



A7-0144/2010

06.5.2010

ДОКЛАД

относно институционалните аспекти на присъединяването на
Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и
основните свободи
(2009/2241(INI))

Комисия по конституционни въпроси

Докладчик: Ramón Jáuregui Atondo

Докладчик по становище (*):
Kíngá Gál, комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни
работи

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 50 от Правилника за
дейността

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ГРАЖДАНСКИ СВОБОДИ, ПРАВОСЪДИЕ И ВЪТРЕШНИ РАБОТИ	13
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ВЪНШНИ РАБОТИ.....	18
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	21

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 50 от Правилника за дейността

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно институционалните аспекти на присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (2009/2241(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, член 216, параграф 2 и член 218, параграфи 6, 8 и 10 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и Протокола 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 (наричана по-долу „ЕКПЧ“),
 - като взе предвид решението на Председателския съвет от 14 януари 2010 г., с което той разреши прилагането на член 50 от Правилника за дейността (процедура с асоциирани комисии)¹,
 - като взе предвид член 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по конституционни въпроси и становищата на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и комисията по външни работи (A7-0144/2010),
- А. като има предвид, че в постоянната съдебна практика след решенията от 17 декември 1970 г. по дело *Internationale Handelsgesellschaft mbH*² и от 14 май 1974 г. по дело *Nold*³, Съдът на Европейския съюз е установил, че основните права са неделима част от общите принципи на правото, чието зачитане Съдът осигурява,
- Б. като има предвид, че Съдът на Европейския съюз се опира на конституционните традиции, които са общи за държавите-членки, както и на международните инструменти относно защитата на правата на човека, към които са се присъединили държавите-членки, като ЕКПЧ,
- В. като има предвид, че в същината си тази съдебна практика е включена в първичното право чрез Договора за Европейския съюз от Маастрихт от 1993 г.,
- Г. като има предвид, че Съдът на Европейския съюз отделя особено внимание на развитието на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, за което свидетелства нарастващият брой решения, които се позовават на разпоредбите на ЕКПЧ,
- Д. като има предвид, че Европейският съд по правата на човека изхожда по принцип от „презумпция за съвместимост“ с ЕКПЧ на поведението на дадена държава-членка

¹ Протокол от заседанието на Председателския съвет, PE 432.390/CPG, точка 9, подточка 1).

² Сборник, 1970 г., стр. 1125.

³ Сборник, 1974 г., стр. 491.

на Съюза, когато тя само прилага правото на Съюза,

- Е. като има предвид, че в свое становище от 28 март 1996 г. Съдът на Европейския съюз е установил, че без да бъде изменен предварително Договорът, Европейската общност не може да се присъедини към ЕКПЧ, тъй като не разполага с изрична или имплицитна компетентност за тази цел,
- Ж. като има предвид, че при присъединяването трябва да се спазват границите, предвидени в Договора от Лисабон и в протоколите към него, и по-конкретно член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз и Протокол № 8 към Договора от Лисабон; като има предвид, че тези разпоредби се явяват не само възможност, позволяваща на Съюза да се присъедини, но също така и задължение за институциите на Съюза да действат по този начин; като има предвид, че споразумението за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ трябва да отрази необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза,
- З. като има предвид, че вследствие на сключването на Протокол № 14 за изменение на ЕКПЧ възможността за присъединяване на Съюза е вече факт, що се отнася до държавите – страни по ЕКПЧ, както и че условията и редът на присъединяването трябва да бъдат договорени по време на присъединяването между Съюза, от една страна, и държавите – страни по ЕКПЧ, от друга страна,
- И. като има предвид, че подобно споразумение следва също така да разглежда административни и технически въпроси като принципа за финансовото участие на Съюза в оперативните разходи на Европейския съд по правата на човека; като има предвид, че с оглед на това следва да се предвиди създаването на автономен бюджет на Европейския съд по правата на човека, за да се улесни определянето на съответните вноски,
- Й. като има предвид, че чрез присъединяването си към ЕКПЧ Съюзът ще бъде включен в нейната система за защита на основните права и ще разполага, освен с вътрешната защита на тези права от съдебната практика на Съда на Европейския съюз, с външна инстанция за защита с международен характер,
- К. като има предвид, че ЕКПЧ беше разработена не само посредством допълнителните протоколи, но и чрез други конвенции, харти и споразумения, в резултат на което беше създадена постоянно развиваща се система за защита на правата на човека и основните свободи,
1. подчертава основните аргументи в подкрепа на присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, които могат да бъдат обобщени, както следва:
- присъединяването бележи напредък в процеса на европейска интеграция и е нова крачка напред към политически Съюз,
 - докато включването на Хартата на основните права в първичното право на Съюза допълва и укрепва неговата система за защита на основните права, присъединяването му към ЕКПЧ ще се явява важен знак за съгласуваност между

Съюза и държавите, членуващи в Съвета на Европа, и неговия общоевропейски режим в областта на правата на човека; това присъединяване ще засили също така доверието към Съюза на трети страни, които той редовно призовава, в рамките на техните двустранни отношения, да спазват ЕКПЧ,

- присъединяването към ЕКПЧ ще осигури на гражданите защита спрямо действията на Съюза, която е аналогична на защитата, с която те се ползват по отношение на всички държави-членки; това е още по-съществено предвид факта, че държавите-членки са прехвърлили на Съюза важни правомощия,
 - хармонизирането на законодателството и съдебната практика в областта на правата на човека между правната уредба на Съюза и тази на ЕКПЧ ще допринесе за хармоничното развитие на двете европейски съдилища в областта на правата на човека, по-специално чрез нарасналата необходимост от диалог и сътрудничество, и ще създаде цялостна система, в рамките на която двете съдилища ще работят в синхрон,
 - присъединяването също така ще компенсира до известна степен факта, че компетентността на Съда на Европейския съюз е донякъде ограничена по въпросите на външната политика и политиката на сигурност, както и на политиката в областта на полицията и сигурността, като осигури полезен външен съдебен надзор над всички дейности на ЕС,
 - присъединяването няма да постави по никакъв начин под въпрос принципа на автономност на правото на Съюза, тъй като Съдът на Европейския съюз ще продължи да бъде единственият върховен съдник по въпросите, свързани с правото на Съюза и действителността на неговите актове, доколкото Европейският съд по правата на човека може да се счита само за инстанция, която упражнява външен контрол върху спазването от страна на Съюза на международноправните задължения, произтичащи от неговото присъединяване към ЕКПЧ; отношенията между двете съдилища няма да бъдат йерархични, а по-скоро основаващи се на специализацията; Съдът на Европейския съюз ще разполага по този начин със статут, който е аналогичен на статута, който притежават понастоящем висшите съдилища на държавите-членки по отношение на Европейския съд по правата на човека;
2. припомня, че съгласно член 6 от Договора за ЕС и Протокол № 8 присъединяването не води до разширяване на областите на компетентност на Съюза, нито създава обща компетентност на Съюза в областта на правата на човека, и че съгласно член 4, параграф 2 и член 6, параграф 3 от Договора за ЕС трябва да се зачитат конституционните традиции и идентичност на държавите-членки;
 3. отбелязва, че съгласно член 2 от Протокол № 8 към Договора от Лисабон споразумението за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ трябва да гарантира, че присъединяването не засяга особеното вътрешно положение на държавите-членки по отношение на ЕКПЧ и на протоколите към нея като цяло, както и по отношение на евентуални дерогации и резерви, изразени по-конкретно от държавите-членки, и че тези обстоятелства не следва да оказват влияние на положението на Съюза по отношение на ЕКПЧ;

4. отбелязва, че системата на ЕКПЧ беше допълнена от редица допълнителни протоколи относно защитата на права, които не са предмет на ЕКПЧ, и препоръчва на Комисията да бъде предоставен също така мандат за преговори с оглед на присъединяването към всички протоколи относно правата, които съответстват на Хартата на основните права (№ 1, 4, 6, 7, 12 и 13), независимо дали са били ратифицирани от държавите-членки на Съюза;
5. подчертава, че предвид това, че присъединяването на ЕС към ЕКПЧ представлява присъединяване на страна, различна от държава, към правен инструмент, създаден за държави, то следва да се осъществи, без да се променят характеристиките на ЕКПЧ, и измененията на нейната съдебна система следва да бъдат минимални; счита, че с оглед на интересите на лицата, търсещи справедливост както в Съюза, така и в трети държави, е важно да бъде дадено предимство на условията и реда за присъединяване, които биха оказали най-слабо въздействие върху обема на работата на Европейския съд по правата на човека;
6. подчертава, че освен политическия ангажимент е жизненоважно да се намерят адекватни отговори и решения на основните технически въпроси, за да може присъединяването на ЕС към ЕКПЧ да бъде използвано в услуга на гражданите; посочва, че неуредените и неясни подробности могат да създадат известно объркване и да изложат на риск самата цел на присъединяването; подчертава обаче, че техническите пречки не трябва да водят до забавяне на процеса;
7. подчертава, че присъединяването към ЕКПЧ няма да превърне Съюза в член на Съвета на Европа, но че известна степен на участие на Съюза в органите на ЕКПЧ е необходимо, за да се осигури добрата му интеграция в системата на ЕКПЧ, и че поради това той следва да притежава някои права, по-специално:
 - правото да представя списък с трима кандидати за длъжността съдия, един от които се избира от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от името на Съюза и участва в работата на Съда наравно с другите съдии, в съответствие с член 27, параграф 2 от ЕКПЧ; правото Европейският парламент да участва в съставянето на списъка с кандидати в съответствие с процедура, подобна на предвидената в член 255 от Договора за функционирането на ЕС процедура за кандидати за длъжността съдия в Съда на Европейския съюз, или чрез процедура, подобна на изслушванията на номинираните за членове на Европейската комисия,
 - правото да участва, посредством Европейската комисия, с право на глас от името на ЕС, в заседанията на Комитета на министрите, когато последният упражнява своите функции на контролен орган във връзка с изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека или когато се произнася по това, дали да се поиска становището на Съда, както и правото на представител в Управителния комитет по правата на човека (спомагателен орган на Комитета на министрите),
 - правото Европейският парламент да назначава/изпраща известен брой представители в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, когато тя избира съдиите в Европейския съд по правата на човека;

8. счита, че при присъединяването към ЕКПЧ държавите-членки следва да се ангажират помежду си и във взаимните си отношения със Съюза да не внасят междудържавни жалби за неизпълнение по смисъла на член 33 от ЕКПЧ, когато актът или пропускът, предмет на спора, попада в приложното поле на правото на Съюза, като се има предвид, че това би било в противоречие с член 344 от Договора за функционирането на ЕС;
9. счита, че главната добавена стойност на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ се заключава в исквете на частни лица срещу действия, посредством които правото на Съюза се прилага от неговите институции или от държавите-членки, и че следователно всяка жалба на физическо или юридическо лице относно действия или неизпълнение от страна на институция или орган на Съюза трябва да бъде насочена само срещу последния; също така, всяка жалба относно мярка за прилагане на законодателството на Съюза от страна на държава-членка трябва да бъде насочена само срещу последната, без да се засяга принципът, съгласно който, ако е възможно да възникне съмнение относно начина, по който се разпределя отговорността, една жалба може да бъде насочена едновременно срещу Съюза и срещу държавата-членка;
10. счита, че за да се спазва изискването съгласно член 35 от ЕКПЧ за изчерпване на всички национални средства за правна защита, жалбоподателят трябва да е изчерпал средствата за правна защита на съответната държава, включително преюдициално запитване до Съда в Люксембург; последното условие се счита за спазено, когато след искане на жалбоподателя в този смисъл националният съд не е сметнал за целесъобразно да бъде отправено подобно преюдициално запитване;
11. отбелязва, че вследствие на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ може да се окаже, че както Европейският съд по правата на човека, така и Съдът на Европейския съюз са компетентни по някои дела, и посочва, че едновременното сезиране на две съдилища няма да бъде разрешено;
12. счита за целесъобразно, в интерес на доброто правораздаване и без да се засяга член 36, параграф 2 от ЕКПЧ, по всяко дело пред Европейския съд по правата на човека, което може да повдигне въпрос, свързан с правото на Съюза, заведено срещу държава-членка, Съюзът да може да се намеси в качеството на съответник, и по всяко дело срещу Съюза, при което са налице същите условия, всяка държава-членка да може да се намеси в качеството на съответник; тази възможност трябва да се определя посредством разпоредбите, включени в договора за присъединяване, по ясен и същевременно достатъчно свободен начин;
13. счита, че приемането на института „съответник“ не съставлява пречка за другите косвени възможности, които предоставя ЕКПЧ (член 36, I), като например правото на ЕС да се намесва като трета страна в случай на жалби на граждани на ЕС;
14. счита, че тъй като Европейският съд по правата на човека е признал извънтериториалната приложимост на ЕКПЧ, Съюзът трябва да се стреми да спазва изцяло това задължение в своите външни отношения и дейности;
15. счита, че не би било разумно да се формализират отношенията между Съда на

Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, като се въведе преюдициална процедура пред последния или като се създаде орган или група, която да взема решение, когато единият от тях възнамерява да приеме тълкуване на ЕКПЧ, различно от тълкуването, прието от другия съд; припомня в този контекст, че Декларация № 2 по член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз отбелязва съществуването на редовен диалог между Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, който би могъл да се засили при присъединяването на Съюза към ЕКПЧ;

16. напълно съзнава факта, че Европейският съд по правата на човека би могъл да установи нарушение по дело, по което Съдът на Европейския съюз вече се е произнесъл, и подчертава, че това по никакъв начин няма да постави под съмнение авторитета на Съда на Европейския съюз като последен арбитър в съдебната система на ЕС;
17. подчертава, че след присъединяването ЕКПЧ ще представлява минимален стандарт на защита на правата на човека и основните свободи в Европа и ще има задължителен характер, по-специално в случаи, при които осигуряваната от ЕС защита е по-ограничена от предвидената в рамките на ЕКПЧ; припомня, че ЕКПЧ засилва защитата на правата, признати от Хартата на основните права и попадащи в нейното приложно поле, и че Хартата признава и други права и принципи, които не са включени в ЕКПЧ, а в допълнителните протоколи и свързаните с ЕКПЧ инструменти;
18. припомня, че насърчаването на спазването на правата на човека, основен принцип на ЕС, залегнал в неговия учредителен договор, представлява обща основа за отношенията на ЕС с трети държави; поради това счита, че присъединяването ще засили доверието на гражданите към Европейския съюз и неговия авторитет в диалога по правата на човека с трети страни; подчертава освен това, че единното и цялостно прилагане на Хартата на основните права на равнище ЕС е също така от съществено значение за гарантиране на доверието към Съюза в този диалог;
19. отбелязва, че ЕКПЧ има важна функция по отношение на тълкуването на Хартата на основните права, доколкото гарантираните от Хартата права, които съответстват на правата, признати от ЕКПЧ, трябва да се тълкуват в съответствие с последната, и че по силата на член 6, параграф 3 от Договора за Европейския съюз Съдът на Европейския съюз се ръководи от ЕКПЧ при определянето на общите принципи на правото на Съюза; отбелязва също така, че ЕКПЧ, в съответствие с член 53 от нея, не може да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права, признати от Хартата на основните права, така че последната запазва пълната си правна сила;
20. настоява на значението на ЕКПЧ и на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека за създаването на правната рамка и основните принципи за настоящите и бъдещите действия на Европейския съюз в областта на гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи, като се имат предвид по-специално новите форми на интегриране и хармонизиране на гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи, въведени с влизането в сила на Договора от Лисабон и приемането на Програмата от Стокхолм;

21. подчертава, че присъединяването на първо място ще допринесе за създаването на съгласувана вътрешна система на правата на човека в рамките на Европейския съюз; счита, че присъединяването ще укрепи авторитета на ЕС в областта на защитата на правата на човека пред собствените му граждани, като гарантира пълно и ефективно спазване на основните права в случаите, когато се прилага правото на ЕС;
22. подчертава, че в резултат на това присъединяване компетентността на Европейския съд по правата на човека да разглежда въпроси, свързани с ЕКПЧ, няма да може да бъде повече оспорвана въз основа на вътрешната структура на правото на ЕС; подчертава също така, че компетентността на Европейския съд по правата на човека не трябва да се ограничава до европейските граждани, нито до географската територия на Европейския съюз (например в случая на мисии или делегации);
23. отбелязва, че присъединяването на Европейския съюз към ЕКПЧ ще осигури допълнителен механизъм за упражняване на правата на човека, а именно възможността да се подаде жалба до Европейския съд по правата на човека във връзка с действие или бездействие на институция на ЕС или държава-членка при прилагането на европейското право, което същевременно попада в областта на компетентност на ЕКПЧ; все пак подчертава, че присъединяването не изменя настоящата система на компетентност на Съда на Европейския съюз, нито тази на Европейския съд по правата на човека и че изискването да са изчерпани всички национални средства за правна защита ще остане условие за допустимостта на всяка жалба; изисква жалбите и исковете да се разглеждат в разумни срокове; насърчава Комисията да представи, след консултации със Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, насоки относно това, кои са подходящите национални средства за правна защита в рамките на Съюза, както и по въпроса относно преюдициалните средства съгласно правото на Съюза; подчертава в този контекст, че ще бъде необходимо да се гарантира, че съдилищата на държавите-членки отнасят дела до Съда на Европейския съюз, когато е налице спорен въпрос във връзка с основните права;
24. подчертава, че присъединяването същевременно ще изисква по-тясно сътрудничество в областта на защитата на основните права между националните съдилища, Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека; посочва, че сътрудничеството между двете европейски съдилища ще допринесе за развитието на съгласувана съдебна практика в областта на правата на човека;
25. освен това приветства факта, че член 1 от ЕКПЧ осигурява защита не само на граждани на ЕС и други лица, намиращи се на територията на Съюза, но и на всяко лице, което попада под юрисдикцията на Съюза, дори извън неговата територия;
26. съзнава факта, че присъединяването само по себе си няма да разреши изключително тежките проблеми, пред които е изправена системата на ЕКПЧ, а именно изключително високата натовареност, породена от експоненциално нарастване на броя на индивидуалните жалби, от една страна, и реформата на структурата и функционирането на Съда за преодоляването ѝ, от друга; отбелязва, че Европейският съд по правата на човека признава факта, че функционира в сложна

правна и политическа среда и че влизането в сила на Протокол № 14 на 1 юни 2010 г. несъмнено ще помогне за намаляване броя на неприключените производства, но няма да ги премахне; подчертава, с оглед на реформата на Европейския съд по правата на човека, значението на Декларацията от Интерлакен, по-специално на параграф 4 от нея, който уместно припомня, че критериите относно допустимостта и компетентността на Съда трябва да се прилагат по еднакъв и строг начин;

27. счита, че е особено важно да се запази независимостта на Европейския съд по правата на човека по отношение на персонала и бюджетната политика;
28. насочва вниманието към факта, че предвид конституционалното значение на ЕКПЧ Договорът за функционирането на Европейския съюз предвижда строги изисквания за присъединяването на Съюза към нея, като след одобрение от страна на Европейския парламент Съветът трябва да приеме с единодушие решението за сключване на споразумението, което влиза в сила едва след като бъде одобрено от държавите-членки в съответствие с техните конституционни изисквания;
29. насърчава националните парламенти на държавите-членки на ЕС да заявят ясно волята и готовността си да улеснят процеса на присъединяване, като ангажират националните си съдилища и министерства на правосъдието;
30. отбелязва, че присъединяването на Съюза към ЕКПЧ означава признаване от негова страна на цялата система на защита на правата на човека във вида, в който е разработена и кодифицирана в редица документи и от редица органи на Съвета на Европа; в този смисъл, присъединяването на Съюза към ЕКПЧ представлява съществена първа стъпка, която след това следва да бъде допълнена с присъединяване на Съюза към, наред с другите, Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и преразгледана в Страсбург на 3 май 1996 г., в съответствие с напредъка, вече утвърден в Хартата на основните права, както и в социалното законодателство на Съюза;
31. призовава освен това Съюза да се присъедини към органите на Съвета на Европа като Комитета за предотвратяването на изтезанията, Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността и Европейската комисия за ефикасност на правосъдието; подчертава също така необходимостта Съюзът да участва в работата на члена на Комисията, отговарящ за правата на човека, Европейския комитет за социални права, Правителствения комитет за Европейската социална харта и Европейския комитет по миграция и настоява да бъде надлежно информиран за заключенията и решенията на тези органи;
32. счита, че в полза на гражданите, демокрацията и правата на човека в Европа и в ЕС и с цел гарантиране на зачитането и защитата на правата на човека, сътрудничеството между институциите на Съюза и специализираните органи на Съвета на Европа следва да бъде засилено, с цел да се допринесе за по-голяма съгласуваност и взаимно допълване в областта на правата на човека на общоевропейско равнище;
33. предлага, с цел да се повиши осведомеността на гражданите относно добавената стойност на присъединяването, Съветът на Европа и ЕС да изготвят насоки,

съдържащи ясни обяснения относно всички последици и ефекти от присъединяването; отново заявява, че Комисията и държавите-членки следва да информират гражданите на Европейския съюз, за да могат те да разбират добре значението на допълнителните механизми и начините за благоразумното им използване;

34. подчертава, че е важно да има неофициален орган с цел координация на обмена на информация между Европейския парламент и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа;
35. подчертава, че тъй като присъединяването към ЕКПЧ засяга не само европейските институции, но и гражданите на Съюза, Европейският парламент трябва да бъде консултиран и да вземе участие в целия преговорен процес, както и да бъде приобщен и незабавно и изчерпателно информиран на всички етапи от преговорите в съответствие с член 218, параграф 10 от Договора за Европейския съюз;
36. приветства решимостта на настоящото испанско председателство да разглежда присъединяването като „неотложен въпрос“, както и положителното поведение в дух на сътрудничество на Съвета на Европа в това отношение; приканва белгийското и унгарското председателство да положат максимални усилия да приключат присъединяването в най-кратки срокове и по възможно най-опростения и достъпен начин, за да могат гражданите на Съюза да се възползват възможно най-скоро от присъединяването на Съюза към ЕКПЧ;
37. настоява, предвид важната роля, която Договорът от Лисабон възлага на Европейския парламент във връзка със сключването на споразумението за присъединяване, Парламентът да бъде надлежно информиран за дефиницията на мандата за преговори за присъединяване към ЕКПЧ, както и да бъде пряко включен в предварителните дискусии, както и в преговорите по този текст в съответствие с разпоредбите на член 218 от Договора за функционирането на ЕС;
38. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

27.4.2010

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ГРАЖДАНСКИ СВОБОДИ, ПРАВОСЪДИЕ И ВЪТРЕШНИ РАБОТИ

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

относно институционалните аспекти на присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (2009/2241(INI))

Докладчик по становище (*): Kinga Gál

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 50 от Правилника за дейността

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи приканва водещата комисия по конституционни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. приветства важното постижение, съдържащо се в Договора от Лисабон, с което Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) придобива правно обвързваща сила, и което налага задължение, в съответствие с член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, на ЕС да се присъедини към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ); освен това приветства предстоящото влизане в сила на Протокол № 14 към ЕКПЧ, насрочено за 1 юни 2010 г., по силата на който ЕС може да се присъедини към ЕКПЧ;
2. отбелязва, че макар и всички държави-членки вече да са ратифицирали ЕКПЧ, присъединяването на ЕС като правен субект към този инструмент няма да се отрази на положението на държавите-членки по отношение на ЕКПЧ съгласно Протокол № 8 към Договора от Лисабон; счита, че то ще даде планирания от повече от десетилетие нов импулс и ще бъде от голямо политическо и правно значение за създаването на обхващащо целия континент пространство на права на човека и освен това ще насърчи консолидирането и укрепването на правата на човека в Европа и ще способства за укрепване на отношенията между ЕС и „по-широка Европа“, създавайки нова динамика в областта на правата на човека; счита, че присъединяването следва също така да допринесе за засилване на авторитета на ЕС в областта на защитата на правата на човека в световен план;

3. подчертава важността на ЕКПЧ и на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) за осигуряване на правна рамка и ръководни принципи за настоящите и бъдещите действия на ЕС в областта на гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи, особено с оглед на новите форми на интеграция и хармонизация във въпросната област, чието начало беше сложено с влизането в сила на Договора от Лисабон и с приемането на Програмата от Стокхолм;
4. подчертава, че присъединяването на първо място ще допринесе за създаването на по-съгласувана система на правата на човека в рамките на ЕС; счита, че присъединяването ще укрепи авторитета на ЕС в областта на защитата на правата на човека пред собствените му граждани, гарантирайки пълно и ефективно зачитане на основните права в случаите, когато се прилага правото на ЕС;
5. подчертава, че след присъединяването упражняването на правомощия от страна на ЕСПЧ при постановяване на съдебни решения относно свързани с ЕКПЧ въпроси не може да бъде оспорвано въз основа на вътрешната структура на правото на ЕС; също така подчертава, че упражняването на правомощия от страна на ЕСПЧ не трябва да се ограничава до европейските граждани или географската територия на Европейския съюз (например в случай на мисии или делегации);
6. подчертава, че след присъединяването ЕКПЧ ще представлява минимален стандарт за защита на правата на човека и основните свободи в Европа и ще бъде от решаващо значение, по-специално в случаи, при които осигуряваната от ЕС защита е по-ограничена от осигуряваната в рамките на ЕКПЧ; подчертава, че ЕКПЧ укрепва защитата на правата, признати от Хартата, които попадат в приложното ѝ поле, и че Хартата признава и други права и принципи, които не са включени в ЕКПЧ, а в допълнителните протоколи и в свързаните с ЕКПЧ инструменти;
7. отбелязва, че присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще осигури допълнителен механизъм за укрепване на правата на човека, а именно възможността за подаване на жалба до ЕСПЧ във връзка с действие или бездействие на институция на ЕС или държава-членка при прилагане на правото на ЕС, което попада в областта на компетентност на ЕКПЧ; все пак подчертава, че това не изменя настоящата система на компетентност на Съда на Европейския съюз, нито тази на Европейския съд по правата на човека и че изискването да са изчерпани всички национални средства за правна защита ще остане условие за допустимостта на всеки иск; призовава исковете и жалбите да бъдат обработвани в разумен срок; насърчава Комисията да предоставя насоки, в консултация със Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, относно това в какво се състои подходящото национално средство за правна защита в рамките на Съюза и относно преюдициалните запитвания съгласно правото на ЕС; подчертава в този контекст, че ще бъде необходимо да се гарантира, че съдилищата на държавите-членки отнасят дела до Съда на Европейския съюз, когато е налице спорен въпрос във връзка с основните права;
8. подчертава, че присъединяването същевременно ще изисква по-тясно сътрудничество между националните съдилища, Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека в областта на защитата на основните права;

подчертава, че сътрудничеството между двете европейски съдилища ще продължи развитието на съгласувана съдебна практика в областта на правата на човека;

9. изтъква, че редица правни, технически и институционални въпроси все още не са уредени и че за тях ще трябва да бъде потърсено решение в рамките на мандата, който ще бъде приет в съответствие с член 218 от ДФЕС, както и при преговорите със Съвета на Европа относно присъединяването към ЕКПЧ; призовава Комисията и Съвета да гарантират, че:
 - обхватът на присъединяването е ясно определен в мандата; ЕС ще се присъедини, най-малко, към всички допълнителни протоколи към ЕКПЧ, които допълват правата, залегнали в ЕКПЧ, и които вече са ратифицирани от всички държави-членки на ЕС, ставайки част от съвкупността от законодателни актове на ЕС в областта на правата на човека; във връзка с това приканва и държавите-членки да ратифицират всички допълнителни протоколи към ЕКПЧ, които се отнасят до правата, залегнали в Хартата на основните права, и които са съответно приложими за ЕС; освен това следва да бъде взето предвид присъединяването към ревизираната Европейска социална харта и други свързани договори на Съвета на Европа относно правата на човека;
 - ЕС е подходящо представен и участва в органите на Съвета на Европа; макар че с присъединяването си към ЕКПЧ ЕС няма да стане член на Съвета на Европа, той е представен във всички органи по правата на човека, в които в резултат на присъединяването ще бъдат засегнати въпроси, свързани с ЕС (като например Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (СРТ), Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕJ) и Управителния комитет за правата на човека (CDDH)), и в Съвета на министрите, най-малко при наблюдение на изпълнението на съдебни решения относно въпроси, свързани с основните права в ЕС, докато Европейският парламент участва и е представен при процедурата по избор на съдия в ЕСПЧ – на равнище ЕС, когато номинираните кандидати от ЕС за поста са назначени, и в ПАСЕ – при избора на съдия;
 - отношенията между Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека са изяснени, като на двете съдилища се предостави необходимата гъвкавост да определят как най-добре да си сътрудничат, за да постигнат засилен редовен диалог и, освен това, потенциално да допринасят за развитието на гореспоменатата съдебна практика;
 - проблемите, с които се сблъсква ЕСПЧ, се разглеждат и решават с подкрепата на ЕС; присъединяването на ЕС към ЕКПЧ не намалява неговата ефективност, а напротив – води до една усъвършенствана система; ЕС и неговите държави-членки осигуряват зачитане на правата на човека и основните свободи, както и ефективността на националните средства за правна защита в съответствие с принципа на субсидиарност, установен от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., с цел избягване на претоварване на ЕСПЧ с повтарящи се

искове или излишни сезирания; присъединяването на ЕС ще съвпадне с реформата на ЕСПЧ – въпрос, който е от решаващо значение;

10. подчертава, че успоредно с необходимия политически ангажимент е жизненоважно да се намерят адекватни отговори и решения на основните технически въпроси, за да може присъединяването на ЕС към ЕКПЧ да бъде използвано в услуга на гражданите; подчертава, че неуредените и неясни подробности могат да създадат объркване и да изложат на риск самата цел на присъединяването; при все това подчертава, че не следва да се позволи на техническите пречки да забавят процеса;
11. подчертава, че, тъй като присъединяването към ЕКПЧ засяга не само институциите на ЕС, но и гражданите на Съюза, Европейският парламент трябва да бъде консултиран и да вземе участие в целия преговорен процес, както и да бъде приобщен и незабавно и изчерпателно информиран на всички етапи от преговорите в съответствие с член 218, параграф 10 от Договора за Европейския съюз;
12. подчертава, че е важно да има неформална организация с оглед на координиране на информацията, която се обменя между Европейския парламент и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа;
13. предлага, с цел повишаване на осведомеността на гражданите относно добавената стойност на присъединяването, Съветът на Европа и ЕС да разработят насоки, разясняващи всички последици и въздействия от присъединяването; поддържа становището, че Комисията и държавите-членки следва да предоставят на гражданите на ЕС информация, която да гарантира, че те са напълно запознати със значението на допълнителния механизъм и начините за адекватното му използване;
14. приветства решимостта на настоящото испанско председателство да разглежда присъединяването като „неотложен въпрос“, както и позитивното и оказващо съдействие поведение на Съвета на Европа в това отношение; призовава белгийското и унгарското председателство да положат максимални усилия да финализират присъединяването при първа възможност и по възможно най-опростения и достъпен начин, така че гражданите на ЕС да могат да се възползват възможно най-скоро от присъединяването на Съюза към ЕКПЧ;
15. отбелязва, че след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ може да се окаже, че Европейският съд по правата на човека и Съдът на Европейския съюз разполагат с юрисдикция по някои дела и посочва, че едновременни сезирания на двете съдилища няма да бъдат допустими.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	27.4.2010
Резултат от окончателното гласуване	+: 41 -: 1 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Roberta Angelilli, Vilija Blinkevičiūtė, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Gál, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Ágnes Hankiss, Anna Hedh, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Clemente Mastella, Louis Michel, Claude Moraes, Antígoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Wim van de Camp, Axel Voss, Tatjana Ždanoka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Alexander Alvaro, Edit Bauer, Anna Maria Corazza Bildt, Ioan Enciu, Nadja Hirsch, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Мария Неделчева, Norica Nicolai, Cecilia Wikström

19.3.2010

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО ВЪНШНИ РАБОТИ

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

относно институционалните аспекти на присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (2009/2241(INI))

Докладчик по становище: Cristian Dan Preda

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по външни работи приканва водещата комисия по конституционни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. приветства перспективата за присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), която предоставя историческата възможност да се координира пространство на правата на човека на континентално равнище и в Европейския съюз, като по този начин стане възможна защитата на правата на човека и основните свободи за гражданите на ЕС и държавите-членки на една и съща основа, да се установи допълнителна външна система за контрол на правата на човека в ЕС, както и да се гарантира хармонично развитие на съдебната практика на Съда на Европейските общности и на Европейския съд по правата на човека;
2. припомня, че насърчаването на спазването на правата на човека, основна ценност в ЕС, залегнала в договора за неговото създаване, представлява обща основа за отношенията на ЕС с трети държави; ето защо счита, че това присъединяване ще засили увереността на гражданите в Европейския съюз, както и доверието към ЕС в диалога за правата на човека с трети държави; подчертава освен това, че единно и цялостно прилагане на Хартата на основните права на равнището на ЕС е също така от съществено значение за гарантиране на доверието в ЕС в този диалог;
3. приветства премахването на двойните стандарти в политиката на Съюза за защита на правата на човека, тъй като преди присъединяването си ЕС не е бил правно обвързан с изискването за спазване на правата на човека, а след присъединяването ще съществува външен правен контрол над действията на Съюза, с което ще бъде

наблюдавано тяхното съответствие с ЕКПЧ;

4. изтъква добавената стойност на петте протокола към ЕКПЧ, която се изразява в гарантиране и защита на някои права и свободи във и извън обхвата на Конвенцията и възлагане на Европейския съд по правата на човека на правомощия за издаване на консултативни становища; счита, че когато ЕС се присъедини към ЕКПЧ, той трябва да се присъедини и към протоколите към Конвенцията, както и към Европейската социална харта от 1961 г. и преразгледаната социална харта; без да се накърнява член 2 от Протокол № 8 от Договора от Лисабон, призовава държавите-членки, които все още не са сторили това, да подпишат и ратифицират възможно най-скоро различните допълнителни протоколи на ЕКПЧ предвид многократно декларирания от тези държави ангажимент към ценностите и принципите, залегнали в основата на демокрацията и правовата държава в нашите държави-членки и ЕС;
5. приветства също и факта, че член 1 от ЕКПЧ ще гарантира защитата не само на гражданите на ЕС и на други лица, намиращи се на територията на Съюза, но също и на лица, които попадат под юрисдикцията на Съюза, но се намират извън неговата територия;
6. припомня, че съгласно приложения към Договора от Лисабон Протокол № 8 трябва да се създаде ясен механизъм, за да се гарантира, че образуваните от държави, които не са членки на Съюза, искове и исковете на частни лица са правилно насочени срещу държавите-членки и/или срещу Съюза;
7. подчертава, че когато е подадена жалба по силата на член 34 от ЕКПЧ, ответната страна трябва да бъде определена съгласно разпоредбите на правото на Европейския съюз и в крайна сметка, под контрола на Съда, и че това не бива да накърнява правото на гражданите да подават жалби;
8. счита, че в името на правната сигурност и прозрачността в международните отношения, частните лица и държавите, които не са членки на Съюза, трябва да бъдат правилно информирани за въпросите, които попадат в областта на компетентност на държавите-членки и тези в рамките на Съюза, ако е необходимо чрез декларация за компетентност, добавена към Договора за присъединяване; в този контекст подчертава необходимостта да се създаде механизъм за информиране, отчитащ променящото се естество на разпределението на областите на компетентност между Съюза и неговите държави-членки;
9. подчертава, че, тъй като присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е присъединяване на страна, която не е държава, към правен инструмент, предназначен за държави, присъединяването на ЕС към Конвенцията трябва да бъде извършено без промяна на характеристиките на ЕКПЧ, като измененията на неговата правна система следва да бъдат сведени до минимум; счита, че с оглед интересите на лицата, търсещи справедливост както в Съюза, така и в трети държави, е важно да бъде дадено предимство на условията за присъединяване, които биха оказали най-слабо въздействие върху обема на работата на Европейския съд по правата на човека;
10. изразява своята твърда съпротива спрямо онези механизми за предотвратяване на разминавания в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека и

Съда на Европейския съюз, които са довели до по-дълги процедури за търсещите справедливост;

11. подчертава, че съгласуването със Съвета на Европа, и в частност въпросите за участието на Европейския съюз в Комитета на министрите и Парламентарната асамблея, се уреждат от Устава на Съвета на Европа и изисква изменение на този документ или поне приемането на уставна резолюция за утвърждаване на предложените изменения така, че да бъдат взети под внимание промените, свързани с влизането в сила на Договора от Лисабон;
12. настоява правото на демократичен контрол на Европейския парламент да бъде надлежно спазвано в рамките на процедурата по назначаване на представителя на Европейския съюз в Комитета на министрите и Управителния комитет по правата на човека, и по-общо във връзка с представителството във всяка инстанция на Съвета на Европа, за която в споразумението за присъединяване ще бъде постигнато съгласие за участие на Европейския съюз;
13. счита, че Парламентът трябва да вземе предвид преимуществено комисиите, отговорни за определянето на членовете, които ще бъдат изпратени в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа;
14. счита, че в полза на гражданите, демокрацията, правата на човека в Европа и ЕС, и гарантирането на защитата на правата на човека, сътрудничеството между институциите на Европейския съюз и специализираните органи на Съвета на Европа следва да бъде засилено, с цел да се допринесе за по-голяма съгласуваност и взаимно допълване в областта на правата на човека на общоевропейско равнище;
15. призовава освен това Съюзът да се присъедини към органите на Съвета на Европа като Комитета за предотвратяването на изтезанията, Европейска комисия срещу расизма и нетърпимостта и Европейската комисия по ефикасността на правосъдието; подчертава също така необходимостта Съюзът да бъде включен в работата на члена на Комисията, отговарящ за правата на човека, Европейския комитет за социални права, Правителствения комитет за Европейската социална харта и Европейската комисия по миграция и настоява да бъде надлежно информиран за заключенията и решенията на тези органи;
16. счита, че тъй като Европейският съд по правата на човека е отчел извънтериториалната приложимост на ЕКПЧ, Съюзът следва да се стреми да спазва изцяло това задължение в своите външни отношения и дейности;
17. настоява, предвид важната роля, която Договорът възлага на Европейския парламент във връзка със сключването на споразумението за присъединяване, Парламентът да бъде надлежно информиран за дефиницията на мандата за преговори за присъединяване към ЕКПЧ, както и да бъде пряко включен в предварителните дискусии, както и в преговорите по този текст в съответствие с разпоредбите на член 218 от ДФЕС.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	17.3.2010 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 57 -: 2 0: 4
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Gabriele Albertini, Bastiaan Belder, Elmar Brok, Michael Gahler, Ana Gomes, Andrzej Grzyb, Takis Hadjigeorgiou, Heidi Hautala, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Ioannis Kasoulides, Tunne Kelam, Nicole Kiil-Nielsen, Maria Eleni Koppa, Eduard Kukan, Alexander Graf Lambsdorff, Vytautas Landsbergis, Krzysztof Lisek, Sabine Lösing, Ulrike Lunacek, Mario Mauro, Kyriakos Mavronikolas, Willy Meyer, Francisco José Millán Mon, Alexander Mirsky, Andreas Mölzer, María Muñoz De Urquiza, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Norica Nicolai, Raimon Obiols, Kristiina Ojuland, Ria Oomen-Ruijten, Pier Antonio Panzeri, Vincent Peillon, Alojz Peterle, Mirosław Piotrowski, Hans-Gert Pöttering, Cristian Dan Preda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Nikolaos Salavrakos, Werner Schulz, Adrian Severin, Marek Siwiec, Charles Tannock, Zoran Thaler, Inese Vaidere, Johannes Cornelis van Baalen, Geoffrey Van Orden, Кристиан Вигенин
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Laima Liucija Andrikiienė, Charalampos Angourakis, Elena Băsescu, Diogo Feio, Georgios Koumoutsakos, Emilio Menéndez del Valle, Doris Pack, Vittorio Prodi, Indrek Tarand, Alejo Vidal-Quadras, Renate Weber, Janusz Władysław Zemke
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Teresa Jiménez-Becerril Barrio

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	3.5.2010
Резултат от окончателното гласуване	+: 18 -: 1 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Carlo Casini, Andrew Duff, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Ramón Jáuregui Atondo, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Potito Salatto, György Schöpflin, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Marietta Giannakou, Enrique Guerrero Salom, Alain Lamassoure, Íñigo Méndez de Vigo, Vital Moreira, Helmut Scholz