поддържа, че искането е допустимо, като същевременно признава, че не е изготвен текст на споразумение, чието сключване предстои. Съветът твърди, че не е нарушил процедурните правила, но че е изправен пред принципни въпроси от юридически и институционален характер. Освен това конвенцията, към която Общността щяла да се присъедини, била позната и свързаните с присъединяването правни въпроси били достатъчно точни, за да може Съдът да даде становище.

3. Като излага предмета и целите на споразумението, чието сключване предстои, Съветът взима позиция по обхвата на присъединяването, участието на Общността в контролните органи и измененията, които трябва да бъдат внесени в Конвенцията и протоколите към нея.

4. Що се отнася до обхвата на присъединяването, Съветът уточнява, че всяка Общност трябва да се присъедини към Конвенцията в рамките на своята компетентност и в границите на приложното поле на нейното право. Присъединяването трябвало да се отнася до Конвенцията и протоколите, които са влезли в сила и са ратифицирани от всички държави — членки на Общността. Това присъединяване не трябвало да има никакви последици по отношение на резервите, изразени от държавите членки, страни по Конвенцията, които щели да продължат да бъдат валидни в областите, свързани с националната компетентност. Общността щяла да приеме за нея да се прилага механизмът на индивидуалните и междудържавните жалби, като все пак трябвало да се изключат жалби между Общността и нейните държави членки, за да се спази монополът, който член 219 от Договора за ЕО предоставя в това отношение на Съда.

5. За участието на Общността в контролните органи, по-специално в бъдещия единен Съд по правата на човека, били възможни различни решения: да не участва съдия от Общността, да се определи постоянен съдия със същия статут като останалите съдии, да се определи съдия със специален статут, чието право на глас да се ограничава до делата относно общностното право. Този съдия не би могъл да бъде едновременно член и на Съда на Европейските общности. Процедурата по назначаването на този съдия щяла да се регламентира от Конвенцията, като изборът на предложените от Общността кандидати щял да продължава да се извършва в рамките на Общността. Не се предвиждало участие на Общността в Комитета на министрите, който впрочем трябвало да престане да упражнява каквито и да било функции в рамките на бъдещия правораздавателен механизъм.

6. Трябвало да се променят Конвенцията и протоколите, към които понастоящем могат да се присъединяват само държавите — членки на Съвета на Европа. Общността обаче не предвиждала да се присъедини към Съвета на Европа. Трябвало също да се променят и техническите разпоредби за участието на държавите — членки на Съвета на Европа, в механизмите за

контрол по Конвенцията. В случай на присъединяване Общността щяла да бъде обвързана в границите на нейната компетентност. Трябвало да се предвиди механизъм, позволяващ на Общността и на държавите членки да изяснят въпроса за разпределянето на компетентността пред органите по Конвенцията.

7. В рамките на анализа на съответствието на присъединяването с Договора Съветът разглежда компетентността на Общността да сключи предвиденото споразумение и съвместимостта на правораздавателната система на Конвенцията с членове 164 и 219 от Договора.

8. Съветът признава, че Договорът не предоставя специфично правомощие за действие на Общността в областта на правата на човека. Защитата на тези права се осъществявала посредством основните принципи на общностното право. Необходимостта от тази защита, потвърдена в съдебната практика, вече била утвърдена с член Е от Договора за Европейския съюз. Съветът счита, че защитата на правата на човека произтича от хоризонтален принцип, който е неразделна част от целите на Общността. При липса на специфична разпоредба член 235 от Договора за ЕО щял да служи за основание на присъединяването, при условие че са изпълнени условията за прилагане на този член.

9. Съветът се пита също дали присъединяването на Общността към Конвенцията, по-конкретно към правораздавателната система, поставя под съмнение изключителните правораздавателни правомощия, предоставени на Съда с членове 164 и 219 от Договора, и автономията на общностния правен ред.

10. Съветът подчертава липсата на непосредствено действие на решенията на Европейския съд по правата на човека; всъщност този Съд не може да отмени или измени разпоредба от националното право, а може само да наложи на договаряща страна задължение за резултат. Въпреки това Съдът на Европейските общности е длъжен да спазва решенията на този Съд в собствената си съдебна практика. Предвиждането във връзка с индивидуалните жалби на предварителното условие да са изчерпани всички вътрешноправни средства за защита би довело до това вътрешните юрисдикции на Общността, по-конкретно Съдът на Европейските общности, да се произнасят по съвместимостта на общностен акт с Конвенцията. В Становище 1/91 от 14 декември 1991 г. (Recueil, стр. I-6079) Съдът приел за Общността да се прилага правораздавателен механизъм, установен с международно споразумение, при условие че юрисдикцията се ограничава до това, да тълкува и прилага това споразумение, и не поставя под съмнение автономията на общностния правен ред. Съветът се пита дали това твърдение важи единствено за хипотезата, в която съдебните решения на юрисдикцията се отнасят само до международното споразумение, или също

и за хипотезата, в която тези съдебни решения могат да се отнасят до съвместимостта на общностното право със споразумението.

II – Производство

1. Съгласно член 107, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда искането за становище е връчено на Комисията на Европейските общности и на държавите членки. Представени са писмени становища от белгийското правителство, за което се явява г-н J. Devadder, директор на администрация в Министерство на външните работи, външната търговия и сътрудничеството за развитие, в качеството на представител, датското правителство, за което се явяват г-н L. Mikaelson, посланик и г-н P. Biering, началник на отдел, юридически съветници в Министерство на външните работи, в качеството на представители, германското правителство, за което се явяват г-н E. Röder, Ministerialrat във Федерално министерство на икономиката, и г-н A. Dittrich, Regierungsdirektor във Федерално министерство на правосъдието, в качеството на представители, гръцкото правителство, за което се явяват г-н V. Rotis, почетен председател на Държавния съвет, г-н S. Zisimopoulos, юридически съветник в постоянното представителство на Република Гърция, и г-жа N. Dafniou, секретар в специалната правна служба по общностноправни спорове към Министерство на външните работи, в качеството на представители, испанското правителство, за което се явяват г-н A. Navarro Gonzáles, генерален директор по общностната правна и институционална координация, и г-жа R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, от службата по общностноправни спорове, в качеството на представители, френското правителство, за което се явяват г-жа E. Belliard, заместник-директор на дирекцията по правни въпроси на Министерство на външните работи, г-жа C. de Salins, заместник-директор в същата дирекция, и г-н C. Chavance, секретар по външните работи в същата дирекция, в качеството на представители, нидерландското правителство, за което се явява г-н A. Bos, юридически съветник в Министерство на външните работи, в качеството на представител, португалското правителство, за което се явяват г-н L. Fernandes, директор в правната служба на Генерална дирекция за общностни въпроси към Министерство на външните работи, и г-жа M. L. Duarte, консултант в същата дирекция, в качеството на представители, правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-н J. Collins, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, подпомаган от г-н S. Richards и г-н D. Anderson, barristers, както и от Комисията, за която се явяват г-н J. Amphoux, главен юридически съветник, г-н J. Pipkorn, юридически съветник, и г-н R. Gosalbo-Vono, служител в правната служба, в качеството на представители.

2. След присъединяването на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция към Европейския съюз искането за становище е връчено и на тези държави. Представени са писмени становища от австрийското правителство, за което се явява г-н K. Berchtold, университетски

преподавател, в качеството на представител, и от финландското правителство, за което се явява г-н Н. Rotkirch, началник на отдел в Министерство на външните работи, в качеството на представител.

3. По негово искане се допуска представяне на становище от Европейския парламент, за който се явяват г-н G. Garzón Clariana, юридически съветник и г-н E. Perillo, служител в правната служба, в качеството на представители.

4. Белгийското правителство, за което се явява г-н J. Devadder, датското правителство, за което се явяват г-н L. Mikaelsen и г-н P. Biering, германското правителство, за което се явява г-н A. Dittrich, гръцкото правителство, за което се явяват г-жа A. Samoni-Rantou, заместник-специален юридически съветник в специалната служба по общностноправни спорове към Министерство на външните работи, в качеството на представител, и г-жа N. Dafniou, испанското правителство, за което се явява г-жа R. Silva de Lapuerta, френското правителство, за което се явяват г-н J.-F. Dobelle, заместник-директор на дирекцията по правните въпроси на Министерство на външните работи, в качеството на представител, и г-н C. Chavance, ирландското правителство, за което се явяват г-н D. Gleeson, SC, в качеството на представител, и г-н M. Buckley, италианското правителство, за което се явява проф. U. Leanza, началник на службата за дипломатическите спорове, международните договори и законодателните въпроси на Министерство на външните работи, в качеството на представител, нидерландското правителство, за което се явява г-н M. Fiestra, заместник-юридически съветник в Министерство на външните работи, в качеството на представител, португалското правителство, за което се явяват г-н L. Fernandes и г-жа M. L. Duarte, финландското правителство, за което се явява г-н Н. Rotkirch, шведското правителство, за което се явява г-жа L. Nordling, съветник в правната дирекция по европейските въпроси на Министерство на външните работи, правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-н J. E. Collins, подпомаган от г-н S. Richards и г-н D. Anderson, Съветът на Европейския съюз, за който се явяват г-н J.-C. Piris, г-н J.-P. Jacqué и г-жа A. Lo Monaco, Комисията, за която се явяват г-н J. Pirkorn и г-н R. Gosalbo-Bono, и Европейският парламент, за който се явяват г-н G. Garzón Clariana и г-н E. Perillo, са изслушани на съдебното заседание от 7 ноември 1995 г.

III – Исторически преглед на въпроса за спазването на правата на човека от Общността

1. Договорът за ЕО, както и Договорът за ЕОВС и Договорът за Евратом, не съдържа специфично позоваване на основните права, освен израза „запазят и укрепят мира и свободата“, съдържащ се в последното съображение на преамбюла.

2. Съдът утвърждава защитата на основните права чрез общите принципи на общностното право, като се позовава на общите конституционни традиции и на международните актове, по-специално на Конвенцията.

3. Въз основа на тази съдебна практика в преамбюла на Единния европейски акт се споменава спазването на основните права, признати в конституциите и законите на държавите членки, в Конвенцията и Европейската социална харта.

4. Член Е, параграф 2 от Договора за Европейския съюз предвижда, че „Съюзът зачита основните права така, както те са гарантирани от [К]онвенцията [...] и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите членки, като основни принципи на правото на Общността“. Член Й.1, параграф 2, пето тире от този договор се отнася до зачитане на правата на човека и основните свободи. В член К.2, параграф 1 от същия договор изрично се посочва спазването на Конвенцията в рамките на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи.

5. Спазването на основните права се споменава и в политически декларации на държавите членки и общностните институции. Могат да бъдат цитирани съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията относно основните права от 5 април 1977 г. (Recueil des traités, 1995 г., стр. 877), съвместната декларация на Европейския парламент, Съвета, представителите на държавите членки, заседаващи в Съвета, и Комисията против расизма и ксенофобията от 11 юни 1986 г. (Recueil des traités, 1995 г., стр. 889), Резолюцията на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в Съвета, от 29 май 1990 г. относно борбата с расизма и ксенофобията (ОВ С 157, стр. 1), Резолюцията за правата на човека, демокрацията и развитието, приета от Съвета и представителите на държавите членки, заседаващи в Съвета, от 28 ноември 1991 г. (Бюлетин на Европейските общности № 11/91, точка 2.3.1) и заключенията относно изпълнението на тази резолюция, приети от Съвета и държавите членки на 18 ноември 1992 г. Могат също да бъдат припомнени декларациите на различни Европейски съвети, като Декларацията за европейската идентичност от 14 декември 1973 г. (Бюлетин на Европейските общности № 12/73, точка 2501), Декларацията относно демокрацията от 8 април 1978 г., Декларацията относно международната роля на Общността от 2 и 3 декември 1988 г. (Бюлетин на Европейските общности № 12/88, точка 1.1.10), Декларацията относно правата на човека от 29 юни 1991 г. (Бюлетин на Европейските общности № 6/91, приложение V) и Декларацията относно правата на човека от 11 декември 1993 г. по случай 45-та годишнина от Всеобщата декларация за правата на човека (Бюлетин на Европейските общности № 12/93, точка 1.4.12).

6. В доклад от 4 февруари 1976 г., изпратен на Европейския парламент и на Съвета и озаглавен „Защита на основните права при създаването и

развитието на общностното право“ (Бюлетин на Европейските общности, допълнение 5/76), Комисията изключва необходимостта от присъединяване на Общността като такава към Конвенцията.

7. Комисията предлага за първи път на Съвета формално присъединяване в „Меморандум относно присъединяването на Европейските общности към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи“ от 4 април 1979 г. (Бюлетин на Европейските общности, допълнение 2/79).

8. Това предложение е подновено с известието на Комисията относно присъединяването на Общността към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 19 ноември 1990 г.

9. На 26 октомври 1993 г. Комисията публикува работен документ, озаглавен „Присъединяването на Общността към Европейската конвенция за правата на човека и общностният правен ред“, в който тя разглежда по-конкретно въпросите за правното основание на присъединяването и правораздавателния монопол на Съда.

10. Европейският парламент многократно изразява подкрепата си за присъединяването и на последно място с Резолюция от 18 януари 1994 г. за присъединяването на Общността към Европейската конвенция за правата на човека, приета въз основа на доклад на комисията по юридическите въпроси и правата на гражданите (ОВ С 44, стр. 32).

IV – Допустимост на искането за становище

1. Правителствата на Ирландия и Обединеното кралство изтъкват, че искането за становище не е допустимо. Датското, финландското и шведското правителство повдигат и въпроса за евентуално прибързания характер на искането.

В устното си становище ирландското правителство подчертава, че няма конкретно предложение за споразумение за присъединяване, по което Съдът да може да даде становището си. Техническите проблеми били многобройни и били възможни различни решения. Още не бил направен избор във връзка с определянето на страните, които да преговарят.

Според правителството на Обединеното кралство не е налице споразумение, „чието сключване предстои“ по смисъла на член 228, параграф 6 от Договора. Съдът можел да бъде сезиран само след задълбочени преговори по проекта за споразумение. Вярно е, че в Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г. (Recueil, стр. 2871) искането било допуснато за разглеждане, въпреки че все още предстояли преговори. Към момента на подаване на това искане обаче споразумението съществувало под формата на проект, по време на производството са се провели преговори и Съдът бил информиран за

последното състояние на текстовете, преди да даде своето становище. За сметка на това в настоящото производство не съществувал никакъв проект за споразумение и не се предвиждали преговори преди даването на становище. Искането за Становище 1/78 било уместно, тъй като въпросът за правното основание на споразумението бил спорен. В конкретния случай имало консенсус по единственото възможно правно основание, а именно член 235 от Договора.

Освен основните проблеми, изложени от Съвета, правителството на Обединеното кралство изтъква и други трудности. То повдига въпроса за обхвата на присъединяването при наличието на резерви от страна на държавите членки, на правото им да дерогират във всеки един момент някои разпоредби от Конвенцията и риска от разлика между задълженията на държавите членки и тези на Общността, проблема за участието на Общността в органите по Конвенцията, по-специално в бъдещия единен Съд, разпределянето на компетентността между Общността и държавите членки, затруднението при присъединяване на Общността към Конвенцията без предварително присъединяване към Съвета на Европа, съдбата на Договора за ЕОВС и Договора за Евратом. С оглед на обстоятелството, че тези проблеми били многобройни и сериозни, при сегашното положение Съдът не можел да даде валидно становище.

Член 235 от Договора — единственото възможно правно основание — изисквал решение на Съвета, прието с единодушие. Липсата на такова единодушие подчертавала хипотетичния и нереалистичен характер на искането за становище. В рамките на производството по постановяване на преюдициално заключение обаче Съдът винаги отказвал да се произнесе по общи или хипотетични въпроси.

Датското правителство отбелязва, че липсва проект за споразумение, по който са се водили преговори. Нещо повече, в Съвета все още не било постигнато съгласие за започване на преговори.

Финландското правителство припомня, че съгласно член 107, параграф 2 от Процедурния правилник и съгласно практиката на Съда становището може да има за предмет както съвместимостта между посоченото споразумение и разпоредбите на Договора, така и компетентността на Общността. В конкретния случай допустимостта на искането за становище зависела от въпроса дали документите, приложени към това искане или цитирани в него, представляват съвкупност, от която споразумението, чието сключване предстои, се очертава достатъчно точно, за да може Съдът да даде становището си. При утвърдителен отговор евентуално прибързаният характер на искането нямало да попречи на Съда да се произнесе общо и по принцип.

Шведското правителство също отбелязва в устното си становище, че няма проект за текст на споразумение, нито дори решение на Съвета за започване на тези преговори. Дори Съдът да допуснел искането за становище, нямало да може да се избегне последващо искане, след като правните и техническите въпроси бъдат засегнати по време на преговорите.

2. Комисията, Парламентът и белгийското, германското, френското, италианското и португалското правителство посочват, че искането за становище е допустимо, доколкото се отнася до споразумение, чието сключване предстои, по смисъла на член 228, параграф 6 от Договора.

Комисията изтъква промяната на текста на член 228. Предишният текст на член 228, параграф 1, втора алинея от Договора за ЕИО, който позволява предварително да се получи мнението на Съда относно съвместимостта на споразумението, което се предвижда да се сключи, се добавял към първата алинея, отнасяща се до сключването на споразумения между Общността и трети държави или международна организация. В новия текст на член 228, параграф 6 от Договора за ЕО се говорело само за споразумение, чието сключване предстои, и не се споменавало получаването на предварително становище преди сключването на дадено споразумение. Още в посоченото по-горе Становище 1/78 Съдът тълкувал разширително понятието за споразумение, чието сключване предстои; тази съдебна практика могла да се приложи и от гледна точка на новия текст. Както при подаденото във връзка със Становище 1/78 искане, Съдът бил сезиран с въпрос относно компетентността и нямало опасност да се наложи той отново да бъде сезиран по време на евентуални преговори.

Парламентът подчертава, че както следва от Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г. (Recueil, стр. 1355), целта на член 228 е да предотврати оспорването на съвместимостта на международни споразумения с Договора. В конкретния случай ставало въпрос за проверка на съвместимостта на установения с Конвенцията правен ред с общностния правен ред. Конкретният правен въпрос се отнасял до съвместимостта между правораздавателния монопол на Съда и подчиняването му на външен спрямо общностния правен ред правораздавателен орган. Съдът отбелязал в посоченото по-горе Становище 1/78, че уреждането на въпроса за компетентността още при започването на преговорите било в интерес на всички заинтересувани държави, включително трети държави.

Белгийското правителство също посочва като прецедент Становище 1/78 и новия текст на член 228, параграф 6 от Договора. То изтъква три пункта. Държавите членки считали, че съвместимостта на присъединяването с общностното право трябва да бъде установена, преди да започнат преговорите. Съдът вече приел в посоченото по-горе Становище 1/78 и в Становище 1/92 от 10 април 1992 г. (Recueil, стр. I-2821), че искане за становище трябва да бъде допуснато за разглеждане, при условие че

предметът на споразумението, чието сключване предстои, е известен и че подалото искането лице е заинтересувано от отговора, дори и съдържанието на споразумението, чието сключване предстои, още да не е определено във всичките му подробности. Да се изисква от институцията, подала искането за становище, в момента на сезирането на Съда да отстрани всякакво съмнение относно съвместимостта с общностното право на споразумението, чието сключване предстои, би накърнило полезното действие на член 228, параграф 6 от Договора.

В устното си становище германското правителство посочва, че искането е допустимо, тъй като при подаването му дискусиата относно присъединяването е напреднала до етап, на който становището се оказва необходимо и основателно. Конвенцията, към която се предвижда присъединяване, както и промените, които изисква такова присъединяване, били известни. В съответствие с приетото от Съда в посоченото по-горе Становище 1/78, в интерес на всички държави членки е въпросът за компетентността на Общността да се присъедини към Конвенцията да бъде уреден преди преговорите.

Френското правителство признава в устното си становище, че Съдът не разполага с проект за споразумение, че съществуват редица неизвестности, що се отнася до съдържанието на преговорите, и че за момента в Съвета не съществува съгласие относно целесъобразността на присъединяването. Съдът трябвало все пак да допусне искането за становище, тъй като правните въпроси за съвместимостта на присъединяването с Договора били очертани ясно и релевантността им не могла да бъде оспорена.

Италианското правителство се позовава в устното си становище на член 107, параграф 2 от Процедурния правилник, от който следва, че искането за становище може да се отнася до съвместимостта между посоченото споразумение и разпоредбите на Договора или до компетентността на Общността да сключи това споразумение. Ако, както в настоящия случай, искането се отнася до компетентността, не се изисква наличието на вече достатъчно определен текст на споразумение. Дори да се приеме, че искането се отнася и до съвместимостта на присъединяването с материалноправните норми на Договора, Съдът не можел да го отхвърли, тъй като Конвенцията, за присъединяването към която става въпрос, съществува и общите ѝ аспекти са известни.

Португалското правителство също подчертава в устното си становище, че резултатът от преговорите, които трябва да се проведат, и съдържанието на Конвенцията, към която Общността възнамерява да се присъедини, са известни.

V – Правното основание на предвиденото присъединяване

1. След като припомня съдебната практика относно външната компетентност на Общността, австрийското правителство посочва, че спазването на основните права е част от упражняването на всички прерогативи на Общността. Гарантирането на защитените от Конвенцията права се основава на правомощието за намеса на общностните институции в съответната област. Същевременно на това вътрешно хоризонтално прилагане на гарантираните от Конвенцията права се основавала външната компетентност на Общността да се присъедини към Конвенцията.

2. Комисията, Парламентът и белгийското, датското, германското, гръцкото, италианското, финландското и шведското правителство, а при условията на евентуалност австрийското правителство отбелязват, че при липса на специални разпоредби член 235 от Договора е правното основание на присъединяването. Условията за прилагане на член 235, а именно необходимостта от действие на Общността, осъществяването на една от целите на Общността и връзката с функционирането на общия пазар, били изпълнени.

Комисията се позовава на посочения по-горе работен документ от 26 октомври 1993 г., в който тя определя спазването на правата на човека като всеобхватна цел, която е неделима част от целите на Общността.

От Решение от 8 април 1976 г. по дело Defrenne (43/75, Recueil, стр. 455) следвало, че целите по смисъла на член 235 от Договора могат да бъдат уточнени в преамбюла на Договора. В преамбюла на Единния европейски акт обаче се посочвали спазването на правата на човека и Конвенцията.

Парламентът също разглежда защитата на правата на човека като част от целите на Общността. Въвеждането на гражданството на Съюза било нов правен елемент в подкрепа на тази теза. Всъщност по силата на разпоредбите на член Б, трето тире от Договора за Европейския съюз във връзка с член 8 от Договора за ЕО Общността трябва да гарантира на гражданина на Съюза защита на основните му права, равностойна на тази, която той има като гражданин на своята държава спрямо държавните актове. Парламентът подчертава необходимостта спрямо Общността, включително спрямо Съда, да се упражнява международен съдебен контрол, идентичен на прилагания спрямо държавите членки и върховните им юрисдикции. Според Парламента изборът на член 235 от Договора трябва да се допълни с посочването на член 228, параграф 3, втора алинея от Договора, който изисква за сключването на някои международни споразумения да бъде получено съгласието на Парламента. Необходимостта от такова съгласие се обяснявала с *ratio legis* на тази разпоредба, доколкото ставало въпрос да се избегне чрез международно споразумение Парламентът, във функцията си на съзакондател, да бъде задължен съгласно международните задължения

на Общността да измени акт, приет съгласно процедурата за съвместно вземане на решения.

Белгийското, германското, гръцкото, италианското, австрийското, финландското и шведското правителство подчертават, че защитата на правата на човека е общ хоризонтален принцип, който Общността трябва да съблюдава при изпълнението на всичките си дейности, и че тази защита е от основно значение за доброто функциониране на общия пазар.

Според посочените правителства Съдът осъществявал тази защита чрез общите принципи на общностното право, като се основавал на общите конституционни традиции и международните актове, в частност Конвенцията. Преамбюлът на Единния европейски акт, преамбюлът на Договора за Европейския съюз, както и членове Е, параграф 2, Й.1 и К.2 от този договор утвърждавали спазването на правата на човека и по този начин утвърждавали ролята на Конвенцията.

Гръцкото правителство се позовава и на член 130ф, параграф 2 от Договора за ЕО, в който се споменава целта, свързана със спазването на правата на човека при сътрудничеството за развитие.

Австрийското правителство уточнява, че за да се определят целите на Общността, е уместно да се спомене и преамбюлът на Договора, който се отнася до запазването на мира и свободата; тази цел обхващала и гарантираните от Конвенцията права.

Финландското правителство счита, че на настоящия етап от развитието на Общността, защитата на правата на човека действително представлява цел на Общността.

Според всички тези правителства присъединяването към Конвенцията и външният правораздавателен контрол са необходими с цел защита на частноправните субекти срещу незачитането на Конвенцията от институциите на Общността.

Белгийското правителство подчертава необходимостта да се избегнат разликите в тълкуването между общностната съдебна практика и тази на органите по Конвенцията. То отбелязва, че системата от правни средства за защита в общностното право, която изключва жалба от частноправен субект за отмяна на акт, който не го засяга пряко и лично, осигурява по-малка защита от тази по Конвенцията.

Италианското правителство отбелязва в устното си становище, че държавите членки доброволно са приели по отношение на компетентността им да се прилагат механизми за международен контрол върху защитата на правата на човека. Прехвърлянето на държавна компетентност на Общността изисквало

за нея да се прилага същият международен контрол, за да се възстанови първоначално желаното от държавите членки равновесие.

Австрийското правителство изтъква необходимостта от еднакво тълкуване на Конвенцията, постепенното задълбочаване на предвидената в Договора за Европейския съюз интеграция — област, в която защитата на правата на човека е от особено значение, както и свързаните с общностната публична служба спорове.

Финландското правителство уточнява, че присъединяването е необходимо с оглед на засилването на социалния аспект на Договора. Предвидените в Единния европейски акт нови правни основания за компетентност и утвърждаването на принципа на субсидиарност все пак ограничавали приложното поле на член 235 от Договора. Прилагането на тази разпоредба зависело от структурата и съдържанието на споразумението за присъединяване.

3. Испанското, френското, ирландското, португалското правителство и правителството на Обединеното кралство посочват, че нито Договорът за ЕО, нито Договорът за Европейския съюз съдържат разпоредба, предоставяща специфична компетентност на Общността в областта на правата на човека, която да може да послужи за правно основание на предвиденото присъединяване. Член Е, параграф 2 от Договора за Европейския съюз само конституционализирал достиженията на общностната съдебна практика в областта на защитата на правата на човека и впрочем предвиждал тази защита само чрез общите принципи на общностното право.

Френското и португалското правителство добавят, че член Й.1, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, отнасящ се до общата външна политика и политиката на сигурност, както и член К.2, параграф 1 от този договор, отнасящ се до правосъдието и вътрешните работи, които впрочем не попадали в обхвата на правомощията на Съда, имат характер на програма и не предоставят специфична компетентност на Общността. Френското правителство изключва и член 130ф от Договора за ЕО.

Испанското, френското, ирландското, португалското правителство и правителството на Обединеното кралство се противопоставят и на евентуално прилагане на член 235 от Договора. Всъщност спазването на правата на човека не било споменато сред целите на Общността, посочени в членове 2 и 3 от Договора. Правителството на Обединеното кралство добавя, че позоваването на член Е, параграф 2 от Договора за Европейския съюз също не можело да обоснове прилагането на член 235.

Тези правителства оспорват обстоятелството, че празнина в правото или недостатъчна степен на защита на правата на човека налагат предвиденото

присъединяване. Чрез практиката на Съда Конвенцията била фактически реципирана в общностния правен ред и изцяло включена в съвкупността от общностни правни норми. Френското правителство изброява основните права, установени в Конвенцията, чието спазване осигурява Съдът.

Португалското правителство добавя, че опасността от различно тълкуване на разпоредбите на Конвенцията от Съда на Европейските общности и Европейския съд по правата на човека е теоретична и може да се обясни със специфичните цели на Общността за икономическа и политическа интеграция. Това правителство изтъква възможността за отпращане от Съда на Европейските общности на преюдициално запитване до Европейския съд по правата на човека във връзка с тълкуването на Конвенцията.

Според правителствата общностното право включвало пълна система от правни средства за защита в полза на частноправните субекти. Присъединяването не се налагало в рамките на функционирането на общия пазар.

4. Датското правителство заема нюансирана позиция. То изтъква празнината в защитата на правата на човека, що се отнася до общностната публична служба, като същевременно признава, че тази празнина има не материалноправен, а процесуален характер. Спазването на Конвенцията чрез един вид самоограничение, което си налага Съдът, било различно от спазването по силата на международно задължение, дори разликата да е теоретична. Предимството на присъединяването било главно политическо, тъй като то подчертавало значението, което се отдава на спазването на правата на човека. Присъединяването щяло също да позволи на Общността сама да осигури защитата си, в случай че общностното право бъде оспорено пред органите, предвидени в Конвенцията. Правителството отбелязва в това отношение, че по принцип споровете се отнасят до съчетаването на общностни и национални норми, при което по принцип се оспорват националните норми; при това положение институциите, по-специално Комисията, биха могли да подпомогнат националното правителство пред органите по Конвенцията.

На това политическо предимство датското правителство противопоставя практически и правни проблеми. Понастоящем присъединяването било възможно само за държавите; позицията на останалите договарящи страни не била сигурна; присъединяване на Общността можело да породи проблеми по отношение на дерогациите, предоставени на държавите членки, както и по отношение на изразените от тях резерви; вероятно нямало да има присъединяване към цялата Конвенция; трябвало да се създаде механизъм, за да се определи структурата, която отговаря за нарушението на Конвенцията, тъй като а priori оспорваният акт щял да бъде национален; поставял се и въпросът за представителството на Общността в контролните органи по Конвенцията, по-специално в бъдещия единен Съд. С оглед на

сериозността на тези проблеми датското правителство предлага сключване на споразумение между Общността и договарящите страни по Конвенцията, позволяващо на Съда на Европейските общности да отправи преюдициално запитване до Европейския съд по правата на човека по въпроси, свързани с правата на човека, и на Европейския съд по правата на човека да иска от Съда на Европейските общности да се произнесе с преюдициално заключение по общностното право.

VI – Въпросът за съвместимостта на присъединяването с членове 164 и 219 от Договора

1. Комисията, Парламентът, както и белгийското, датското, германското, гръцкото, италианското, австрийското, финландското и шведското правителство посочват, че предвиденото присъединяване, по-конкретно прилагането за Общността на правораздавателната система по Конвенцията, не противоречи на членове 164 и 219 от Договора.

Комисията отбелязва, че противно на случая със Споразумението за Европейското икономическо пространство, целите на Конвенцията и на Договора се припокриват в областта на правата на човека. Конвенцията създавала класически механизъм за международноправен контрол и решенията на Европейския съд по правата на човека нямали непосредствено действие във вътрешния правен ред. Безспорно Конвенцията включвала специфичната индивидуална жалба. Все пак ставало въпрос само за способ за контрол, успореден с предоставената на договарящите страни възможност да подават жалби; освен това противоречиво било да се приеме този механизъм за контрол и да се изключи възможността за подаване на индивидуални жалби. Европейският съд по правата на човека нямало да се произнася по въпроса за разпределението на компетентността между Общността и държавите членки — въпрос, уреден само в общностния правен ред. Така възможността за обжалване между Общността и държавите членки трябвало да бъде изключена.

Не можело да се твърди и че механизмът за контрол по Конвенцията, доколкото обхваща цялата компетентност на Общността, поставя под въпрос автономията на общностния правен ред. Всъщност Конвенцията налагала само минимални стандарти. Механизмът за контрол нямал непосредствено действие в общностния правен ред. На последно място, тъй като не се смята, че този механизъм противоречи на конституционните принципи на държавите членки, съвсем не може да се счита, че той е несъвместим с принципите на общностното право.

Парламентът припомня посоченото по-горе Становище 1/91, в което Съдът признава възможността Общността да се подчини на решенията на международна юрисдикция. Упражняването на контрол върху Общността от компетентна юрисдикция в областта на правата на човека съответствало на

развитието на общностната система, която вече не се отнасяла до икономическия оператор, а до гражданина на Съюза. Външният контрол в областта на правата на човека нямало да засегне автономията на общностния правен ред в по-голяма степен от тази на държавите членки. Парламентът препраща към посочената по-горе Резолюция от 18 януари 1994 г., в която той отбелязва значението на прякото обжалване пред международна юрисдикция за разглеждане на съвместимостта на общностен акт с правата на човека и подчертава, че предвиденото присъединяване не може да постави под въпрос правомощията на Съда по въпроси, свързани с общностното право.

Според белгийското правителство Съдът трябвало да реши дали, когато са извлечени от Конвенцията, включените в общностния правен ред основни права стават част от общностното право, или запазват специфичния си характер. Според отговора предвиденото присъединяване можело да окаже или да не окаже влияние върху автономията на общностното право.

Най-напред правителството отбелязва, че правата и свободите по Конвенцията имат собствен статут сред общите принципи на общностното право. Всъщност Конвенцията установявала само минимален праг на защита и не засягала развитието на тази защита въз основа на другите признати от Съда източници, а именно общностния правен ред в тесен смисъл и общите конституционни традиции. Когато се позовава на Конвенцията, Съдът взима под внимание тълкуването, дадено от органите по Конвенцията, като по този начин подчертава специалното място на гарантираните с Конвенцията права в общностния правен ред. С оглед на това автономията на общностния правен ред по смисъла на посочените по-горе Становище 1/91 и Становище 1/92 вече е само относителна.

На следващо място белгийското правителство посочва, че споразумението, чието сключване предстои, запазва автономията на общностния правен ред. Съгласно възможността, предоставена в член 62 от Конвенцията, е изключено подаването на жалби между Общността и нейните държави членки, с което се спазвал член 219 от Договора. За да се избегне всякакво външно влияние върху разпределянето на компетентността между Общността и държавите членки, при индивидуална жалба последните биха могли да вземат позиция по въпроса кой носи отговорност за твърдяното нарушение; механизмът, който трябвало да бъде създаден, щял да се ръководи от приложение IX към Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право от 10 декември 1982 г.

То подчертава на трето място, че не е желателна абсолютна автономия на общностния правен ред в областта на правата и свободите, гарантирани от Конвенцията. Всъщност не можел да се отстрани рискът органите по Конвенцията да признаят правомощието си да се произнасят по съвместимостта с Конвенцията, ако не на общностните актове, то поне на

националните актове за изпълнение, ако правата на човека в общностния правен ред се защитават в по-малка степен, отколкото в рамките на Конвенцията.

Дори и Съдът да заключи, че критериите относно автономията на общностния правен ред, изведени от посочените по-горе Становище 1/91 и Становище 1/92, са приложими, предвиденото присъединяване можело да се осъществи.

Белгийското правителство изтъква в това отношение липсата на всякаква лична и функционална връзка между Съда и органите по Конвенцията. Европейският съд по правата на човека можел единствено да задължи въпросната страна да се съобрази с неговите решения, без да може да отмени или обезсили оспорвания национален акт. Що се отнася за последиците от решенията на този Съд, правителството разграничава два случая. Ако разпоредбата на Конвенцията е достатъчно точна и пълна, спазването ѝ ще бъде осигурено със самото признаване на пряката ѝ приложимост. Ако нарушената разпоредба не е пряко приложима, държавата ще трябва да вземе съответните мерки, за да преустанови това нарушение. Автономията на общностния правен ред в никакъв случай не се поставяла под съмнение.

Според датското, германското, гръцкото, италианското, австрийското и финландското правителство в посоченото по-горе Становище 1/91 Съдът допуска възможността Общността да се подчини на юрисдикция, създадена с международно споразумение за тълкуването и прилагането на това споразумение, при условие че не е засегната автономията на общностния правен ред. В това отношение Съдът подчертал по-специално необходимостта от зачитане на независимостта на общностните юрисдикции и на монопола на Съда при тълкуване на общностното право.

Датското правителство подчертава, че в Споразумението за Европейското икономическо пространство трудността се състои в обстоятелството, че това право се припокрива с общностното. В конкретния случай вземането предвид на практиката на органите по Конвенцията от общностните институции, включително и от Съда, се ограничавало само до свързания с правата на човека аспект. Без да иска окончателно да разреши въпроса, правителството подчертава, че влиянието на съдебната практика по Конвенцията върху тази на Съда вече съществува, което потвърждава съвместимостта на присъединяването с Договора.

Германското правителство уточнява също, че въпросът за разпределянето на компетентността между Общността и държавите членки продължава да бъде от компетентността на Съда на Европейските общности, тъй като Европейският съд по правата на човека не се произнася по вътрешното право на договарящите страни. Съдът на Европейските общности гарантирал основните права чрез едновременно позоваване на конституционната

традиция на държавите членки и на Конвенцията и достигал по-висока степен на защита от тази по Конвенцията. В такъв случай не можело да се твърди, че автономията на общностното право се поставя под въпрос, тъй като едни и същи разпоредби се тълкували различно поради различните им цели. Единственото задължение, което Конвенцията налага на Общността, а именно спазването на минимално равнище, оставало в границите, споменати в посоченото по-горе Становище 1/91. Освен това германското правителство изтъква липсата на лична връзка между двата правораздавателни органа.

Гръцкото правителство счита, че евентуалната намеса на Европейския съд по правата на човека в общностния правен ред се ограничава до тълкуването на правата, които са гарантирани в Конвенцията. Зачитането на автономията на общностния правен ред не забранявало всякаква външна намеса, а изисквало спазване на основните принципи и институционалното равновесие в общностното право. Отчитането от Европейския съд по правата на човека на особеностите на общностното право трябвало да се гарантира с участието на съдия от Общността, който да не е същевременно член на Съда на Европейските общности.

Италианското правителство отбелязва в устното си становище, че споразумението за присъединяване трябва да е съобразено с критериите, установени от Съда в посочените по-горе становища 1/91 и 1/92, що се отнася до спазването на общностния правен ред. В това отношение правителството подчертава обстоятелството, че решенията на Европейския съд по правата на човека нямат непосредствено действие във вътрешния правен ред и че не могат да имат за последица обявяването на незаконосъобразността на вътрешните актове.

Австрийското правителство подчертава разликата със Споразумението за Европейското икономическо пространство. Присъединяването нямало да създаде съвкупност от норми, която да съдържа основно вече установени в общностния правен ред правила и която да трябва да се интегрира в този ред. Европейският съд по правата на човека не бил компетентен да се произнася по въпроси от общностното право, което в това отношение се приравнява на правните системи на държавите — страни по Конвенцията.

Шведското правителство счита, че можело да съществува несъвместимост на присъединяването с членове 164 и 219 от Договора само в случай на риск от незачитане на задължителния характер на решенията на Съда и поради това от накърняване на автономията на общностния правен ред. За да се избегне този риск, шведското правителство предлага със специално споразумение да се изключат от уреждането на споровете по Конвенцията споровете между държавите членки или между тях и Общността. То споменава също и идеята за механизъм за отправяне на преюдициално запитване от Европейския съд по правата на човека до Съда на Европейските общности по свързани с общностното право въпроси.

Финландското правителство не изключва възможността предвиденото присъединяване и упражняването от Европейския съд по правата на човека на правораздавателни правомощия по отношение на общностните институции да имат последици за тълкуването от Съда на разпоредби на общностното право, доколкото те засягат правата на човека. Ако се приложат принципите, изведени от Съда в посоченото по-горе Становище 1/91, би трябвало все пак да се признае, че правата на човека, защитени чрез общите принципи на общностното право, не са част от икономическото и търговското ядро на това право и че присъединяването не накърнява неговата автономия.

2. Испанското, френското, ирландското, португалското правителство и правителството на Обединеното кралство посочват, че присъединяването на Общността към Конвенцията е несъвместимо с Договора, по-специално с членове 164 и 219 от него. Позовавайки се на посочените по-горе становища 1/91 и 1/92, правителствата подчертават, че предвиденото присъединяване поставя под съмнение автономията на общностния правен ред и правораздавателния монопол на Съда.

Испанското правителство посочва в това отношение членове 24 и 25 от Конвенцията, с които се уреждат междудържавните и индивидуалните жалби, член 45, с който се предоставя правомощие на Европейския съд по правата на човека да се произнася по тълкуването и прилагането на Конвенцията, членове 32 и 46, съгласно които решенията на органите по Конвенцията имат задължителна сила, член 52 относно окончателния характер на решенията на Европейския съд по правата на човека, член 53, който задължава договарящите страни да спазват решенията и член 54, съгласно който Комитетът на министрите следи за изпълнението на решенията. Член 62 от Конвенцията, съгласно който всички спорове между договарящите страни относно тълкуването или прилагането на Конвенцията се подчиняват на предвидените в нея процедури за решаване на спорове, бил несъвместим с член 219 от Договора; следвало да се предвиди резерва или специално споразумение, за да се изключат споровете между държавите членки или между тях и Общността. Противно на критериите, установени в посочените по-горе становища 1/91 и 1/92, контролните органи по Конвенцията нямало да се ограничат до тълкуването ѝ, а щели да разглеждат законосъобразността на общностното право спрямо Конвенцията, което щяло да засегне съдебната практика на Съда.

Френското правителство уточнява, че общностният правен ред разполага със самостоятелна и специфична организация на правораздаване. При сегашното положение не бил установен и не можело да бъде установен правен способ за защита, за да се разглеждат свързани с правата на човека въпроси, извън спазването на правото, възложено като общ принцип на Съда.

Френското правителство засяга и въпроса за предварителното изчерпване на вътрешноправните средства за защита. В общностния правен ред възможността частноправните субекти да подават жалби или искове била ограничена и в повечето случаи Съдът бил сезиран чрез преюдициално запитване. Следвало да се разгледа въпросът дали органите по Конвенцията няма да принудят Общността да разшири достъпа до производството по постановяване на преюдициално заключение или, напротив, дали те няма да могат евентуално да откажат да вземат предвид това производство при преценката на условието за изчерпване на вътрешноправните средства за защита. Тогава щяло да бъде по-лесно да се измени член 173, втора алинея от Договора, за да се даде възможност на частноправните субекти да оспорват общностните актове, които поставят под съмнение основните им права.

Френското правителство подчертава риска от това спорове, свързани с общностното право, да бъдат отнесени пред органи по Конвенцията, състоящи се от граждани на държавите — членки на Съвета на Европа, които не са членки на Общността. Също така то отбелязва трудностите, свързани с участието на съдии от Общността в контролните органи по Конвенцията. При тези условия присъединяването можело да бъде извършено само след изменение на Договора, включително на Протокола за Статута на Съда.

Ирландското правителство отбелязва в устното си становище, че присъединяването на Общността към Конвенцията поставя под въпрос изключителното правомощие на Съда по членове 164 и 219 от Договора да решава всички спорове относно прилагането и тълкуването на Договора.

Португалското правителство подчертава също, че контролните органи по Конвенцията имат правомощието да прилагат и тълкуват разпоредби с хоризонтално действие; това правомощие неизбежно би оказало въздействие върху прилагането и тълкуването на общностното право. Безспорно член 62 от Конвенцията позволявал да се изключат предвидените в член 24 от Конвенцията междудържавни жалби, за да се спази член 219 от Договора. Ratio legis на този член обаче не можело да се ограничи до хипотезата на спор между държави членки, а означавало, че трябва да се избегне способ за съдебно разрешаване на спорове, различен от прилагания от Съда, да оказва въздействие върху тълкуването и прилагането на Договора. Всъщност щяло да се наложи Европейският съд по правата на човека да тълкува общностното право и да взема решения относно компетентността на Общността. Трудно можел да се приложи механизъм, позволяващ на Общността и на държавите членки да решават въпросите относно компетентността. За да определи дали са изчерпани вътрешноправните средства за защита, Европейският съд по правата на човека щял да може дори да се произнася по правомощията на Съда на Европейските общности; така щяло да се наложи той да решава дали частноправен субект е могъл да

подаде жалба за отмяна на общностен акт, когато последният го засяга пряко и лично.

Испанското правителство и правителството на Обединеното кралство изтъкват също правните последици от решенията на Европейския съд по правата на човека и на бъдещия единен Съд. Те подчертават по-специално, че този Съд е компетентен да обезщети по справедлив начин увредената страна, например под формата на парично обезщетение. В случай на присъединяване Съдът щял да се откаже, в областта на прилагането на Конвенцията, от правото на последна дума при тълкуване на общностното право. Противно на критериите, предвидени в посоченото по-горе Становище 1/91, Европейският съд по правата на човека нямало да се ограничи до това да тълкува и прилага международно споразумение. Той щял да участва в тълкуването и прилагането на общностното право и да се произнася по компетентността на Общността и на държавите членки.

3. Нидерландското правителство се ограничава до това да отбележи проблемите, които следва да се анализират, преди да се вземе решение по целесъобразността на присъединяването, без да заема ясна позиция. То изтъква по-специално въпроса за съвместимостта на отношенията между Съда на Европейските общности и органите по Конвенцията с член 164 от Договора, въпроса за положението на държавите членки, договарящи страни по Конвенцията и членки на Общността, що се отнася до изпълнението на съответните им задължения по общностните договори и по Конвенцията, и проблема за определянето на отговорността на Общността и на държавите членки относно спазването на Конвенцията.

Становище на Съда

По допустимостта на искането за становище

1. Ирландското правителство и това на Обединеното кралство, както и датското и шведското правителство поддържат, че искането за становище не е допустимо или поне изтъкват прибързания му характер. Те поддържат, че няма споразумение, чието съдържание да е достатъчно точно, за да може Съдът да разгледа съвместимостта на присъединяването с Договора. Според тези правителства не можело да се твърди, че е налице споразумение, чието сключване предстои, при положение че Съветът все още не бил приел принципно решение за започването на преговори по споразумението.
2. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 228, параграф 6 от Договора Съветът, Комисията или държава членка могат да получат становище от Съда относно това дали споразумението, чието сключване предстои, е съвместимо с разпоредбите на Договора.

3. Тази разпоредба има за цел, както Съдът установява последно в Становище 3/94 от 13 декември 1995 г. (все още непубликувано в *Rescueit*, точка 16), да предотврати усложненията, които биха могли да последват от оспорване пред Съда на съвместимостта с Договора на обвързващи Общността международни споразумения.
4. Освен това Съдът отбелязва в това становище (точка 17), че съдебно решение, с което евентуално се установява, че с оглед на съдържанието му или с оглед на приетата за сключването му процедура такова споразумение е несъвместимо с разпоредбите на Договора, неминуемо ще създаде сериозни затруднения не само на общностно равнище, но и в международните отношения и ще създаде опасност от увреждане на всички заинтересувани страни, включително и на трети страни.
5. За да се избегнат такива усложнения, в Договора се установява изключителната процедура на предварително сезиране на Съда, за да се провери преди сключването на споразумението дали то е съвместимо с Договора.
6. Става въпрос за специална процедура на сътрудничество между Съда, от една страна, и от друга — общностните институции и държавите членки, с която в съответствие с член 164 от Договора Съдът трябва да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договора на етап, предхождащ сключването на споразумение, което може да доведе до оспорване на законосъобразността на общностен акт за сключването, изпълнението или прилагането му.
7. Що се отнася до съществуването на проект за споразумение, налага се изводът, че в конкретния случай както в момента на сезирането на Съда, така и в момента, в който той дава своето становище, преговорите още не са започнали и точното съдържание на споразумението, с което Общността възнамерява да се присъедини към Конвенцията, не е определено.
8. За да се прецени доколко тази липса на уточнения относно съдържанието на споразумението засяга допустимостта на искането, следва да се направи разграничение според предмета на искането.
9. Както следва от становищата, представени от правителствата на държавите членки и от общностните институции, присъединяването на Общността към Конвенцията повдига два основни въпроса, а именно, от една страна, този за компетентността на Общността да сключи такова споразумение и от друга — въпроса за неговата съвместимост с разпоредбите на Договора, в частност тези, отнасящи се до правомощията на Съда.

10. Що се отнася до въпроса за компетентността, следва да се припомни, че в Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г. (Recueil, стр. 2871, точка 35) Съдът постановява, че при решаване на въпрос относно компетентността, в интерес на общностните институции и на заинтересуваните държави, включително трети страни, е да се изясни този въпрос още при започването на преговорите и дори преди да се водят преговори по съществените елементи на споразумението.
11. Единственото условие, което Съдът посочва в това становище, е предметът на споразумението, чието сключване предстои, да е известен преди започване на преговорите.
12. Няма съмнение обаче, че в настоящето искане за становище предметът на споразумението, чието сключване предстои, е известен. Всъщност независимо от условията за присъединяване на Общността към Конвенцията, общият предмет на тази конвенция, уредените в нея въпроси и институционалното значение на такова присъединяване за Общността са напълно известни.
13. Допустимостта на искането за становище не може да бъде оспорвана с мотива, че Съветът още не е приел решение за започване на преговори и че поради това не е налице споразумение, чието сключване предстои, по смисъла на член 228, параграф 6 от Договора.
14. Всъщност макар да не е прието такова решение, присъединяването на Общността към Конвенцията е предмет на различни проучвания и предложения на Комисията и е включено в дневния ред на Съвета в момента на сезирането на Съда. Впрочем обстоятелството, че Съветът е започнал процедурата по член 228, параграф 6 от Договора, предполага, че той предвижда възможността да води преговори и да сключи такова споразумение. Така искането за становище явно се основава на легитимния стремеж на Съвета да бъде запознат с обхвата на правомощията си преди да приеме решение за започване на преговори.
15. Освен това следва да се отбележи, че обхватът на искането за становище, доколкото се отнася до въпроса за компетентността на Общността, е достатъчно ясен и че формално решение на Съвета за започване на преговори не е необходимо, за да се уточни допълнително този предмет.
16. На последно място, полезното действие на процедурата по член 228, параграф 6 от Договора изисква да е възможно Съдът да бъде сезиран с въпроса относно компетентността не само от момента на започване на преговорите, (Становище 1/78, точка 35), а и преди формалното започване на тези преговори.

17. При тези обстоятелства, след като въпросът относно компетентността на Общността за присъединяване е предварително повдигнат в рамките на Съвета, в интерес на Общността, на държавите членки и на останалите държави, които са страни по Конвенцията, е да получат отговор на този въпрос преди започването на преговорите.
18. От гореизложеното следва, че искането за становище е допустимо, доколкото се отнася до компетентността на Общността да сключи споразумение от вида на разглежданото.
19. Посоченото обаче не важи за въпроса за съвместимостта на споразумението с Договора.
20. Всъщност за да даде обстоятелствен отговор на въпроса за съвместимостта на присъединяването на Общността към Конвенцията с правилата на Договора, по-специално с членове 164 и 219 относно правомощията на Съда, същият трябва да разполага с достатъчно информация за реда, по който установените в Конвенцията настоящи и бъдещи механизми за съдебен контрол ще се прилагат за Общността.
21. При все това се налага изводът, че на Съда не е дадено никакво уточнение относно предвидените решения за конкретното уреждане на контрола, упражняван върху Общността от международна юрисдикция.
22. От гореизложеното следва, че Съдът не е в състояние да даде становище относно съвместимостта на присъединяването към Конвенцията с правилата на Договора.

По компетентността на Общността да се присъедини към Конвенцията

23. От член 3б от Договора, съгласно който Общността действа в рамките на компетентността, предоставена ѝ от Договора, и с оглед на целите, предвидени в него, следва, че тя разполага само с предоставена компетентност.
24. Спазването на принципа на предоставена компетентност се налага както за вътрешната, така и за международната дейност на Общността.
25. Общността действа обикновено въз основа на специфична компетентност, която, както Съдът е постановил, не трябва непременно да следва изрично от конкретни разпоредби на Договора, а може да бъде и имплицитно изведена от тези разпоредби.

26. Така, в областта на международните отношения на Общността, предмет на настоящето искане за становище, съгласно постоянната съдебна практика компетентността на Общността да поема международни задължения може да следва не само от изричните разпоредби на Договора, но и да произтича имплицитно от тези разпоредби. Съдът заключава по-конкретно, че винаги когато общностното право установява за общностните институции правомощия във вътрешен план с оглед реализирането на определена цел, на Общността се предоставя компетентност да поеме международните задължения, необходими за осъществяването на тази цел, дори при липса на изрична разпоредба в това отношение (вж. Становище 2/91 от 19 март 1993 г., Recueil, стр. I-1061, точка 7).
27. Следва да се констатира, че нито една разпоредба от Договора не предоставя по принцип на общностните институции правомощието да установяват правила в областта на правата на човека или да сключват международни споразумения в тази област.
28. При липса на изрични или имплицитни специфични правомощия в тази област, следва да се разгледа дали член 235 от Договора може да представлява правно основание за присъединяването.
29. Член 235 цели да компенсира липсата на правомощия за действие, предоставени изрично или имплицитно на общностните институции посредством определени разпоредби на Договора, доколкото такива правомощия все пак се оказват необходими за осъществяване на функциите на Общността с оглед на постигането на някоя от определените с Договора цели.
30. След като е неразделна част от институционален ред, основаващ се на принципа на предоставена компетентност, тази разпоредба не може да бъде основание за разширяване на областта на компетентност на Общността отвъд общата рамка, произтичаща от всички разпоредби на Договора, и по-специално от разпоредбите, които определят задачите и действията на Общността. Във всеки случай тя не може да служи за основание за приемането на разпоредби, които по същество ще имат за последица изменение на Договора, без да е спазена предвидената в него за тази цел процедура.
31. Именно с оглед на изложеното по-горе следва да се разгледа дали присъединяването на Общността към Конвенцията може да се основава на член 235.
32. Следва първо да се припомни, че значението на спазването на правата на човека е подчертано в различни декларации на държавите членки и

общностните институции (посочени в точка III.5 от частта относно фактите). То се споменава и в преамбюла на Единния европейски акт, както и в преамбюла и в член Е, параграф 2, член Й.1, параграф 2, пето тире и член К.2, параграф 1 от Договора за Европейския съюз. Впрочем в член Е се уточнява, че Съюзът зачита основните права, така както те са гарантирани по-специално от Конвенцията. Член 130ф, параграф 2 от Договора за ЕО предвижда, че политиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие допринася за осъществяването на целта за зачитане на човешките права и на основните свободи.

33. На следващо място трябва да се отбележи, че според постоянната съдебна практика основните права са неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът. 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. Във връзка с това Съдът уточнява, че Конвенцията има особено значение (вж. по-специално Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT, C-260/89, Recueil, стр. I-2925, точка 41).
34. Макар следователно спазването на правата на човека да е условие за законосъобразността на общностните актове, все пак се налага изводът, че присъединяването към Конвенцията би довело до съществена промяна на настоящия общностен режим на защита на правата на човека, тъй като то предполага включването на Общността в отделна международна институционална система, както и включването на всички разпоредби на Конвенцията в общностния правен ред.
35. Такава промяна на режима на защита на правата на човека в Общността, институционалните последици от която също биха били съществени както за Общността, така и за държавите членки, би имала конституционен мащаб и следователно по естеството си би надхвърлила пределите на член 235. Тя би могла да бъде осъществена само посредством изменение на Договора.
36. Ето защо следва да се заключи, че съгласно действащото общностно право Общността няма компетентност да се присъедини към Конвенцията.

Следователно

СЪДЪТ,

състоящ се от: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н C. N. Kakouris, г-н D. A. O. Edward, г-н J.-P. Puissochet и г-н G. Hirsch, председатели на състави, г-н G. F. Mancini, г-н F. A. Schockweiler (докладчик), г-н J. C.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias