

СРЕДСТВАТА ЗА ПРАВНА ЗАЩИТА СЛЕД ВЛИЗАНЕТО В СИЛА НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

Галина Григорова-Младенова

"Няма нищо по-трудно от осъществяване, нито по-съмнително за постигане на успех, нито по-опасно за управление, отколкото първите стъпки при създаването на нов ред!"

Николо Макиавели, XV-XVI в.

Обединена Европа е стара мечта на хората от континента. Във вековете тя се е преплела тясно с имперските идеи - от Древния Рим до Третия райх, през Карл Велики и Наполеон I Бонапарт. Винаги се е разчитало на силата, на наложената с насилие воля над врага. Днес войната е обявена за международно престъпление от Устава на ООН и отговор на всички международни проблеми и въпроси се търси чрез принципа за съгласуване на волите.

В последните години понятията Европейски съюз (ЕС) и ефективна съдебна защита трайно навлязоха в съзнанието и речника на българина.

Принципът за ефективна съдебна защита съставлява общ принцип на правото на Европейския съюз, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и който е провъзгласен в член 6 и член 13 на Европейската конвенция за правата на човека. Същият принцип е преутвърден в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, чиято първа алинея гласи: „Всеки, чиито права и свободи гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.”

Системата на правните средства за защита в правото на ЕС се характеризира от обстоятелството, че „съдебната власт” в ЕС не се упражнява единствено от Съда на Европейския съюз. Тя се споделя от него и от националните съдилища. Съдебната система на ЕС е функция на синхронизацията между съдилищата на Съюза в прекия смисъл, от една страна, и тези на държавите членки – от друга.

Принципът на процесуалната автономия определя условията, при които се осигурява защитата, която правните извличат от правото на ЕС и от неговия директен ефект.

Съществуват няколко различни правни средства, които при условията на известно допълване осигуряват достъп до съд в системата на правото на ЕС. Те включват:

Искът пред националния съд, съчетан с преюдициално запитване, отправено на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС, предишен член 234 ДЕО), който предлага един непряк механизъм за защита срещу актове и действия на институции на Съюза:

Искът за общетение на вреди, основан на извъндоговорната отговорност на ЕС, предвидена в член 340 ДФЕС (предишен член 288 ДЕО). Този иск предоставя втора възможност за достъп до съд, респективно до съдебен контрол за законосъобразност на един акт на институция на Съюза, какъвто е и.

Прекият иск за отмяна, предявен по член 263 ДФЕС (предишен член 230 ДЕО).

Позоваването – на основание член 277 ДФЕС (предишен 241 ДЕО) - на възражение за незаконосъобразност срещу акт с общо действие, на основание на който е приета една конкретна мярка. Това е извънреден способ, с който може да се поиска от Съда на ЕС осъществяване на контрол за законност на един акт на Съюза.

Към това изброяване е и формулираният от страна на СЕС като общ принцип на правото на ЕС – принцип на имуществена отговорност на държавите членки за вреди, причинени на физически или юридически лица, вследствие на нарушение, респективно неприложение или неправилно приложение на правото на ЕС.

Новите положения в осигуряването на ефективна правна защита на гражданите и юридическите лица, които се съдържат в Договора от Лисабон се изразяват в следното.

Контролът за законност се разпространява и върху актовете на Европейския съвет (член 263 ДФЕС), което е в съответствие с призиванието по силата на този договор – на Европейския съвет като една от институциите на Съюза. Оспорването на законността на акт на Европейския съвет е ограничено от гледна точка на субектите и условията за завеждане на такъв иск, визирани в алинея четвърта на член 263 ДФЕС.

В рамките на контрола за спазване принципа на субсидиарност СЕС е компетентен да се произнася и по искиове за установяване на нарушения на този принцип (чрез законодателни актове). Тези искиове могат да бъдат предявени от държава членка или предадени от нея съгласно правния и ред от името на национален парламент или негова камара. Това ново положение е свързано със засилената роля на националните парламенти в процеса на вземане на решения на европейско равнище.

Новото правомощие на Съда на ЕС, което подлежи да бъде упражнявано по реда на член 263 ДФЕС за контрол относно законосъобразността на законодателен акт от гледна точка за спазването на принципа на субсидиарност, представлява гаранция за пълноценното реализиране на ролята на националните парламенти в Европейския съюз, а оттам – и за засилване участието на гражданите в процеса на вземане на решения в ЕС. Принципът на субсидиарност означава приближаване на процеса на вземане на решения до гражданите.

Направено е допълнение с последната алинея на член 267 ДФЕС - разпоредба, която урежда преюдициалното запитване. По силата на това допълнение, когато въпрос във връзка с тълкуването на договорите и/или валидността и тълкуването на актовете на институции, органите, службите или агенциите на Съюза бъде повдигнат по висящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок. Процедурата се изразява в олекотяване на писмената фаза на производството, в рамките на която страните по основното производство, държавата членка, към която принадлежи запитващата юрисдикция, и институциите на Съюза, представят писмени становища, както и във възможност да не се провежда въобще тази фаза.

Преди влизането в сила на Договора от Лисабон, чрез допълнение на Статута на Съда на Европейския съюз, изразяващо се в създаването на член 23а, както и на Процедурния правилник на Съда, изразяващо се в нов член 104б, е въведено така нареченото „спешно производство“, което се прилага от 1.03.2008 г. Спешното производство се прилага и по въпроси, свързани с родителските права и въобще по въпроси, които се отнасят до цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Бързото разглеждане и разрешаване на съответно дело е важен елемент от същността на концепцията за ефективна правна защита.

Значимостта на изискването за разглеждане на делото „в разумен срок“ се увеличава и предвид предстоящото присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция по правата на човека.

Договорът от Лисабон смекчава условията за допустимост на исковите, предявявани от физически и юридически лица, относно законосъобразността на актовете на институциите на Съюза. Това се изразява в това, че непривилегированите ищци (привилегировани са държава членка, Европейския парламент, Съветът и Европейската комисия – за тях не се отнасят тези условия за допустимост) могат да търсят съдебна защита или да поискат да се упражни съдебен контрол в три хипотези:

1. Адресатът на едно решение може да оспори неговата законосъобразност пред Общият съд или пред Съда.

2. Втората хипотеза е класическата формула за акт, който засяга жалбоподателя пряко и лично.

3. Третата хипотеза, която е новата – „подзаконов акт“, който го засяга пряко (отпада изискването лично) и който не включва мерки за изпълнение.

Понятието „подзаконови“ актове не е дефинирано от ДФЕС и задължението за тълкуването му пада върху Съда на Европейския съюз, а в момента съществуват два противоположни доктринални подхода.

По отношение на държавите членки Договорът от Лисабон предвижда едно ново задължение. Съгласно член 19, параграф 2, ал. 2 ДЕС държавите членки осигуряват правни средства за ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Включването на тази разпоредба в ДЕС е пряка последица от практиката на Съда на Европейския съюз, по силата на която върху държавите членки тежи задължението да създадат такива системи от средства за правна защита и процедури, които да осигуряват зачитането на правото на ефективна съдебна защита.

Най – същественият ефект от Договора от Лисабон се състои в разпространето на юрисдикцията на Съда върху цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Това става по силата на премахването на така наречената Стълбова структура на ЕС и вследствие на отмяната на предишните член 35 ДЕС и член 68 ДЕО, с което отпадат важни ограничения върху правомощията му. Така, когато се отнася до полицейско сътрудничество и съдебно сътрудничество по наказателни дела, компетентността на Съда на Европейския съюз да се произнася с преюдициални

заклучения става задължителна и не е подчинена на декларация от страна на всяка държава членка, признаваща тази компетентност и указваща националните юрисдикции, които могат да сезират СЕС с преюдициални запитвания.

Съгласно член 10 от протокол 36 по отношение на актовете в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси член 35 ДЕС в редакцията му, която предхожда влизането в сила на Договора от Лисабон, остава в сила за преходен период от пет години, считано от влизането в сила на Договора от Лисабон. Независимо от това ограничението не се отнася, включително и през преходния 5-годишен период, за измененията на актовете или за новоприети актове в посочените области (член 10, параграф 2 от Протокол № 36). В сферите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейско сътрудничество (съответно глави 4 и 5 от дял V на част трета ДФЕС) Съдът на Европейския съюз не е компетентен да проверява валидността или пропорционалността на операции, проведени от полицията или други правоприлагащи служби в държавата членка, нито да се произнася относно изпълнението на задълженията на държавите членки за подържане на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

Когато се отнася до визите, убежището, имиграцията и другите политики, свързани със свободното движение на лица, съдът може да бъде сезиран от всички национални юрисдикции или от тези, чийто актове са окончателни и не подлежат на обжалване.

Независимо от премахването на стълбовата структура компетентността на Съда в материята на общата външна политика и политиката на сигурност остава ограничена. Както е посочено в член 275, ал.1 ДФЕС, Съдът не е компетентен по отношение на разпоредбите в тази област, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби. Съгласно втората алинея на член 275 ДФЕС Съдът е компетентен да контролира спазването на член 40 ДЕС, тоест разграничаването на общата външна политика и политиката на сигурност от другите компетентности на Съда. Съдът е компетентен да се произнася по искиове, заведени при условията на член 263, ал.4 ДЕС относно контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, приети от Съвета на основание глава 2 от раздел V на ДЕС – Специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност.

Зачитането на основните права съставлява съществено условие за легитимността на Европейския съюз.

С издигането на Хартата за основните права на Европейския съюз на равнището на договорите се повишава нейния коонституционализиращ ефект, в нейно лице гражданите на Съюза могат да намерят източник на общо чувство за идентичност.

Обстоятелството, че Хартата за основните права на ЕС придобива юридическа сила, еднаква с тази на договорите, означава, на първо място, че вместо досегашното позоваване към разпоредби от хартата или към Европейската конвенция за правата на човека наред с общите принципи на правото на ЕС, които олицетворяват съответните разпоредби. Хартата се превръща в основен референтен източник и в главна отправна точка за преценка спазването на основните права. Досега практиката на Съда се състоеше по същество в това да се напомни, че основните права представляват неразделна част от общите принципи на правото на ЕС, зачитането на които се осигуряват от Съда, и че с тази цел той черпи вдъхновение от конституционните традиции, общи за държавите членки, както и от международноправните инструменти, отнасящи се до защитата на правата на човека, към които държавите членки са се присъединили, сред които особено място заема Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. По силата на член 6, параграф 1 ДЕС хартата става основна отправна точка, когато той изпълнява задължението си да следи за заличаването на основните права.

Следва да се отбележи, че както член 6, параграф 3 ДЕС в сегашната му редакция, която гласи „Основните права, които са гарантирани с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи” - така и член 6, параграф 2 ДЕС във версията, предшестваща влизането в сила на Договора от Лисабон, отразяват една трайно установена практика на СЕС, която е оказала важно въздействие по отношение на демократичната легитимност на Европейския съюз.

Въпрос на бъдеща практика на Съда е разрешаването на евентуални напрежения между основните права, провъзгласени в хартата от една страна, и на общите принципи на правото на ЕС от друга страна, с оглед взаимоотношенията между тях.

В Решението си от 19 януари 2010 година по дело C-557/97, Kucukdeveci например Съдът се е основал едновременно на забраната на дискриминация, основана на възраст, провъзгласена в член 21, параграф 1 от хартата, както и на общия принцип на правото на ЕС на забрана на дискриминация, като е придал хоризонтално действие на последния, тоест действие между равнопоставени правни субекти (в случая: на едно гражданско правоотношение). Принципът за недопускане на дискриминация, основано на възраст, е конкретизиран в Директива 2000/78/ЕО на Съвета за създаване на основна рамка за правно третиране в областта на заетостта и професиите. Чрез тази формула е преодоляна недопустимостта да се придава хоризонтално действие на директивите.

Практиката от близо едногодишния период от влизане в сила на Договора от Лисабон показва, че Съдът вече е имал възможност да се произнесе по въпроси на правото на свободно движение и пребиваване, на зачитане на личния и семейния живот, върху правата на детето, по отношение на принципа на недискриминация, основана на възраст, по отношение на принципа на равенство между жените и мъжете, върху необходимостта да се осигури висока степен на закрила на човешкото здраве, по отношение правото на защита на личните данни, по отношение правото на колективни преговори и действия, спрямо презумпцията за невинност и правото на защита, както и по отношение на правото за ефективни правни средства за защита.

Съгласно втората алинея на член 6, параграф 1 ДЕС „разпоредбите на хартата не разширяват по никакъв начин определените в договорите области на компетентността на Съюза”.

Присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за правата на човека представлява крачка напред от гладна точка на демократичната легитимност на дейността на Съюза, доколкото ще създаде механизъм за външен контрол и ще позволи на гражданите (и на правните субекти въобще) пряко да оспорват нарушения на основните права чрез актове на институциите на Европейския съюз пред Европейския съд по правата на човека. Обстоятелството, че държавите членки са предоставили на Съюза важни свои компетентности, предоставянето на защита, аналогична на тази, от която гражданите се ползват спрямо държавите членки, е въпрос за увеличаване на доверието в него.

За да получат защита на техните основни права по отношение мерки на ЕС, правните субекти трябва най-напред да се обърнат към националните юрисдикции. Ако

даден правен субект се окаже неудовлетворен от защитата, която е получил от националния съд, той може да подаде жалба срещу съответната държава членка в Съда в Страсбург, след като е изчерпал вътрешноправните средства за защита. По този начин мерките на Съюза се оказват индиректно контролирани чрез националните мерки, които са ги приложили или въвели в действие.

Щом като ЕС се присъедини към конвенцията, по отношение на него може да бъде постановено решение, с което се признава, че е допуснато нарушение с действие или акт на Съюза. Една такава хипотеза изглежда логическа последица от присъединяването на ЕС към конвенцията. Но тук са налице и редица трудности. Една от тях например е изискването на член 35, параграф 1 от конвенцията за изчерпване на вътрешноправните средства. В правопорядъка на ЕС такова изчерпване може да предпоставя отправяне на преюдициално запитване до СЕС. Правният субект обаче не е този, който контролира достъпа до тази процедура. От гледна точка на физическите и юридическите лица процедурата по даване на преюдициално заключение се явява касвено средство за правна защита (един от елементите на системата за правна защита), но същевременно трябва да си дадем сметка, че отправянето на преюдициално запитване съставлява компетентност на националния съдия. Страната може да поиска от съда да отправи такова запитване, но не може да го застави да направи това.

Договорът от Лисабон не маркира завършеност на процеса на европейска интеграция. Това се отнася и до „съдебната система” на Европейския съюз. При тези обстоятелства, редица нововъведения в областта на средствата за съдебна защита предстои да бъдат „тествани” в практиката на Съда на Европейския съюз. Проблемите, които в момента стоят пред юрисдикциите на Съюза, може да бъде търсено на основата на съществуващата договорна база. Такива разрешения могат да се отнасят до броя на съдиите в Общия съд (член 19, параграф 2, ал.2 ДЕС, член 254ДФЕС и член 48 от Статута на Съда), до създаването на нови специализирани съдилища (член 257ДФЕС), до съставите, в които заседава Съдът на Европейския съюз (член 16 от Статута).