ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н PAOLO MENGOZZI, представено на 26 октомври 2006 година [1]

1. С Определение от 7 юни 2004 г., постановено по дело T-333/02, Gestoras Pro-Amnistía и др./Съвет (непубликувано в Recueil) и Определение от 7 юни 2004 г., постановено по дело T-338/02, Segi и др./Съвет (Recueil, стр. II-1674), наричани по-нататък „обжалваните определения", Първоинстанционният съд на Европейските общности отхвърля исковете, предявени срещу Съвета на Европейския съюз от организациите Gestoras Pro Amnistía и Segi, както и от техните говорители, за обезщетяване на вредите, които те твърдят, че са претърпели вследствие на включването на тези организации в списъка на лицата, групите и образуванията, спрямо които се прилага Обща позиция 2001/931/ОВППС на Съвета от 27 декември 2001 година за прилагането на специални мерки за борба с тероризма [2].

2. Съдът е сезиран с две жалби против посочените по-горе определения, подадени от лицата и образуванията, които са предявили иска пред първата инстанция (Gestoras Pro Amnistía, г-н J. M. Olano Olano и г-н J. Zelarain Errasti по дело C-354/04 P, Segi, г-жа A. Zubimendi Izaga и г-н A. Galarraga по дело C-355/04 P).

I — Фактически обстоятелства

3. Обстоятелствата в основата на споровете, които са описани по много подобен начин в обжалваните определения, могат да бъдат представени по следния начин.

4. Според твърденията на ищците по дело T-333/02 Gestoras Pro Amnistía е организация със седалище в Hernani (Испания), имаща за цел защита на правата на човека в баската област, и по-специално на правата на лишените от свобода и на политическите емигранти, чиито говорители са г-н Olano Olano и г-н Zelarain Errasti.

5. Според твърденията на ищците по дело T-338/02 Segi е организация, установена в

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 344, стр. 93; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 179.

Bayonne (Франция) и в Donostia (Испания), имаща за цел защита на исканията на баската младеж, на идентичността, културата и езика на баските, чиито говорители са г-н Zubimendi Izaga и г-н Galarraga.

6. На 28 септември 2001 г. Съветът за сигурност на Обединените нации (наричан по-нататък „Съветът за сигурност") приема Резолюция № 1373 (2001), с която решава по-специално, че държавите следва да си оказват възможно най-голяма взаимна помощ при разследванията по наказателни дела и при други производства, свързани с финансирането или подпомагането на терористични действия, включително помощ за получаване на намиращи се у тях доказателства, необходими в производството.

7. С определения от 2 и 19 ноември 2001 г. централният разследващ съд № 5 към Audiencia Nacional в Мадрид постановява съответно задържане на предполагаемите ръководители на Gestoras Pro-Amnistía, сред които са нейните двама говорители, и обявява за незаконна дейността на Gestoras Pro-Amnistía, на основание че организацията е неразделна част от баската сепаратистка организация ETA. Gestoras Pro-Amnistía обжалва второто определение.

8. Тъй като счита, че за прилагането на посочената резолюция на Съвета за сигурност е необходимо да се приемат нови допълнителни мерки към вече съществуващите такива, на 27 септември 2001 г. Съветът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съветът") приема Обща позиция 2001/931 на основание член 15 ЕС и член 34 ЕС, които се намират съответно в дял V („Разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност") и дял VI („Разпоредби относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси") от Договора за ЕС.

9. Членове 1 и 4 от Обща позиция 2001/931 гласят:

„Член 1

1. Настоящата обща позиция се прилага в съответствие с разпоредбите на следващите членове към лицата, групите и обектите [да се чете: „образуванията"], участващи в извършването на терористични действия, изброени в приложението.

[...]

4. Списъкът в приложението се изготвя на базата на прецизна информация или материал в съответното дело, които обозначават, че е взето решение от компетентните органи по отношение на засегнатите лица, групи или образувания, независимо дали това засяга възбуждането на разследвания или преследване от прокурора на терористично действие, опит да се извърши, участва или подпомогне такова действие и която информация е основана на сериозни и достоверни доказателства

или улики, или на присъда за такива намерения. [да се чете: „Списъкът в приложението се изготвя на базата на прецизна информация или съответни документи, от които е видно, че по отношение на засегнатите лица, групи или образувания е взето решение от компетентните органи, независимо от това дали то се отнася до започване на разследване или наказателно преследване за терористичен акт, за опит да се извърши, участва или подпомогне такъв акт, основани на сериозни и достоверни доказателства или улики, или се отнася до осъждане за такива деяния.“] Лицата, групите, или обектите [да се чете: „образуванията“], определени от Съвета за сигурност на Обединените нации като свързани с тероризма или срещу които е разпоредено налагането на санкции, могат да бъдат включени в този списък.

[...]

6. Имената на лицата и образуванията в списъка от приложението се преглеждат през определени интервали от време и поне веднъж на всеки шест месеца, за да се гарантира, че съществуват основания да бъдат включени в списъка.“

„Член 4

Държавите-членки посредством полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела в рамките на раздел VI от Договора за Европейския съюз ще си предоставят възможно най-широка помощ за предотвратяване и борба с терористичните актове. За тази цел, по отношение на запитванията, разследванията и наказателните производства, осъществявани от техните власти във връзка с което и да е от лицата, групите или образуванията, изброени в приложението, страните, при поискване, напълно ще използват поверените им правомощия в съответствие с актовете на Европейския съюз и другите международни споразумения, договори и конвенции, които обвързват държавите-членки.“ [Да се чете: „Посредством полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в рамките на дял VI от Договора за Европейския съюз държавите-членки си предоставят възможно най-всеобхватна помощ за предотвратяване и борба с терористичните действия. За тази цел по отношение на разследванията и производствата, провеждани от техните власти срещу някое от лицата, групите или образуванията, изброени в приложението, те използват при поискване в пълен обхват правомощията си съгласно актовете на Европейския съюз и другите международни споразумения, спогодби и конвенции, които обвързват държавите-членки.“]

10. Приложението към Обща позиция 2001/931 посочва в точка 2, уреждаща „групите и образуванията“:

* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Отечество и свобода за Страната на баските (ETA)

(Следните организации са част от терористичната групировка ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía)“.

11. Бележката под линия в това приложение посочва, че „[л]ицата, отбелязани с „*“, са обект единствено на член 4“.

12. Съгласно декларацията на Съвета, включена като приложение към прото-

кола при приемането на Обща позиция 2001/931 (наричана по-нататък „Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване“):

„Съветът припомня във връзка с член 1, параграф 6 от Обща позиция [2001/931], че грешката по отношение на посочените лица, групи и образувания дава право на увредената страна да иска обезщетяване по съдебен ред“ [3]. [неофициален превод]

13. С определения от 5 февруари и 11 март 2002 г. централният разследващ съд № 5 към Audiencia Nacional в Мадрид обявява за незаконна дейността на Segi и постановява задържането на някои предполагаеми нейни ръководители, на основание че организацията е неразделна част от баската сепаратистка организация ETA.

14. С решение от 23 май 2002 г. [4] Европейският съд по правата на човека обявява за недопустими и отхвърля жалбите на жалбоподателите, свързани с Обща позиция 2001/931 и подадени срещу петнадесетте държави-членки на Европейския съюз по това време, поради това че положението, от което се оплакват, не им дава качеството на жертва на нарушение на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

15. На основание членове 15 ЕС и 34 ЕС на 2 май и 17 юни 2002 г. Съветът приема Общи позиции 2002/340/ОВППС [5] и 2002/462/ОВППС [6] за актуализиране на Обща позиция 2001/931. Приложенията към тези две общи позиции съдържат актуализирания списък на лицата, групите и образуванията, спрямо които се прилага Обща позиция 2001/931, в които отново се съдържат наименованията Gestoras Pro Amnistía и Segi, изписани по същия начин, както в списъка, приложен към Обща позиция 2001/931.

16. Следва да се отбележи, че Gestoras Pro Amnistía и Segi отправят искане до Съвета да им предостави достъп до документите, на основание на които последният ги е включил в списъка, приложен към Обща позиция 2001/931. Генералният секретариат на Съвета изпраща на Gestoras Pro Amnistía и Segi поредица от документи, отнасящи се до тази обща позиция. Тъй като считат, че последните не ги засягат нито специално, нито лично, двете сдружения отправят ново искане до Съвета, който с писмо от 21 май 2002 г. го отхвърля, с мотива че необходимата информация за създаването на списъка,

3 — Неофициален превод от френската версия.

4 — Непубликувано, но на разположение на интернет страницата www.echr.coe.int.

5 — ОВ L 116, стр. 75.

6 — ОВ L 160, стр. 32.

приложен към общата позиция, е била върната на съответните национални делегации след разглеждането ѝ и вземането на решение.

17. Освен това жалбоподателите по дело C-355/04 P твърдят в хода на производството, че четвърти наказателен състав на Audiencia Nacional Мадрид, сезиран с производството относно Segi, оправдавал с решение от 20 юни 2005 г. това сдружение по обвинението, че представлява терористична група и че е член на ETA. Кралство Испания не оспорва съществуването на това решение, но посочва, че същото не е влязло в сила и ще бъде обжалвано пред Tribunal Supremo [Върховен съд] от Ministerio Fiscal (прокуратурата) и от Асоциацията на жертвите на тероризма.

II — Производството пред Първоинстанционния съд и обжалваните определения

18. С искови молби, подадени в секретариата на Първоинстанционния съд на 31 октомври 2002 г. (дело T-333/02) и на 13 ноември 2002 г. (дело T-338/02), ищците в първоинстанционното производство предявяват два отделни иска за обезщетение срещу Съвета.

19. Ищците в първоинстанционното производство искат от Първоинстанционния съд:

— да осъди Съвета да заплати на всяко сдружение сумата от 1 000 000 EUR, а на всеки от говорителите им — сумата от 100 000 EUR като обезщетение за вредите, които твърдят, че са претърпели в резултат от включването съответно на Gestoras Pro-Amnistía и на Segi в списъка на лицата, групите и образуванията, посочени в член 1 от Обща позиция 2001/931, актуализирана с Общи позиции 2002/340 и 2002/462,

— да постанови, че върху тези суми ще се начисли годишна лихва за забава в размер на 4,5 %, считано от датата на решението на Първоинстанционния съд до действителното плащане,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

20. С документи, подадени в секретариата на Първоинстанционния съд на 12 февруари 2003 г., Съветът повдига възражение за недопустимост и по двете дела на основание член 114 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд. Съветът се позовава на липсата на юридическа правоспособност на Gestoras Pro-Amnistía и на Segi, на липсата на представителна власт на физическите лица, предявили искове от тяхно име, а оттам и на недействителността на упъл-

номощаването на адвоката от страна на двете сдружения и на липсата на упълномощаване на адвоката от страна на г-н Zelarain Errasti, както и на липсата на компетентност на Първоинстанционния съд както поради неприложимостта на член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО към настоящия случай, така и поради невъзможността за Първоинстанционния съд да се произнесе по законността на Обща позиция 2001/931.

21. В писмените становища, представени по това възражение, ищците в първоинстанционното производство молят Първоинстанционния съд да обяви исковете за допустими и при условията на евентуалност, в случай че Първоинстанционният съд счете, че искът за обезщетение не му е подсъден, да постанови все пак, че приемайки посочените общи позиции, Съветът е нарушил общите принципи на общностното право, така както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки, и по-специално от член 1, член 6, параграф 1 и член 13 от ЕКПЧ.

22. С Определения от 5 юни 2003 г. председателят на втори състав на Първоинстанционния съд допуска встъпването на Кралство Испания и на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия по двете дела в подкрепа на исканията на Съвета.

23. С обжалваните определения, постановени съгласно член 111 от Процедурния правилник, Първоинстанционният съд отхвърля исковете, без да провежда устна фаза на производството.

24. На първо място Първоинстанционният съд постановява, че разглеждането на тези искове очевидно не попада в неговата компетентност, тъй като с тях се цели получаване на обезщетение за вреди, за които се твърди, че са причинени в резултат от включването на Gestoras Pro Amnistía и на Segi в списъка на лицата, групите и образуванията, посочени в член 1 от Обща позиция 2001/931, актуализирана с Общи позиции 2002/340 и 2002/462.

25. На второ място Първоинстанционният съд обаче постановява, че на основание член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО е компетентен да се произнесе по предявените от ищците в първоинстанционното производство искове за обезщетение, доколкото те се основават на твърдението, че с приемането на посочените общи позиции Съветът не е зачел правомощията на Европейската общност. След като разглежда исковете по същество в така очертаните предели, Първоинстанционният съд ги отхвърля като явно неоснователни.

26. Първоинстанционният съд отхвърля също така и искането, направено от ищците в първоинстанционното производство при условията на евентуалност на основание явна липса на компетентност,

като отбелязва, че „в производството пред общностните съдилища не съществува правно средство, позволяващо на съдията да се произнесе с общо становище по въпрос, чийто предмет надхвърля рамките на спора“ [7].

27. На последно място Първоинстанционният съд отсъжда, че са налице изключителни обстоятелства по смисъла на член 87, параграф 3 от Процедурния правилник, за да постанови разпределяне на съдебните разноски между страните.

III — Производството пред Съда и исканията на страните

28. С жалби, подадени в секретариата на Съда на 17 август 2004 г., вписани под № C-354/04 P и № C-355/04 P и формулирани по почти еднакъв начин, ищците в първоинстанционното производство обжалват горепосочените определения.

29. По двете дела те молят Съда:

— да отмени обжалваното определение,

— сам да се произнесе по съществото на спора и да уважи исканията, направени от тях пред Първоинстанционния съд,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

30. По двете дела Съветът моли Съда:

— да отхвърли жалбите като явно недопустими,

— при условията на евентуалност да ги отхвърли като неоснователни,

— ако е необходимо, да препрати делото на Първоинстанционния съд,

— да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

31. По двете дела Кралство Испания прави искания, съвпадащи с тези на Съвета.

7 — Обжалваните определения, точка 48.

IV — Правен анализ

A — *По допустимостта на жалбите*

32. В писмените си отговори Съветът и Кралство Испания поддържат становището, че жалбите са недопустими, тъй като само възпроизвеждат, почти буквално, правните основания и доводите, вече изложени пред Първоинстанционния съд.

33. От член 225 ЕО, член 58, първа алинея от Статута на Съда и член 112, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник следва, че жалбата, подадена срещу решение на Първоинстанционния съд, трябва да посочва точно оспорваните елементи на решението, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни основания и доводи в подкрепа на жалбата [8].

34. Действително, както посочват Съветът и Кралство Испания, горепосочените условия не са изпълнени, когато жалбата просто възпроизвежда правните основания и доводите, вече изложени пред Първоинстанционния съд, без да съдържа конкретен довод за допусната грешка при прилагане на правото, която засяга действителността на решението на Първоинстанционния съд. Подобна жалба всъщност представлява искане за преразглеждане на иска, предявен пред Първоинстанционния съд, което е извън компетентността на Съда [9].

35. Когато обаче посочените условия са изпълнени, жалбата срещу решение на Първоинстанционния съд може да се основава на вече представени в първоинстанционното производство доводи, за да докаже, че Първоинстанционният съд е нарушил общностното право, като е отхвърлил изложените от ищеца правни основания и доводи [10].

36. В настоящия случай смятам, че оспорваните елементи на обжалваните определения са посочени достатъчно точно в подадените до Съда жалби. Както е видно по-конкретно от точка 32 от жалбите, жалбоподателите твърдят, че Първоинстанционният съд неправилно приложил правото, като заключил в точка 40 от обжалваното определение, че не е компетентен да се произнесе по исканията за обезщетяване на вредите, за които се твърди, че са претърпени в резултат от включването на Gestoras Pro Amnistía и на Segi в списъка на лицата, групите и образуванията, спрямо които се

8 — Вж. по-специално Решение от 25 май 2000 г. по дело Kögler/Съд (C-82/98P, Recueil, стр. I-3855, точка 21).

9 — Вж. по-специално Решение от 7 януари 2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, Recueil, стр. I-123, точки 47 и 51).

10 — Решение по дело Kögler/Съд, посочено по-горе, точка 23.

прилага Обща позиция 2001/931 (наричан по-нататък „списъкът на лицата, участващи в извършването на терористични действия").

37. Освен това жалбите не само посочват член 6, параграф 2 ЕС, Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване, както и осмо съображение от Решение № 2003/48/ПВР на Съвета от 19 декември 2002 година относно прилагането на специални мерки за полицейско и съдебно сътрудничество в областта на борбата срещу тероризма съгласно член 4 от Обща позиция 2001/931/ОВППС [11] като правно основание на компетентността на общностния съд [12] да разгледа направените от жалбоподателите искания за обезщетение, които Първоинстанционният съд неправилно не е уважил, но съдържат също така изложение на правните основания, представени в подкрепа на искането за отмяна на обжалваните определения.

38. Фактът, че жалбите действително съдържат дълги извадки от писмените становища, представени от жалбоподателите пред Първоинстанционния съд, сам по себе си не ги прави недопустими.

39. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли възражението за недопустимост на жалбите, повдигнато от Съвета и от Кралство Испания.

Б — *По основателността на жалбите*

1. Предварителни бележки

40. Действително изложението на правните основания и доводите на жалбоподателите не е добре структурирано, така както е разделено на три части, озаглавени съответно „Относно компетентността на общностния съд" (точки 33—44), „Относно наличието на вреда" (точки 45—49) и „Използването от Съвета на Европейския съюз на разделението на дейността на Европейския съюз на три стълба" (точки 50—59) [13].

41. Очевидно е, че изложените от жалбоподателите в точки 45—49 аргументи, доколкото целят да докажат наличието на твърдяната вреда и причинно-следствената връзка между нея и Обща позиция 2001/931, не могат да поставят под съмнение съображенията на Първоинстанционния съд, тъй като той не се е произнесъл по тези въпроси. Следо-

11 — ОВ L 16, 2003 г., стр. 68.

12 — В текста използвам израза „общностен съд" (но понякога и „Съд"), като имам предвид Съда и Първоинстанционния съд, въпреки че в настоящите дела става въпрос за намесата им извън приложното поле на първия стълб на Европейския съюз, съставен от общностите.

13 — Неофициален превод на документите по обжалването.

вателно те не представляват основание за обжалване и могат най-много да представляват интерес, в случай че Съдът отмени обжалваните определения и реши да се произнесе по съществото на споровете по силата на член 61, първа алинея от своя статут, каквото е и искането на жалбоподателите.

42. От друга страна, целта, която жалбоподателите искат да постигнат по настоящите дела със съображенията, изложени в точки 50—59 от жалбите, е по-скоро неясна, тъй като съображенията са доста объркани и възпроизвеждат по буквален начин цял раздел от становищата, представени пред Първоинстанционния съд относно възражението за недопустимост, повдигнато от Съвета.

43. В тези съображения жалбоподателите изтъкват наличието на злоупотреба с процесуални правомощия от страна на Съвета. В крайна сметка те явно упрекват Съвета, че умишлено ги е лишил от съдебна защита, като не е приел чрез общностен акт списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, включително и тези, които са обект единствено на член 4 от Обща позиция 2001/931. Приемането на общностен акт щяло да позволи на тези лица, и по-специално на жалбоподателите, да сезират общностния съд, за да оспорят включването им в списъка и да получат обезщетение за претърпяната вреда. В това отношение жалбоподателите твърдят, че са жертви на незаконна дискриминация, като се има предвид, че лицата, които са засегнати от мерките, предвидени в членове 2 и 3 от общата позиция [14], и които са включени в същия списък, разполагат със съдебна защита, тъй като тези мерки са приети в рамките на дейност на Общността, която подлежи на контрол от страна на общностния съд. От друга страна, в писмените си реплики жалбоподателите в крайна сметка опровергават тези доводи, като твърдят, че членове 2 и 3 от Обща позиция 2001/931 са приложими и спрямо тях.

44. Подобни съображения възпроизвеждат доводите, които Първоинстанционният съд, *след като приема, че е компетентен по силата на член 235 ЕО и член 188, втора алинея ЕО*, обсъжда и отхвърля в рамките на ограниченото разглеждане по същество на исковете за обезщетение в първоинстанционното производство, в резултат на което се установява, че исковете са явно неоснователни, тъй като не може да се приеме, че е налице каквото и да било незаконосъобразно поведение от страна на Съвета [15]. В жалбите и в писмените реплики обаче липсва текст, от който може да се заключи, че жалбоподателите оспорват определенията в частта им, съдържаща тази констатация. Както вече беше посочено в точка 36 по-горе, изглежда, че жалбите се отнасят единствено до установяването на липса на компетентност в точка 40 от обжалваните определения. Освен това заключението, което

14 — Става въпрос за замразяването и забраната за предоставяне на средства и други финансови активи или икономически източници.

15 — Обжалвани определения, точки 41—47.

жалбоподателите извличат от посочените съображения, е, че „настоящият спор е от компетентността на общностните съдилища по силата на член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО“ [16]. Точно това твърди и Първоинстанционният съд в точка 42 от обжалваните определения.

45. Ето защо смятам, че съображенията, изложени в точки 50—59 от жалбите, допълнени с тези, посочени в точки 12—16 от писмените реплики, трябва да се приемат за недопустими, тъй като не отговарят на минималните условия за яснота и точност и не посочват точно оспорваните елементи на обжалваните определения.

46. Във всеки случай, дори и да се предположи, че тези съображения могат обосновано да се тълкуват като целящи представянето на допълнително основание за обжалване на установяването на липса на компетентност в точка 40 от обжалваните определения, което би се изразявало в предполагаемата невъзможност Съветът да противопостави на жалбоподателите възражение за липса на компетентност на общностния съд, то дори и тогава намирам, че те са неоснователни.

47. Очевидно е, че противно на поддържаното в писмените реплики, единствено членове 1 и 4 от Обща позиция 2001/931 се прилагат спрямо жалбоподателите, но не и членове 2 и 3. Доводът за противното в писмените реплики, според който бележката под линия в приложението към Обща позиция 2001/931 се отнася единствено до физическите лица, посочени в списъка, но не и до споменатите в него групи и образувания, е неотносим, тъй като със звездичка в списъка са посочени и Gestoras Pro-Amnistía и Segi, а думата „лица“ е достатъчно обща, за да включва също групи и образувания.

48. Както Първоинстанционният съд правилно отбелязва в обжалваните определения [17], взаимната помощ между държавите-членки за предотвратяване и борба с терористичните действия, предвидена в член 4 от посочената обща позиция, е част от полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, уредено в дял VI от Договора за ЕС. Жалбоподателите по никакъв начин не са доказали нито пред първата инстанция, нито пред Съда, че подобна взаимна помощ е следвало да се предвиди или най-малкото да се приложи посредством общностни актове [18]. В допълнение, те не могат основателно да упрекват Съвета в това, че не е предвидил, че санкциите по членове 2 и 3 от Обща позиция ще се прилагат спрямо тях. Следователно не е доказано, че Съветът е злоупотребил с процесуални правомощия в нарушение на правомощията на Общността, от което да

16 — Писмени реплики, точка 16. Вж. също жалби, точка 59.

17 — Обжалвани определения, точка 45.

18 — Вж. обжалвани определения, точка 46.

се заключи, макар и като теоретична възможност, че липсата на компетентност от страна на общностния съд не може да се противопостави на жалбоподателите.

49. Следователно считам, че Съдът следва да съсредоточи вниманието си върху посоченото в точки 33—44 от жалбите основание — относно нарушението от страна на Първоинстанционния съд на разпоредбата на член 6, параграф 2 ЕС, на Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване и на осмото съображение от Решение № 2003/48 на Съвета — както и върху установяването на липса на компетентност, на което се позовава посоченото основание. Ето защо в останалата част от настоящото заключение няма да се разглеждат неоспорваните части от определенията, които са изложени в обобщен вид в точки 25 и 26 по-горе.

2. Мотиви, изложени от Първоинстанционния съд в подкрепа на установяването на липса на компетентност

50. Разсъжденията на Първоинстанционния съд, довели до установяване на липса на компетентност от негова страна за разглеждане на исковете за обезщетение, предявени от жалбоподателите [19], може да се обобщят по следния начин:

1) актовете, за които се твърди, че причинили посочените от жалбоподателите вреди, тоест Обща позиция 2001/931 и последващите общи позиции, които я актуализират, като все пак запазват имената на Gestoras Pro-Amnistía и на Segi в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, се основават в частта, засягаща жалбоподателите, на член 34 ЕС и попадат в приложното поле на дял VI от Договора за ЕС относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси [20];

2) разпоредбите на Договора за ЕС не предвиждат право да се предявяват искове за обезщетение в рамките на дял VI от същия договор, а от член 46, буква г) ЕС [21] не може да се заключи, че общностният съд е компетентен да разгледа подобен иск;

3) жалбоподателите „вероятно“ не разполагат с ефективно правно средство за защита срещу включването на Gestoras Pro-Amnistía и на Segi във въпросния списък [22];

4) последното обстоятелство не може само по себе си да обоснове компетентността на общностния съд

19 — Обжалвани определения, точка 40.

20 — Обжалвани определения, точки 32 и 33.

21 — Обжалвани определения, точки 34—37.

22 — Обжалвани определения, точка 38.

по отношение на исковете за обезщетение на жалбоподателите, тъй като правната система на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съюзът") се основава на принципа на предоставената компетентност, както това е посочено в член 5 ЕС[23];

52. С посоченото основание за обжалване жалбоподателите не оспорват съображенията на Първоинстанционния съд, изложени по-горе в точка 50, подточки 1), 2) и 3). Те явно оспорват най-вече съображенията на Първоинстанционния съд, изложени в подточки 4) и 5) от същата точка.

5) Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване също не може да обоснове компетентността на общностния съд в конкретния случай[24].

53. Независимо от това, като се има предвид, че се засяга въпросът за компетентността на общностния съд, а това е въпрос от публичноправен ред, който следва да се разгледа с оглед на всички релевантни обстоятелства, а не само с оглед на обстоятелствата, изложени от страните, считам, че е необходимо да се спрем не само на оплакванията, посочени от жалбоподателите в жалбите, но и на цялостните разсъждения на Първоинстанционния съд, довели до установяването на липса на компетентност, тоест и на съображенията на Първоинстанционния съд, посочени по-горе в точка 50, подточки 1), 2) и 3) и неоспорени от жалбоподателите.

3. Съображения

51. Според жалбоподателите Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не е компетентен да разгледа исковете за обезщетяване на вредите, за които се твърди, че са причинени в резултат от включването на Gestoras Pro-Amnistía и Segi в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия. Те считат, че правното основание на компетентността на Първоинстанционния съд са разпоредбата на член 6, параграф 2 ЕС, Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване и осмото съображение от Решение № 2003/48, разглеждани заедно.

а) Относно правното основание на мерките, предприети срещу жалбоподателите

54. Припомням, че Обща позиция 2001/931, както е посочено в петото съображение от преамбюла ѝ, отговаря на необходимостта от приемане на „допълнителни мерки за изпълнението на Резолюция № 1373(2001) на Съвета за сигурност (...)", според която всички държави трябва да предприемат поредица от

23 — Обжалвани определения, точка 38.

24 — Обжалвани определения, точка 39.

мерки за борба с тероризма, и по-специално да си оказват възможно най-голяма взаимна помощ при разследванията по наказателни дела и други производства, свързани с финансирането или подпомагането на терористични действия, включително помощ за получаване на намиращи се у тях доказателства, необходими в производството.

55. В този смисъл Обща позиция 2001/931 може да се счита за акт, който *с оглед на целите си* попада в приложното поле на общата външна политика и политиката на сигурност, предмет на дял V от Договора за ЕС. Въпреки това някои от мерките, предвидени в този акт, а именно тези, които засягат Gestoras Pro-Amnistía и Segi и които са предвидени в член 4 (тоест взаимната помощ между държавите-членки с оглед на предотвратяването и борбата с терористичните действия особено в рамките на разследвания по наказателни дела и на наказателни производства, образувани срещу лицата, изброени в списъка от приложението), са *средства за действие* и като такива — част от полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, предмет на дял VI от посочения договор.

56. Включването и запазването на Gestoras Pro-Amnistía и Segi в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, би позволило спрямо тези организации да се приложи единствено член 4 от Обща позиция 2001/931. Следователно споделям съображението на Първоинстанционния съд, припомнено по-горе в точка 50, подточка 1), според което правното основание на актовете, за които се твърди, че са накърнили правното положение на жалбоподателите, е член 34 ЕС, намиращ се в дял VI от Договора за ЕС.

57. Следва също така да се подчертае, че въпреки че по смисъла на член 1, параграф 4, второ изречение от Обща позиция 2001/931 въпросният списък може да включва лица, групи и образувания, които са определени от Съвета за сигурност като свързани с тероризма или срещу които той е постановил санкции, в настоящите дела не се твърди, че Gestoras Pro Amnistía и Segi са включени в списъка вследствие на посочването им от Съвета за сигурност. Следва да се приеме, че решението за включване е било взето самостоятелно от Съвета въз основа на данни, представени от една или повече държави-членки в приложение на критериите, посочени в член 1, параграф 4, първо изречение от Обща позиция 2001/931. По-общо бих отбелязал, че разпоредбата на член 1 от посочения акт не представлява транспониране на аналогични разпоредби от Резолюция № 1373 (2001), а е плод на самостоятелно решение от страна на Съвета.

б) Относно обстоятелството, че Договорът за ЕС не предвижда възможност да се предяви иск за обезщетение, нито

компетентност на Съда в това отношение в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

58. Споделям също така съображенията на Първоинстанционния съд, посочени по-горе в точка 50, подточка 2), като бих направил няколко подходящи според мен уточнения.

59. Във връзка с това бих искал да отбележа, че член 46 ЕС изброява изчерпателно (както това е видно от употребата на израза „се прилагат единствено по отношение на“) правомощията на Съда в областите на дейността на Съюза, уредени в Договора за ЕС. Що се отнася до разпоредбите на дял VI от последния, член 46, буква б) предвижда, че „[р]азпоредбите на Договора за [ЕО], на Договора за [ЕОВС] и на Договора за [Евратом], които се отнасят до правомощията на Съда на Европейските общности и до тяхното упражняване, се прилагат“ единствено „при условията, предвидени в член 35 [ЕС]“.

60. Член 35 ЕС гласи:

„1. Съдът на Европейските общности е компетентен, като се спазват условията, определени в настоящия член, да дава преюдициални заключения по въпроси, отнасящи се до действителността и тълкуването на рамковите решения и на решенията относно тълкуването на конвенциите, съставени по настоящия дял, както и до валидността [другаде в текста: „действителността“] и тълкуването на мерките за тяхното изпълнение.

2. С декларация, направена при подписването на Договора от Амстердам или във всеки последващ момент, всяка държава-членка има право да приеме компетентността на Съда на Европейските общности да дава преюдициални заключения, което е определено в параграф 1.

3. Държава-членка, която прави декларация съгласно параграф 2, посочва, че:

а) всяка юрисдикция на тази държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, може да поиска от Съда на Европейските общности да даде преюдициално заключение по въпрос, възникнал по висящо пред него дело и отнасящ се до действителността или тълкуването на някой от актовете, посочени в параграф 1, когато тази юрисдикция счита, че е необходимо решение по този въпрос, за да може да се произнесе, или че

б) всяка юрисдикция на тази държава може да поиска от Съда на Европейските общности да даде преюди-

циално заключение по въпрос, възникнал по висящо пред него дело и отнасящ се до действителността или тълкуването на някой от актовете, посочени в параграф 1, когато този съдебен орган счита, че е необходимо решение по този въпрос, за да може да се произнесе.

4. Всяка държава-членка, независимо дали е направила декларация по смисъла на параграф 2, има право да представи становища по делата или писмени възражения пред Съда на Европейските общности по делата, с които той е сезиран по реда на параграф 1.

5. Съдът на Европейските общности не е компетентен да подлага на контрол на действителността или съразмерността на операции, провеждани от полицията или други правоприлагащи служби на държава-членка, или изпълнението на задълженията, поети от държавите-членки с оглед поддържането на законността и реда и опазването на вътрешната сигурност.

6. Съдът на Европейските общности е компетентен да подлага на контрол законосъобразността на рамковите решения и на решенията по искове, подадени от държава-членка или от Комисията на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на настоящия договор или на която и да е правна норма относно неговото прилагане или злоупотреба с власт. Производствата, предвидени в настоящия параграф, трябва да бъдат започнати в срок от два месеца, считано от датата на публикуване на акта.

7. Съдът на Европейските общности е компетентен да се произнася по споровете между държавите-членки относно тълкуването или прилагането на актовете, приети по член 34, параграф 2, винаги когато този спор не може да бъде уреден от Съвета в шестмесечен срок от сезирането му от страна на някой от неговите членове. Съдът на Европейските общности е компетентен също да се произнася по всеки спор между държавите-членки и Комисията относно тълкуването или прилагането на конвенциите по член 34, параграф 2, буква г)".

61. Следователно член 35 ЕС не предвижда възможност за предявяване на иск за обезщетяване на вреди, причинени в резултат от дейността на Съюза в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

62. От друга страна, държа веднага да уточня, че според мен макар и разпоредбите на член 46, буква б) ЕС и на член 35 ЕС, разгледани заедно, да изключват компетентността на *общностния* съд по отношение на евентуални искове за обезщетяване на вреди, причинени в резултат от дейността на Съюза в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, то те не изключват по общ начин възможността да се предявят подобни съдебни искове. Договорът за ЕС не предвижда подобни искове, но не ги и изключва. По-късно ще се върна към този въпрос.

63. Споделям също така съображението на Първоинстанционния съд, според което член 46, буква г) ЕС не предоставя допълнителна компетентност на общностния съд [25].

64. Действително, като предвижда, че „[р]азпоредбите на Договора за [ЕО], на Договора за [ЕОВС] и на Договора за [Евратом], които се отнасят до правомощията на Съда на Европейските общности и до тяхното упражняване, се прилагат" спрямо „член 6, параграф 2 [ЕС] по отношение на действията на институциите, доколкото Съдът на Европейските общности има правомощия по силата на договорите за създаване на Европейските общности и по силата на настоящия договор", член 46, буква г) ЕС, въведен в Договора за ЕС с Договора от Амстердам, просто уточнява, че общностният съд може да прави проверка за съответствието на актовете на институциите на основните права, признати от Съюза в качеството им на „общи принципи на правото на Общността" в областите, в които този съд е компетентен да действа *на друго основание*. Следователно въз основа на тази разпоредба не може да възникне специална компетентност за общностния съд или специално средство за защита при нарушение на основни права, подобно на Verfassungsbeschwerde в немското право или на recurso de amparo в испанското право [26].

65. Въпреки това, отбелязвам, че по силата на член 46, буква е) ЕС общностният съд е компетентен да тълкува и да прилага същия този член 46 ЕС, отнасящ се до правомощията на Съда. Доколкото той е компетентен на основание на Договора за ЕС, и с оглед на упражняването на тази компетентност, съгласно член 46, буква г) ЕС общностният съд има също така правомощието да тълкува и прилага член 6, параграф 2 ЕС по отношение на действията на институциите.

66. Считам също така, че при упражняването на компетентността, произтичаща от член 46, буква е) ЕС, не съществува пречка общностният съд да взема предвид и други разпоредби от Договора за ЕС, макар и да не са споменати в член 46 ЕС. В това отношение бих искал да отбележа, че съгласно член 31, параграф 1 от Виенската конвенция за правото на договорите, подписана във Виена на 23 май 1969 г. (наричана по-нататък „Виенска конвенция"), за да се тълкува даден договор, понятията в него следва да се разглеждат „в техния контекст", който включва по-точно „текста" на договора, „включително преамбюла и приложенията". Така в рамките на настоящите обжалвания и с оглед на обсъждането на компетентността на общностния съд по отношение на предявените от жалбоподателите искове за обезщетение нищо не възпрепятства Съда да вземе предвид в частност преамбюла и „[о]бщи[те] разпоредби", съдържащи се в дял I от Договора за ЕС, като например член 5 ЕС, на който Първоинстанционният съд се позовава в обжалваните определения, или член 6, параграф 1 ЕС.

25 — Обжалвани определения, точка 37.

26 — Припомням, че по време на междуправителствената конференция за изменение на Договора от Маастрихт, заедно с други предложения, беше предложено в правната система на Съюза да се въведе специален иск пред общностния съд за защита на основните права, но то не беше прието при одобряването на Договора от Амстердам.

в) Относно релевантността на Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване с оглед на обосноваването на компетентност на общностния съд да разглежда предявените от жалбоподателите искове за обезщетение

67. В допълнение считам, че съображенията на Първоинстанционния съд, посочени по-горе в точка 50, подточка 5), според които Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване не обосновава компетентността на общностния съд да разгледа предявените от жалбоподателите искове за обезщетение, са съвсем правилни [27].

68. На първо място, декларацията по никакъв начин не предвижда, че обезщетяването на вреди, произтичащи от грешки относно лицата, групите и образуванията, включени в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, следва да се търси чрез предявяване на иск пред *общностния* съд.

69. Нещо повече, предявяването на подобен иск пред общностния съд не се допуска от Договора за ЕС, който не може да бъде дерогиран или изменян с декларация, включена в протокола за одобряване на акт от вторичното право, какъвто е общата позиция.

27 — Обжалвани определения, точка 39.

70. Въпреки това си запазвам правото покъсно да обясня защо според мен посочената декларация има известно значение.

г) Относно твърдението, че не е осигурена ефективна правна защита на правата на жалбоподателите

71. От друга страна, намирам за необосновани, макар и до известна степен да не са изненадващи, съображенията на Първоинстанционния съд, формулирани впрочем особено колебливо [28], според които жалбоподателите не разполагат със съдебна защита срещу включването на Gestoras Pro Amnistía и Segi в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия.

72. Преди да изложа причините, поради които считам, че тези съображения са необосновани, е важно да подчертая значимостта на последиците им.

28 — Става въпрос за употребата на наречието „вероятно" след категоричния израз „следва да се заключи" в първото изречение от точка 38 от обжалваните определения („Що се отнася до твърдението на жалбоподателите, че липсва ефективно средство за защита, следва да се заключи, че последните вероятно не разполагат с никакво ефективно съдебно средство за защита срещу включването на [Gestoras Pro-Amnistía и Segi] в списъка на лицата, групите и образуванията, участващи в извършването на терористични действия, нито пред общностните съдилища, нито пред националните юрисдикции").

i) Последици от установяването, че няма съдебна защита на правата на жалбоподателите

73. Следва да се припомни, че съгласно член 6, параграф 1 ЕС, в редакцията му след Договора от Амстердам, „Съюзът се основава на принципите на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи, както и на принципа на правовата държава, които представляват общи за държавите-членки принципи".

74. Член 6, параграф 2 ЕС, който в разпоредба от първичното право урежда принцип, установен в практиката на Съда по прилагането на Договора за ЕО, и който разпростира действието на този принцип спрямо всички области на дейност на Съюза, посочва, че: „Съюзът зачита основните права, така както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и така както те произтичат от общите за държавите-членки конституционни традиции, в качеството им на общи принципи на правото на Общността".

75. Първостепенното значение, отдадено от Договора за ЕС и Договора за ЕО в редакциите им след Договора от Амстердам, на принципа на правовата държава и на защитата на основните права [29], възприето широко и по разнороден начин в правната доктрина, произтича и от други разпоредби на самите договори: член 7 ЕС, предвиждащ процедура за установяване от страна на Съвета на тежко и продължаващо нарушение от държава-членка на един или няколко от принципите, посочени в член 6, параграф 1 ЕС, с възможност да суспендира някои от правата, произтичащи от прилагането на Договора за ЕС по отношение на въпросната държава-членка, член 49 ЕС, който поставя зачитането на залегналите в член 6, параграф 1 ЕС принципи като условие за приемането на нови държави в Съюза, и член 11, параграф 1 ЕС, който определя „развитие[то] и укрепване[то] на демокрацията и принципа на правовата държава и [на] зачитането на правата на човека и на основните свободи" като една от целите на общата външна политика и политиката на сигурност — цел, за осъществяването на която, съгласно член 177, параграф 2 ЕО и член 181а, параграф 1 ЕО следва да допринасят и политиките на Общността в областта на сътрудничеството за развитие и на икономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети страни.

76. Следва да се спомене също така и Хартата за основните права на Европейския съюз, тържествено провъзгласена на 7 декември 2000 г. в Ница от Европейския парламент, Съвета и Комисията след одобрение от страна на държавните и правителствените ръководители на държавите-членки (наричана по-нататък

29 — Самият преамбюл на Договора за ЕС подчертава „привързаността" на държавите-членки „към принципите на свободата, демокрацията и зачитането правата на човека и основните свободи, както и принципа на правовата държава".

„Хартата“). Макар и да е вярно, че Хартата не представлява акт със задължителна юридическа сила, основната ѝ цел, както е посочено в преамбюла ѝ, е да утвърди „правата, произтичащи по-специално от конституционните традиции и общите международни задължения на държавите-членки, от Договора [за ЕС] и от общностните договори, от [ЕКПЧ], от социалните харти, приети от Общностите и от Съвета на Европа, както и от практиката на Съда [...] и на Европейския съд по правата на човека“ [30].

77. Що се отнася до принципа на правовата държава, следва се припомни, че определяйки я като „правова общност“, по отношение на Европейската общност Съдът вече е достигал до извода, че актовете на държавите-членки и институциите подлежат на контрол за съответствие с Договора за ЕО и общите принципи на правото, част от които са и основните права [31]. По същия начин следва да се приеме, че ако Съюзът се основава на принципа на правовата държава (член 6, параграф 1 ЕС), то спрямо неговите институции и държавите-членки, дори и когато става въпрос за дялове V и VI от Договора за ЕС, не може да не се упражнява контрол за съответствие на техните актове с посочения договор, особено с член 6, параграф 2 от него.

78. Що се отнася до защитата на основните права, които са неразделна част от общите принципи на правото, Съдът следи за спазването им, като черпи вдъхновение от общите конституционни традиции на държавите-членки и от основните насоки, очертани в международните актове относно защитата на правата на човека, по които държавите-членки сътрудничат или са страни, особено ЕКПЧ, която според Съда има „особено значение“ в това отношение. Съдът приема също така, че вследствие на това не се допускат мерки, несъвместими със зачитането на така признатите и гарантирани права на човека, като следователно спазването на тези права представлява условие за законосъобразността на общностните актове [32]. Поради съдържанието на член 6, параграф 2 ЕС и поради неговото място сред „Общи[те] разпоредби“, предвидени в дял I от Договора за ЕС, същото се отнася и за мерките, с които се осъществява дейността на Съюза в областта на общата външна политика и политиката на сигурност (която наричаме „втори стълб“) и на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (което наричаме „трети стълб“).

79. Зачитането на правата на човека и на основните свободи, както и на принципа на правовата държава, имат следователно „вътрешно“ измерение, тъй като са основополагащи ценности за Съюза и критерий за преценка на законосъобразността на дейността на неговите институ-

30 — Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет, (C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 38).

31 — Решение от 23 април 1986 г. по дело Les Verts/Парламент (294/83, Recueil, стр. 1339, точка 23) и Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677, точка 38).

32 — Вж. по-специално Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT (C-260/89, Recueil, стр. I-2925, точка 41), Становище 2/94 от 28 март 1996 г. (Recueil, стр. I-1759, точки 33 и 34), Решение от 29 май 1997 г. по дело Kremzow/Австрия (C-299/95, Recueil, стр. I-2629, точка 14) и Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 35.

ции и на държавите-членки в областите на компетентност на Съюза; те имат и „външно“ измерение, тъй като представляват ценност, подлежаща на „износ“ извън границите на Съюза, благодарение на способи като убеждаването, насърчаването и договарянето.

80. Съдът вече е подчертавал обаче, че правото на ефективна съдебна защита на правата, на което в конкретния случай се позовават жалбоподателите, е част от основните принципи на правото, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки, както и че това право е уредено също в член 6, параграф 1 и в член 13 от ЕКПЧ [33]. Бих добавил, че това право е признато освен това в членове 8 и 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН с Резолюция 217 A (III) от 10 декември 1948 г., като и в член 2, параграф 3 и в член 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, приет на 19 декември 1966 г. и влязъл в сила на 23 март 1976 г. [34] Хартата също го предвижда в член 47.

81. Следва да се подчертае, че позоваването в конкретния случай на основното право на ефективна съдебна защита има голямо значение, тъй като защитата, за която става въпрос, засяга признати и гарантирани от правото на Съюза основни права. Действително с исковете пред Първоинстанционния съд, като се основават на доводи, който са до известна степен защитими, жалбоподателите твърдят, че оспореното включване в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, накърнява такива основни права на сдруженията Gestoras Pro-Amnistía и Segi и/или на говорителите им като презумпцията за невиновност (член 6, параграф 2 от ЕКПЧ и член 48, параграф 1 от Хартата), свободата на словото (член 10 от ЕКПЧ и член 11 от Хартата), свободата на сдружаване (член 11 от ЕКПЧ и член 12 от Хартата) и правото на зачитане на личния живот (член 8 от ЕКПЧ и член 7 от Хартата) [35].

82. Ето защо да се приеме, както Първоинстанционният съд е счел за необходимо в обжалваните определения, че жалбоподателите са лишени от ефективна съдебна защита срещу включването в списъка, би означавало да се признае, че в рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси може да съществуват хипотези, в които при липса на съдебна защита дейността на Съюза може на практика да

33 — Вж. по-специално Решение от 15 май 1986 г. по дело Johnston, 222/84, (Recueil, стр. 1651, точка 18), Решение от 27 ноември 2001 г. по дело Комисия/Австрия, (C-424/99, Recueil, стр. I-9285, точка 45) и Решение по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, посочено по-горе, точка 39.

34 — Съдът вече е имал възможност да отбележи, че Международният пакт за граждански и политически права е част от международните актове относно правата на човека, които Съдът взима предвид при прилагането на общите принципи на правото на Общността (вж. Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 37, както и посочената в него съдебна практика).

35 — В жалбите, в точка 46 жалбоподателите посочват свободата на словото и правото на зачитане на доброто име и репутация на Gestoras Pro-Amnistía и Segi, както и свободата на словото, свободата на сдружаване и правото на зачитане на личния живот и на репутацията на говорителите им.

нарушава безнаказано всички останали права и основни свободи, чието зачитане Съюзът проповядва на теория.

83. От друга страна, дори и да е вярно, че според практиката на Европейския съд по правата на човека така нареченото право на съдебна защита не е абсолютно, а може да бъде ограничавано, то следва да се уточни, че според посочения съд ограниченията са допустими единствено при условие че преследват законоустановена цел, че са пропорционални на тази цел и че не ограничават предоставения на индивида достъп до правосъдие в такава степен, че да накърнят самата същност на това право [36]. Намирам, че тези изисквания не са спазени при пълна липса на съдебна защита на правата на жалбоподателите като установената от Първоинстанционния съд, която произтича не от специфична правна уредба, призвана да ограничи достъпа до съд с определена цел, а от липсата на установени подходящи средства за защита в рамките на цяла една област от дейността на Съюза.

84. Бих искал да припомня впрочем, че Европейският съд по правата на човека подчертава, че член 1 от ЕКПЧ, според който договарящите страни „осигуряват на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, определени в част I“ от ЕКПЧ, не прави никакво разграничение по отношение на видовете разглеждани правни норми или мерки и не оставя нито една част от „юрисдикцията“ на държавите извън приложното поле на ЕКПЧ [37].

85. При хипотеза като тази на жалбоподателите, в която не съществува никаква ефективна съдебна защита, ще бъдем изправени, от една страна, пред много съществена и явна непоследователност вътре в системата на Съюза, а от друга страна, във външен план, ще се намираме в ситуация, която създава предпоставки за порицаване на държавите — членки на Съюза, от страна на Европейския съд по правата на човека и която накърнява не само представата за Съюза и положението му в международен план [38], но и отслабва позицията му при преговори с трети държави, като създава теоретичен риск последните да приложат клаузите относно зачитането на правата на човека (така наречените „клаузи за поставяне под условие“), за които самият Съюз настоява все по-често да бъдат въвеждани в сключваните от него международни споразумения [39].

36 — Вж. Решение от 28 октомври 1998 г. по дело Osman/Обединеното кралство (Recueil des arrêts et décisions, 1998-VIII, стр. 3124, точка 147) и Решение от 18 февруари 1999 г. по дело Waite и Kennedy/Германия (Recueil des arrêts et décisions, 1999-I, стр. 393, точка 59).

37 — Решение от 30 януари 1998 г. по дело Турска обединена комунистическа партия и други/Турция (Recueil des arrêts et décisions, 1998-I, стр. 1, точка 29) и Решение от 18 февруари 1999 г. по дело Matthews/Обединеното кралство (Recueil des arrêts et décisions, 1999-I, стр. 251, точка 29).

38 — Съгласно член 2 ЕС отстояването на неговата „идентичност на международната сцена по-специално чрез осъществяването на обща политика в областта на външните отношения и сигурността“ представлява една от целите на Съюза.

39 — Подобни клаузи, окачествени като „основни“ в контекста на споразуменията, могат да позволят на съдоговарящите страни да спрат действието на споразуменията или в случай на нарушение да се оттеглят от тях.

86. Намирам, че от специфичната гледна точка на спазването на задълженията, поети от държавите-членки при подписването на ЕКПЧ, е съвсем невероятно Съдът по правата на човека да разшири спрямо третия стълб на Съюза действието на установената от него презумпция за еднаква защита на основните права от ЕКПЧ и от общностния правов ред, тоест „първият стълб" на Съюза, което позволява на този съд да осъществява единствено „второстепенен" контрол за съответствие на актовете, приети от институциите на Общността [40]. От друга страна, съвсем вероятно е в бъдеще, при пълен контрол за съответствие с ЕКПЧ на актовете на институциите, приети в изпълнение на разпоредбите на дял VI от Договора за ЕС, Съдът по правата на човека да установи нарушение от държавите — членки на Съюза, на разпоредбите на посочената конвенция или поне на разпоредбата на член 6, параграф 1 и/или на член 13.

87. Що се отнася до отношенията с ЕКПЧ, държа да направя още две уточнения.

88. На първо място, считам, че решението, постановено в приложение на член 34 от ЕКПЧ от Съда по правата на човека, по жалбите, подадени от същите жалбоподатели (вж. точка 14 по-горе), нито потвърждава, предвид изложената по-горе гледна точка, нито отрича наличието в конкретния случай на нарушение на правото на жалбоподателите на ефективна съдебна защита *от гледна точка на правото на Съюза.* В действителност става въпрос за решение, с което се обявява недопустимост, а не за решение по същество, като то се обосновава с обстоятелството, че жалбоподателите не притежават, *с оглед на особеностите на конкретния случай,* качеството на „жертва" по смисъла на член 34 от ЕКПЧ, който като чисто процесуална разпоредба, присъща на ЕКПЧ, според мен не може да има последици по отношение на защитата на основните права в рамките на Съюза [41].

89. На второ място, неправилно е да се счита, че поради наличието във всички случаи на възможност по отношение на актовете, приети от институциите в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, да се изтъкне нарушение на основните права пред Европейския съд по правата на човека, не съществува непълнота в защитата на правата в тази област. Действително контролът, който този съд осъществява, е *външен* за системата на Съюза и има субсидиарен характер, и следователно не може да замести евентуалната липса *вътре* в системата на подходящи гаранции за защита на основните права, нито да отстрани съществената непоследовател-

40 — Вж. Решение от 30 юни 2005 г. по дело Bosphorus/Ирландия (Recueil des arrêts et décisions, 2005-VI), което се отнася единствено до разпоредбите, свързани с първия стълб на Съюза, както е изрично посочено в точка 72 от него.

41 — Освен това считам, че в конкретния случай наличието на правен интерес на жалбоподателите не може да бъде поставено под съмнение.

ност, която както посочих по-горе, съществува в системата.

90. Бих добавил също така, че ако Съдът потвърди признаваното на такава непълнота в защитата на основните права в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, то националните юрисдикции на държавите-членки биха се почувствали оправомощени, когато са сезирани, да осъществяват контрол за съответствие на актовете, приети от Съвета по силата на член 34 ЕС[42], с основните права, *така както са защитени в техния вътрешен правов ред, по начин, който не е задължително еднакъв*. Равенството на гражданите на Съюза пред закона би било накърнено. Така наречената теория за „насрещните граници" на вътрешното право, утвърдена в конституционната практика на редица държави-членки като ограничаване на упражняването от страна на институциите на суверенните права, отстъпени на Общността[43], би намерила далеч по-конкретно приложение в третия стълб на Съюза, отколкото във връзка с дейността на Общността.

42 — Става въпрос за общите позиции (член 34, параграф 2, буква а) ЕС), рамковите решения (член 34, параграф 2, буква б) ЕС), решенията и мерките за прилагането им (член 34, параграф 2, буква в) ЕС), както и мерките за прилагане на конвенциите (член 34, параграф 2, буква г) ЕС).

43 — Тази теория е толкова известна, че не се налага тук да я илюстрирам допълнително. Достатъчно е да се цитират по-специално Решение на Bundesverfassungsgericht от 22 октомври 1986 г., известно като дело „Solange II", BverfGE, 73, 339, и Решение на Corte costituzionale italiana от 21 април 1989 г., № 232, Fragd, Foro it., 1990, I, 1855.

ii) Жалбоподателите не са лишени от ефективна съдебна защита на техните права

91. След като са подчертани съществените последици от установяването в точка 38 от обжалваните определения на липса на съдебна защита на посочените от жалбоподателите (основни) права, все по-ясно се очертава необходимостта, доколкото е възможно, Договорът за ЕС да се тълкува по начин, гарантиращ предвидената от този договор защита *вътре* в системата[44].

— Липса, с оглед на съдебната закрила на правата на жалбоподателите, на достатъчно средства за съдебна защита срещу националните мерки, взети в приложение на член 4 от Обща позиция 2001/931, и на преюдициалното запитване относно действителността, предвидено в член 35, параграф 1 ЕС

92. Следва да припомним, както отбелязва и Първоинстанционният съд[45], че в конкретния случай жалбоподателите изтъкват и искат обезщетение за това, че

44 — Подчертавам, че член 13 от ЕКПЧ показва, че наличието на външен контрол за спазването на основните права и свободи от страна на договарящите държави не освобождава последните от задължението да предвидят вътрешен контрол.

45 — Обжалвани определения, точка 38.

са накърнени техни (основни) права не толкова поради налагането спрямо тях на мерките, предвидени в член 4 от Обща позиция 2001/931, колкото от прякото им включване в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия. Следователно изтъкната вреда не зависи от действителното приемане на национални мерки в изпълнение на посочената разпоредба.

93. Ето защо Първоинстанционният съд правилно приема, че защитата на подобни права не може да се основава на възможността за ангажиране на (извъндоговорната) отговорност на държавите-членки, взети поотделно, въз основа на националните актове, приети в изпълнение на член 4 от Обща позиция 2001/931 [46].

94. По-нататък Първоинстанционният съд счита, че предвидената в член 35, параграф 1 ЕС компетентност на Съда да дава преюдициални заключения относно действителността също не може да осигури тази защита. Споделям това мнение, дори и независимо от изложеното в обжалваните определения съображение, според което тази компетентност не обхваща общите позиции, а само рамковите решения и решенията [47], и от евентуалната възможност Обща позиция 2001/931 да се разглежда като решение, основавайки се на същността на акта.

95. Бих искал по-скоро да отбележа, че преюдициалното запитване, включително това относно действителността, само по себе си не представлява правно средство за защита, а способ за сътрудничество между националните юрисдикции и общностния съд, който се използва във връзка с искове, които могат да бъдат предявени пред националните юрисдикции. Типичният случай е този, при който преюдициалното запитване относно действителността се прави във връзка с жалби за отмяна, предявени на национално равнище срещу националните мерки за приложение на акта, чиято действителност се оспорва. Не виждам как обаче в случай като настоящия може да се прибегне до предвидената в член 35, параграф 1 ЕС компетентност на Съда да дава преюдициално заключение относно действителността при жалби, с които се оспорват евентуални мерки, приети в изпълнение на член 4 от Обща позиция 2001/931. Действително посоченият член не предвижда нови правомощия за държавите-членки и за техните органи, а само насърчава, или най-много задължава, държавите-членки и органите им да използват „поверените им правомощия в съответствие с актовете на Европейския съюз и другите международни споразумения, договори и конвенции, които обвързват държавите-членки". Тези правомощия са могли и все още могат да бъдат упражнявани по отношение на лицата, включени в списъка, приложен към Обща позиция 2001/931, дори и без последната

46 — Обжалвани определения, точка 38.

47 — Обжалвани определения, точка 38.

да съществува [48]. Следователно не виждам как въпросът за законосъобразността на включването на дадено лице в посочения списък може да бъде релевантен при преценката от страна на национална юрисдикция на законосъобразността на национални мерки, подобни на уредените в посочения по-горе член 4.

96. Така или иначе упражняването на компетентността на Съда да дава преюдициални заключения относно действителността може най-много да доведе до обявяване на недействителност на Обща позиция 2001/931 и на спорното включване в списъка, но не и до поправяне на вредите, които евентуално са настъпили впоследствие. Когато самото установяване на това нарушение или обявяването на недействителността на увреждащия акт не са достатъчни, за да се възстанови нарушеното право, то възможността да се получи обезщетение за вредите, претърпени поради нарушение на дадено право, изглежда присъща на *ефективната* съдебна защита на това право [49].

97. Предмет на иска, предявен от жалбоподателите пред Първоинстанционния съд, е именно поправянето на вредите, които се твърди, че са претърпени.

— Съдебната защита на правата на жалбоподателите е поверена на националните юрисдикции

98. Фактът, че разпоредбите на Договора за ЕС не предвиждат иск за обезщетение на евентуални вреди, причинени от актове на Съвета, които са приети по силата на член 34 ЕС, както и фактът, че те изключват възможността общностният съд да разглежда подобни непредвидени в член 35 ЕС искове, според мен не означава, че в конкретния случай жалбоподателите са лишени от ефективна съдебна защита на правата (основните права), на които се позовават.

99. Напротив, считам, че правилното тълкуване на Договора за ЕС утвърждава съществуването на такава защита, като *съгласно действащото право на Съюза* тя не е поверена на общностния, а на националния съд.

100. Следва да се отбележи, че съгласно правната уредба, предвидена в Договора за създаване на Конституция за Европа, който още не е ратифициран от всички

48 — Това отбелязва и Европейският съд по правата на човека в решението, с което отхвърля жалбите на жалбоподателите като недопустими. Всъщност този съд подчертава, че дори и в хипотезата, при която „член 4 би могъл да бъде правно основание за конкретни мерки, които могат да причинят вреди на жалбоподателите, по-специално в рамките на полицейското сътрудничество между държавите, провеждано от общностни органи като Европол", той не предвижда „въпреки това [...] нови правомощия, които могат да бъдат упражнявани по отношение на жалбоподателите", а „съдържа единствено задължение на държавите за съдебно и полицейско сътрудничество". [неофициален превод]

49 — Вж. в този смисъл Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 33), Решение от 5 март 1996 г. по дело Brasserie du pêcheur и Factortame и др. (C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точка 22), Решение от 30 септември 2003 г. по дело Köbler (C-224/01, Recueil, стр. I-10239, точка 33). Вж. също Решение на Европейския съд по правата на човека от 6 септември 1978 г. по дело Klass/Германия (серия A, № 28, точка 64) и Решение от 7 юли 1989 г. по дело Soering/Обединеното кралство (серия A, № 161, точка 120), от които следва, че правото на ефективно правно средство за защита, предвидено в член 13 от ЕКПЧ, трябва да позволи на лицето, което счита, че е претърпяло вреди в резултат на мярка, противоречаща на ЕКПЧ, да сезира съд, който да се произнесе по исканията му със съдебно решение, и ако е необходимо, да му присъди подходящо обезщетение (в текста на решенията на френски език се говори за „réparation" или „redressement").

държави-членки, в случай като настоящия ще съществува за сметка на това възможност частноправните субекти да сезират общностния съд както с жалба за отмяна (член III-365, приложим и по отношение на актовете на Съюза, приети в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси) [50], така и с иск за обезщетение, предявен срещу Съюза (член III-370 и член III-431, втора алинея).

101. Както беше посочено, Съюзът се основава на принципа на правовата държава и на принципа на зачитане на основните права. Правовата държава е не толкова тази, която се основава на правни норми и на провъзгласяване на права, а тази, която се основава на механизми, гарантиращи спазването на правните норми и правата (*ubi ius ibi remedium*). „Достъпът до съд е присъщ на правовата държава“ [51], той е нейна „последица“, нейно „достижение и средство“ [52]. Правото на Съюза изрично признава на частноправните субекти (член 6, параграф 2 ЕС) съвкупност от основни права, на които както е видно от член 46, буква г) ЕС, те могат да се позовават пред съда като критерии за преценка на законосъобразността на актовете на Съюза.

102. Поради това отправната точка следва да бъде следната — по силата на член 6, параграфи 1 и 2 ЕС Съюзът допуска съдебния контрол за законосъобразност на дейността на институциите си и гарантира съдебната защита на правата, особено на тези, които може да се определят като основни.

103. Нито една от разпоредбите на Договора за ЕС не може да бъде тълкувана в обратен смисъл и да се твърди, че волята на създателите на Договора е била да изключат възможността за такъв контрол и такава защита в областта на съдебното и полицейското сътрудничество по наказателноправни въпроси — област, в която дейността на Съюза може по-лесно да накърни основните права и свободи на частноправните субекти, отколкото в останалите области, в които е компетентен Съюзът, и в която ролята на Европейския парламент все още е много ограничена [53].

104. Действително член 46 ЕС се отнася до и определя единствено компетентността на *общностния* съд. Нито една от разпоредбите на Договора за ЕС не предвижда правомощието на този съд да преценява законосъобразността на актовете, с които се осъществява дейността на Съюза. Напротив, от принципа на предоставената компетентност, който също е залегнал в Договора (член 5), следва, че държавите-членки и съответно техните органи си запазват възможността да упражняват притежаваните от тях

50 — Възможността да се предяви жалба за отмяна пред общностния съд е предвидена в Договора за създаване на Конституция за Европа и относно ограничителните мерки спрямо физическите и юридическите лица, приети от Съвета в областта на общата външна политика и политиката на сигурност, макар и в посочената област компетентността, предоставена на Съда от този договор, да е ограничена (член III-376).

51 — Заключение на генералния адвокат Darmon, представено на 28 януари 1986 г. по дело Johnston, посочено по-горе, точка 3.

52 — Заключение на генералния адвокат Léger, представено на 8 април 2003 г. по дело Köbler, посочено по-горе, точка 68.

53 — Според член 39, параграф 1 ЕС становището на Парламента се иска (то не е обвързващо) с оглед на приемането на рамкови решения и на решения, като той не дава становище при приемането на общи позиции.

суверенни права, включително да осъществяват правораздавателна дейност, доколкото тези права не са прехвърлени на институциите на Съюза.

105. Компетентността на националните юрисдикции да осъществяват контрол за законосъобразност по отношение на актовете, приети от Съвета на основание член 34 ЕС, чиято естествена граница е зачитането на предоставените на Съда правомощия, се основава не само на спазване на основните права (член 6, параграфи 1 и 2 ЕС), включително правото на ефективна съдебна защита, но и на принципа на лоялно сътрудничество.

106. Съдът вече е отбелязал, че принципът на лоялното сътрудничество се прилага и в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, като налага на държавите-членки да взимат всички общи и особени мерки, необходими за осигуряване на изпълнението на задълженията им съгласно правото на Съюза [54].

107. Следва да се заключи, че дори в областта на третия стълб на Съюза държавите-членки трябва да предвидят система от правни средства за защита и производства, които да гарантират спазването на правото на ефективна съдебна защита [55], като техните съдилища следва да тълкуват и прилагат вътрешните процесуални правила, уреждащи предявяването на искове и жалби, по начин, който осигурява тази защита.

108. От правната уредба на компетентността за постановяване на преюдициално заключение, предоставена на Съда по силата на член 35 ЕС, могат да бъдат извлечени съществени доказателства, потвърждаващи макар и непряко факта, че приетите въз основа на член 34 ЕС актове на Съвета подлежат на съдебен контрол от страна на националните юрисдикции по искане на частноправни субекти.

109. Като предвижда в параграф 1, че Съдът е компетентен да дава преюдициални заключения в частност относно действителността на рамковите решения и решенията, член 35 ЕС на първо място потвърждава, че тези актове подлежат на съдебен контрол по искане на частноправните субекти.

110. Освен това член 35, параграф 1 ЕС указва, че националните юрисдикции до известна степен имат компетентност в областта на третия стълб на Съюза, както и в областта на първия стълб в качеството им на „юрисдикции на общото право“ на

54 — Решение от 16 юни 2005 г. по дело Pupino (C-105/03, Recueil, стр. I-5285, точка 42).

55 — Вж. по аналогия Решение по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, посочено по-горе, точка 41. Принципът е предвиден и в член I-29, параграф 1 от Договора за създаване на Конституция за Европа, според който „[д]ържавите-членки създават средства за правна защита, необходими за осигуряване на ефективна съдебна защита в областите, попадащи в приложното поле на правото на Съюза“.

Съюза. Като отправят запитвания до Съда относно начина, по който следва да се тълкуват рамковите решения или решенията, тези юрисдикции могат например да осигурят в по-голяма степен правилното тълкуване на националното право[56] във връзка с подобни актове. Като поставят пред Съда въпроси относно действителността на тези актове, националните юрисдикции могат по-добре да гарантират, че признатите от правото на Съюза основни права, на които частноправните субекти могат пряко да се позовават пред съда, са зачетени при дейността на Съюза в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

111. В областта на третия стълб на Съюза, както и в правния ред на Общностите, Съдът осъществява дейността си при условия, в които институциите на Съюза работят съвместно не само с държавите-членки, но и с техните органи. Като част от тези органи юрисдикциите също допринасят за прилагането на правото на Съюза. Следователно съдебната система на Съюза, включително в рамките на третия стълб, не се състои единствено от правните средства за защита, които могат да се използват пред Съда, но и от тези, които могат да се използват пред националните юрисдикции.

112. С член 35 ЕС създателите на Договора от Амстердам значително разширяват обхвата на правомощията на Съда във връзка с полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в сравнение с положението, уредено в Договора от Маастрихт. Същевременно разпоредбите на този член относно компетентността на Съда да дава преюдициални заключения са формулирани по начин, който ясно я ограничава. Впрочем те в голяма степен се основават на разпоредбите, приети след трудни преговори от държавите-членки относно Конвенцията за Европол[57] и включени в Протокола за тълкуването чрез преюдициални заключения на тази конвенция от Съда[58], които представляват компромис спрямо резервите на определени държави-членки по отношение на разширяването на полето на действие на общностния съд в разглежданата понастоящем област.

113. Така компетентността на Съда да дава преюдициални заключения по член 35, параграф 1 ЕС е въпрос на избор от страна на държавите-членки. Действително съгласно член 35, параграф 2 ЕС те могат да я приемат или да не я приемат (система „opt in"). Според Известие на Съвета, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 14 декември 2005 г.[59], към тази дата само 14 държави-членки са направили декларация, че приемат тази компетентност. Естествено фактът, че другите държави-

56 — Вж. Решение по дело Pupino, посочено по-горе, точки 38 и 43.

57 — Конвенция, приета на основание член K.3 от Договора за Европейски съюз за създаване на Европейска полицейска служба (Конвенция за Европол) (ОВ C 316, 1995 г., стр. 2).

58 — Акт на Съвета от 23 юли 1996 година относно приемане на изготвения на основание член K.3 от Договора за Европейския съюз Протокол за тълкуването чрез преюдициални заключения от Съда на Европейските общности на Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба (ОВ C 299, 1996 г., стр. 1).

59 — ОВ L 327, стр. 19.

членки не са приели компетентността на Съда да дава преюдициални заключения, не представлява пречка за юрисдикциите на приелите държави да отправят преюдициални запитвания до Съда, нито за последния да се произнася по тези запитвания.

114. Ако приемем обаче, че лицата, засегнати от мерките по изпълнение на рамкови решения и решения по смисъла на член 34 ЕС, приети от държави, които не са приели компетентността на Съда да дава преюдициални заключения, са лишени от възможността да оспорят действителността на посочените актове пред юрисдикциите на тези държави, то ще бъдем изправени пред недопустимо нарушение на принципа на равенство между лицата, спрямо които се прилага един и същи акт, приет на основание член 34 ЕС, тъй като от избора, направен от всяка държава по силата на член 35, параграф 2 ЕС, ще зависи дали тези лица разполагат със съдебна защита срещу въпросния акт.

115. Тълкуване на член 35, параграфи 1 и 2 ЕС, което зачита едновременно правото на ефективна съдебна защита и принципите на равенство пред закона (член 20 от Хартата) и на забрана на дискриминацията, основана на националност, (член 21, параграф 2 от Хартата) и не пренебрегва буквалния смисъл на въпросните разпоредби, води до признаване на факта, че дори и в държавите, които не са приели компетентността на Съда да дава преюдициални заключения, частноправните субекти могат да оспорват пред съдебен орган действителността на рамковите решения и решенията, на които се основават националните мерки, чиято отмяна се иска от националната юрисдикция. В този случай и при липса на възможност да се отправи преюдициално запитване, националната юрисдикция следва да постанови решение, установяващо действителността или недействителността на акта на Съвета.

116. Може да се добави и още нещо. От разпоредбата на член 35, параграф 3 ЕС може да се заключи, че компетентността на Съда да дава преюдициални заключения, включително относно действителността, не е задължителна *от гледна точка на правото на Съюза* за юрисдикциите на приелите я държави. Независимо дали с декларацията по параграф 2 държавите-членки уточняват, че желаят да запазят възможността за преюдициално запитване до Съда единствено за юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване (член 35, параграф 3, буква а), или уточняват, че желаят да предоставят тази възможност на всички юрисдикции (член 35, параграф 3, буква б), запитването по член 35, параграф 3 ЕС остава възможност („може да поиска"), а не задължение за юрисдикцията, независимо от степента ѝ, която преценява дали е необходимо решение относно действителността или тълкуването на рамково решение или решение, за да се произнесе. Незадължителният характер на преюдициалното запитване, дори и за юрисдикциите, действащи като последна инстанция, може да се обоснове с необходимостта от бързо разрешаване на споровете в разглежданата област.

117. Действително въз основа на Декларация № 10 относно член 35 ЕС, приложена към Заключителния акт от междуправителствената конференция в Ам-

стердам, държавите-членки могат, когато правят декларация по член 35, параграф 2 ЕС, да си запазят правото да предвидят в националното си законодателство, че преюдициалното запитване относно действителността или тълкуването е задължително за юрисдикциите, действащи като последна инстанция. Вярно е също така, че това задължение не произтича от правото на Съюза, а от вътрешното право на държавата-членка.

118. Следователно, ако *от гледна точка на правото на Съюза* преюдициалното запитване относно действителността не е задължително и за юрисдикция, действаща като последна инстанция, когато тя прецени, че за да се произнесе по спора, с който е сезирана, е необходима преценка на действителността на рамково решение или решение на Съвета, то може да се заключи, че съгласно горепосоченото право юрисдикцията може сама да направи такава преценка, без предварително преюдициално запитване до Съда.

119. По същия начин, според мен следва да се приеме, че възможността за дадена държава-членка да предвиди по член 35, параграф 3, буква а) ЕС, че единствено юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване, могат да отправят преюдициални запитвания, включва и възможността за юрисдикциите от по-ниска степен сами да преценят действителността на рамково решение или решение на Съвета, когато такава преценка е необходима. Не намирам, че е разумно да се изисква от частноправните субекти ненужно да сезират една или няколко съдебни инстанции, преди да могат да повдигнат въпрос относно действителността с оглед на неговото разрешаване.

120. Естествено преценката на действителността, извършена пряко от националната юрисдикция, ще има правно действие единствено по отношение на националното дело, но не и действие erga omnes.

121. Според мен не съществува съображение от императивен характер срещу това националните юрисдикции да разполагат с правомощието да установяват недействителността на рамкови решения и решения, приети по силата на член 34 ЕС. Вярно е, че в контекста на член 234 ЕО, в решението по дело Foto-Frost [60] Съдът е извел правилото, според което националните юрисдикции не са компетентни пряко да установяват недействителността на актове на общностните институции. Изглежда обаче, че това правило (наричано по-нататък „правилото Foto-Frost"), което в контекста на член 234 ЕО се прилага и по отношение на юрисдикции, различни от последните съдебни инстанции, за които според посочената разпоредба съществува възможност, а не задължение за отправяне на запитване, не се прилага в рамките на дял VI от Договора за ЕС.

122. В това отношение бих отбелязал, че и двете предпоставки, на които в Решение по дело Foto-Frost Съдът е основал тълкуването на изключителния характер на компетентността на общностния съд да установява недействителността на актове на общностните институции, не са налице в контекста на дял VI от Договора за ЕС.

60 — Решение от 22 октомври 1987 г. по дело Foto-Frost, 314/85, (Recueil, стр. 4199).

123. На първо място, не може да се приеме — както е направил Съдът по отношение на актовете на институциите на Общността [61], като се е позовал, от една страна, на членове 230 ЕО и 241 ЕО, а от друга страна, на член 234 ЕО — че дял VI от Договора за ЕС установява *цялостна система* от правни средства за защита и производства, *предназначени да дадат* възможност *на Съда* да осъществява контрол за законност на актовете на Съвета, посочени в член 34 ЕС. Очевидно е, че *предоставените на Съда* от член 35 ЕС *правомощия сами по себе си* не създават *цялостна система* от правни средства за защита и производства, които да осигурят контрол за законност на тези актове. Достатъчно доказателство е фактът, че не е възможно преюдициално запитване относно действителността в държавите-членки, които не са направили декларация по член 35, параграф 2 ЕС, предвид това, че не е предвидено каквото и да било правно средство за защита, което частноправните субекти могат да упражнят пред Съда срещу подобни актове.

124. В точка 35 от Решение по дело Pupino [62] самият Съд е отбелязал, че правомощията му „по силата на член 35 ЕС са по-ограничени в рамките на дял VI от Договора [ЕС], отколкото в рамките на Договора за ЕО."

125. Бих допълнил цитата, като добавя, че в същата точка 35 от решението Съдът също е отбелязал, че „не съществува цялостна система от правни средства за защита и производства, предназначени да осигурят законността на актовете на институциите в рамките на посочения дял VI." Тази забележка трябва все пак да се тълкува в контекста на разсъжденията, в които Съдът я е направил. Съдът отговаря на доводите, изложени пред него от някои държави-членки, които извличат от по-ниската степен на интеграция при полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в сравнение с дейността на Общността, че е невъзможно да се признае, както по отношение на общностните директиви, „непряко" действие на дадено рамково решение, прието на основание член 34 ЕС (задължение за националните юрисдикции да дават еднакво тълкуване на националното право). Ето защо Съдът е приел, че обстоятелствата, които е припомнил в точка 35 от посоченото решение, потвърждават по-ниската степен на интеграция, характерна за дял VI от Договора за ЕС, спрямо Договора за ЕО, за да заключи след това, че степента на интеграция не оказва влияние по отношение на въпроса, по който той трябва да се произнесе [63]. Според мен обаче липсата на „цялостна система от правни средства за защита и производства, целящи да осигурят законност на актовете на институциите в рамките на посочения дял VI" може да бъде релевантен признак за слаба интеграция, доколкото се отнася до *наднационалното* равнище.

126. Ето защо намирам, че цитираният в предишната точка текст от Решение по дело Pupino не само се явява *obiter dictum*,

61 — Решение по дело Foto-Frost, посочено по-горе, точка 16.

62 — Решение по дело Pupino, посочено по-горе.

63 — Решение по дело Pupino, посочено по-горе, точка 36 („*независимо от степента на интеграция, която се цели с Договора от Амстердам*, в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа по смисъла на член 1, втора алинея ЕС [...]). Курсивът е мой.

но трябва да бъде разбиран, в контекста, в който се намира, в смисъл че дял VI не предоставя *на Съда* достатъчно правомощия, за да осигури осъществяването на контрол за законност на актовете на институциите. Точно това отбелязах по-горе в точка 123.

127. На второ място, за да се докаже, че правило, подобно на правилото Foto Frost, съществува и в разглежданата област, едва ли ще бъде убедително позоваването на втората предпоставка, на която Съдът е основал това правило, а именно фактът, че основната цел на компетентността на Съда да дава преюдициални заключения по член 234 ЕО е „да осигури еднаквото прилагане на правото на Общността от страна на националните юрисдикции“ [64]. Действително правната уредба à la carte на компетентността на Съда да дава преюдициални заключения по член 35 ЕС явно не е пригодена да осигури еднакво прилагане на правото на Съюза от националните юрисдикции.

128. В това отношение следва първо да се припомни, че редица държави-членки до настоящия момент не са приели тази компетентност, каквато възможност имат съгласно член 35 ЕС, поради което техните юрисдикции следва, както посочих по-горе, да се считат компетентни да се произнасят било относно обхвата, било относно действителността на рамковите решения и решенията, приети по силата на член 34 ЕС, когато това е необходимо за решаване на споровете, с които са сезирани. Поради тази причина еднаквото прилагане на правото на Съюза в разглежданата тук област не е осигурено, независимо от съмненията дали преюдициалните заключения, постановени от Съда по искане на юрисдикциите на държавите-членки, приели тази компетентност, са обвързващи за тези юрисдикции.

129. Освен това фактът, че член 35 ЕС позволява на държавите-членки да изключат възможността юрисдикции, които не действат като последна инстанция, да отправят преюдициални запитвания, увеличава риска от нееднакво прилагане на правото на Съюза в областта на дял VI от страна на националните юрисдикции, тъй като част от националните спорове се решават преди да стигнат до последна инстанция.

130. Ето защо следва да се признае, че понастоящем в областта на третия стълб на Съюза еднаквото прилагане на правото на Съюза от националните юрисдикции не е осигурено (такова е положението дори да допуснем, че в тази област се прилага правило, подобно на правилото Foto Frost). Рискът от нееднакво прилагане на актовете на Съвета, приети на основание член 34 ЕС, представлява недостатък на съдебната система, установена в този стълб с Договора от Амстердам. Същевременно до по-сериозни проблеми би довело тълкуването на разпоредбите

64 — Решение по дело Foto-Frost, посочено по-горе, точка 15.

от Договора за ЕС, което макар да преследва старателно еднаквото прилагане на правото на Съюза в областта на третия стълб, принася в жертва съдебната защита на правата, която е присъща на една правна общност.

131. Бих добавил, че тълкуването на член 35 ЕС в съответствие с принципа на зачитане на основното право на такава защита не допуска признаването на изключителна компетентност на Съда за установяване на недействителността на акт, приет от Съвета по силата на член 34 ЕС, когато частноправните субекти не само са лишени от пряк достъп до общностно правосъдие, но предвид чисто факултативния характер на преюдициалното запитване за националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, те са лишени и от достатъчно гаранции относно възможността повдигнатият от тях въпрос за действителност да бъде поставен пред Съда чрез подобно запитване дори и в държавите-членки, приели компетентността на Съда да дава преюдициални заключения.

132. Направих това отклонение във връзка с модела на компетентността на Съда да дава преюдициални заключения, предвидена в член 35 ЕС, за да покажа, че за третия стълб на Съюза държавите-членки са установили съдебна система, в която намесата на Съда — наднационална юрисдикция, е по-ограничена от тази в рамките на Договора за ЕО и която *следователно* оставя повече място за компетентността на националните юрисдикции. Това не е учудващо, като се има предвид, че дори след промените с Договора от Амстердам полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси все още не притежава основните характеристики на наднационалността, присъщи на дейността на Общността, и се намира на междинен етап между чисто междуправителственото сътрудничество и общностния „интеграционен“ модел. Доказателство за по-важната роля на националните юрисдикции в областта на третия стълб е и Декларация № 7 относно член 30 ЕС, приложена към Заключителния акт на междуправителствената конференция от Амстердам, съгласно която „[д]ействията в областта на полицейското сътрудничество, приети по силата на член 30 [ЕС], включително и дейностите на Европол, подлежат на съответен съдебен контрол от компетентните национални власти в съответствие с нормите, прилагани във всяка държава-членка“.

— Характеристики на съдебната защита пред националните юрисдикции

133. Както бе показано по-горе, дори в областта на третия стълб на Съюза държавите-членки трябва да предвидят система от правни средства за защита и производства, чрез които да се осигури спазването на правото на ефективна съдебна защита и да се даде възможност на техните юрисдикции да тълкуват и прилагат уреждащите правото на иск или жалба вътрешни процесуални правила по начин, гарантиращ тази защита. Това означава, че съдебната защита, с която по силата на правото на Съюза частноправните субекти следва да разполагат пред националните юрисдикции по отношение на дейността на Съюза в областта на третия стълб, не се ограни-

чава единствено до предвидения в член 35, параграф 1 ЕС случай на непряко оспорване на действителността на рамковите решения и решенията (възражение за незаконосъобразност, повдигнато във връзка с иск или жалба срещу национални изпълнителни мерки). Тя включва по-специално и прякото оспорване на действителността на тези актове, както и на общите позиции, предвидени в член 34, буква а) ЕС, когато макар и да нямат непосредствено действие, те могат непосредствено и независимо от националните изпълнителни мерки да накърнят правното положение на частноправните субекти; целта на оспорването е поне обезщетяване на вредите, които евентуално са настъпили като последица.

134. В това отношение считам, че нито липсата в Договора за ЕС на специфично правило, предвиждащо изрично правото на обезщетяване или съответната отговорност, нито липсата на препращане от разпоредбите на Договора, по-специално от член 14 ЕС, към член 288, втора алинея ЕО не представляват пречка за признаването на подобно право. Действително, от една страна, както вече беше посочено (вж. точка 96 по-горе) въпросното право е съставен елемент от правото на *ефективна* съдебна защита на правата [65], а от друга страна, то може да се извлече, ако не от международното обичайно право, както твърдят жалбоподателите, то поне от основните принципи, общи за правните системи на държавите-членки, до които следва да се прибягва, за да се преодолеят празнотите в правото на Съюза, дължащи се на липсата на писани правила.

135. Както Съдът вече е имал възможност да отбележи, за да утвърди отговорността на държавата за вреди, причинени в резултат на неизпълнение на задължения, произтичащи от общностното право, изрично закрепеният в член 288 ЕО принцип на извъндоговорната отговорност на Общността „просто е израз на познатия в правните системи на държавите-членки общ принцип, според който неправомерно действие или бездействие поражда задължение за поправяне на причинената вреда“ [66]. Следователно може да се каже, че принципът на отговорност на публичните власти за вредите, причинени на частноправни субекти в резултат от нарушения на правото на Съюза, и по-специално при накърняване на признатите от това право основни права, е присъщ на системата на Договора за ЕС [67].

65 — В заключението си, представено на 30 септември 2003 г. по дело Köbler, посочено по-горе, генералният адвокат Léger е подчертал в точка 35, че „принципът на отговорността на държавата (за вредите, причинени на частноправни субекти в резултат от нарушение на общностното право) представлява естественото продължение на общия принцип на ефективна съдебна защита или на „правото на съд“.

66 — Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 29. По думите на генералния адвокат Léger (вж. заключението му по дело Köbler, посочено по-горе, точка 85) „според постоянната съдебна практика, за да се признае съществуването на общ принцип на правото, Съдът не изисква правилото да съществува във всички национални правни системи. Освен това обстоятелството, че обхватът и условията за прилагане на правилото са различни в държавите-членки, не е от значение. Съдът просто установява, че принципът е общопризнат и че, отвъд различията, във вътрешните правни системи на държавите-членки съществуват общи критерии“.

67 — Вж. по аналогия Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точки 29 и 31.

136. Впрочем съществуването на тази отговорност е признато от самия Съвет в Декларацията за правото на обезщетяване, в която институцията „припомня", че „всяка грешка" относно посочените лица, групи и образувания поражда подобно право за увредената страна.

137. В допълнение бих отбелязал, че в контекста на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси принципът на отговорност на публичните власти за вреди, причинени на частноправни субекти в резултат от нарушения на правото на Съюза, намира своя израз и в определени разпоредби на Конвенцията за Европол. Като изхождат от залегналата в преамбюла на конвенцията идея, че „в областта на полицейското сътрудничество трябва да се обърне особено внимание на защитата на правата на индивида, и по-специално на защитата на личните данни" [неофициален превод], член 38 и член 39, параграф 2 от конвенцията предвиждат съответно принципа на извъндоговорната отговорност на всяка държава за вредите, причинени на лицата в резултат от незаконна или неправилна обработка на данни от страна на Европол, и принципа на извъндоговорната отговорност на Европол за вреди, причинени от неговите органи, заместник-директори или служители при изпълнението на техните задължения.

138. Следва да се уточни, че за да се прецени законосъобразността на актовете на Съвета, приети по силата на член 34 ЕС, включително при искове за обезщетение, националните юрисдикции трябва да вземат предвид, съгласно принципа на лоялното сътрудничество, приложимите разпоредби и общите принципи *на правото на Съюза* и преди всичко основните права, посочени в член 6, параграф 2 ЕС, тоест гарантираните от ЕКПЧ права и тези, които произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки. Позоваването от страна на националните юрисдикции на конституционните разпоредби от собствения им правов ред може да се окаже недостатъчно, за да се гарантира предвиденото в член 6, параграф 2 ЕС равнище на защита, доколкото то не отговаря, както често се отбелязва, на „най-малкия общ знаменател" на защитата на основните права от страна на конституционното право на държавите-членки, а на по-високо равнище на защита, съобразено с изискванията на правото на Съюза. В този смисъл националните юрисдикции трябва да преценяват евентуалните, свързани с цели от общ интерес [68], ограничения на упражняването на основните права, като изхождат не толкова от изискванията на съответната държава, колкото от изискванията на Съюза в неговата цялост.

139. Прилагането на наложеното с член 6, параграф 2 ЕС равнище на защита може да затрудни националната юрисдикция или да изиска от нея изясняване на признатите от Съюза основни права — дейност, която към настоящия момент основно се извършва от общностния съд. Тези затруднения обаче не трябва да се

68 — Вж. по-специално Решение от 13 юли 1989 г. по дело Wachauf (5/88, Recueil, стр. I-2609, точка 18), както и член 52 от Хартата.

надценяват. При упражняване на тази дейност националните юрисдикции могат да се опрат на разпоредбите на Хартата и на общностната съдебна практика, както и на разпоредбите на ЕКПЧ и на практиката на Европейския съд по правата на човека. За да се прецени законосъобразността на предвидените в член 34 ЕС актове на Съвета, или поне на посочените в член 35, параграф 1 ЕС, националните юрисдикции естествено могат, доколкото изборът, направен от държавата им в приложение на член 35, параграфи 2 и 3 го позволява, да поискат съдействие от Съда чрез преюдициално запитване относно действителността. Във всеки случай въпросните затруднения не могат да доведат до положение, в което да се предпочете липса на съдебна защита на основните права, посочени в член 6, параграф 2 ЕС, в областта на дял VI от Договора за ЕС.

140. Естествено, при липса на норми в правото на Съюза националният правен ред е този, който следва да укаже компетентния съд и да установи процесуалните правила относно исковете за обезщетение, които да осигурят защитата на основните права, призната от Съюза на частноправните субекти срещу приетите от него по силата на член 34 ЕС актове [69]. В това отношение предели на процесуалната автономия на държавите-членки се явяват принципите на еквивалентност и ефективност, които са определени от практиката на Съда във връзка с Договора за ЕО [70] и които могат да бъдат съотнесени към третия стълб на Съюза.

— Ефективност и възможност за предявяване на иск за обезщетение пред националните юрисдикции с оглед на някои специфични проблеми

141. В обжалваните определения [71] Първоинстанционният съд приема, че искът, с който се цели да се обвърже индивидуалната отговорност на всяка държава-членка за участието ѝ в приемането на Обща позиция 2001/931 и на общите позиции, с които тя се актуализира, бил „недостатъчно ефективен".

142. Не споделям тази гледна точка, за която освен това Първоинстанционният съд не излага мотиви.

143. Действително редица въпроси възникват, когато се проверява дали на практика е възможно да се предяви иск за обезщетение пред националните юрисдикции с оглед защита на правата на жалбоподателите и дали той е ефективен. Накратко ще изложа и разгледам тези

69 — Вж. по аналогия Решение по дело Köbler, посочено по-горе, точки 46 и 50.

70 — Вж. по-конкретно Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck (C-312/93, Recueil, стр. I-4599, точка 12) и Решение от 11 септември 2003 г. по дело Safalero (C-13/01, Recueil, стр. I-8679, точка 49).

71 — Обжалвани определения, точка 38.

въпроси единствено за да покажа, че те могат да бъдат разрешени и че възможността да се получи подобна защита не е чисто теоретична, тъй като за произнасянето по настоящите жалби не е необходимо да се издирва най-подходящото разрешение, а това следва да се извърши от евентуално сезираната национална юрисдикция.

144. На първо място се поставя въпросът кое е лицето, което евентуално ще трябва да поправи твърдените вреди. С други думи, срещу кого жалбоподателите трябва да предявят пред националните юрисдикции иска за обезщетение на вредите, които твърдят, че са претърпени поради включването на Gestoras Pro-Amnistía и Segi в списъка на лицата, участвали в извършването на терористични действия. Дали самият Европейски съюз носи извъндоговорна отговорност или тя се носи солидарно от държавите-членки, приели Обща позиция 2001/931 и общите позиции, с които тя се актуализира? Отговорът на този въпрос ще зависи от разрешението на често обсъждания в доктрината проблем за това има ли Европейският съюз правосубектност или не. В това отношение следва да се отбележи, че учредителният договор е признал изрично качеството юридическо лице на Европол, както и на Европейската общност, като предвижда изрично тяхната извъндоговорна отговорност, а във всяка от държавите-членки — и възможно най-широката правоспособност на юридическите лица съгласно националните им законодателства, включително възможността да участват като страна в съдебни производства [72].

145. На второ място възниква въпросът кои са националните съдебни органи, компетентни да разгледат въпросния иск за обезщетение. Този проблем донякъде е свързан с проблема за пасивната процесуална легитимация.

146. Ако Европейският съюз носи отговорност като международна организация, която има правосубектност, то искът може да се предяви пред съд в държавата (и мястото), в която е настъпил или може да настъпи вредоносният факт, според критерия, предвиден в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела [73]. Бих споменал впрочем, че в това отношение Конвенцията за Европол препраща към съответните разпоредби от Брюкселската конвенция от 27 септември 1968 г. (понастоящем заменена в отношенията между държавите-членки с посочения регламент), за да се определят националните юрисдикции, компетентни да разглеждат споровете, с които се търси отговорност от Европол.

72 — Вж., що се отнася до Европол, член 26, параграфи 1 и 2 от Конвенцията за Европол, а по отношение на Европейската общност — членове 281 ЕО и 282 ЕО.

73 — ОВ L 12, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 74.

147. От друга страна, ако отговорността тежи върху държавите-членки, тя може да се търси от всяка държава главно пред нейните юрисдикции според критерия на съда по местоживеенето на ответника, предвиден в член 2, параграф 1 от Регламент № 44/2001. Алтернативно, съгласно член 5, параграф 3 от посочения регламент искът може да се предяви срещу държавата, в която е настъпил или може да настъпи вредоносния факт, пред юрисдикциите на тази държава.

148. Освен това следва да се разгледа предвиденият в член 38 от Конвенцията за Европол способ за търсене на отговорност от държавите за вреди, претърпени в резултат на незаконна или неправилна обработка на данните в Европол. Като посочва, че „[в]сяка държава-членка“ отговаря за тези вреди, разпоредбата предвижда, че „пострадалият може да предяви иск за обезщетение само срещу държавата-членка, в която е настъпил вредоносният факт, пред юрисдикциите, компетентни съгласно националната правна уредба на засегнатата държава.“ [неофициален превод] Впоследствие се уточнява, че „[д]ържава-членка не може да се позовава на обстоятелството, че друга държава-членка или Европол са предали неточни данни, за да избегне отговорността, която носи спрямо увредената страна съгласно националното законодателство“. [неофициален превод] На последно място се предвижда, че когато Европол или друга държава-членка са отговорни за настъпването на вредата, то държавата, която е заплатила обезщетение, има право на възстановяване на тази сума.

149. На трето място, проблемът със съдебния имунитет на държавите и на международните организации може да се окаже пречка от процесуалноправен порядък за ефективния характер на иска за обезщетение, предявен пред национална юрисдикция срещу актове на Съвета, приети по силата на член 34 ЕС.

150. Ако се приеме, че извъндоговорната отговорност се носи от държавите-членки, то проблемът ще е налице евентуално, в случай че жалбоподателите имат намерение да се позоват на отговорността на определена държава-членка пред юрисдикциите на друга държава-членка. Очевидно той няма да е налице в по-реалистичната хипотеза на иск, предявен срещу определена държава-членка пред собствените ѝ юрисдикции. Следователно съдебният имунитет на държавите не представлява абсолютна пречка за разглежданата съдебна защита, упражнявана чрез иск за обезщетение пред националните юрисдикции.

151. Ако се приеме, че Съюзът като такъв, тоест в качеството му на международна организация, притежаваща правосубектност, трябва да отговаря за нанесените вреди, независимо от обстоятелството, че Договорът за ЕС и протоколите към него не предвиждат никакъв съдебен имунитет за Съюза (както Договорът за ЕО и протоколите към него не предвиждат

такъв за Общността [74]), то смятам, че когато вътрешното право на сезираната юрисдикция предвижда такъв имунитет в полза на международните организации или го признава като произтичащ от обичайното международно право, Съветът е длъжен, по силата на правото на Съюза, да се откаже от него, тъй като използването му би довело до отказ от правосъдие. По-специално в случай като настоящия не може да се допусне подобен имунитет в полза на Съвета, доколкото той може да накърни полезното действие на принципа на извъндоговорната отговорност за вредите, причинени от приети от Съвета незаконосъобразни актове, и доколкото е несъвместим с принципа на ефективна съдебна защита на правата.

152. Във всеки случай Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване, приета по повод на приемането на Обща позиция № 2001/931, доколкото се позовава на правото „на увредената страна да поиска поправяне на вредите по съдебен ред", може да се тълкува поне като имплицитен отказ от позоваване на съдебния имунитет, що се отнася до евентуалните вреди, произтичащи от незаконосъобразно включване в списъка на лицата, участващи в терористични действия.

153. Следва да се добави, от друга страна, че неотдавна доктрината очерта в международната и вътрешната съдебна практика тенденция към ограничаване на съдебния имунитет на международните организации, отнемайки му притежавания според по-традиционното виждане абсолютен характер. Това ограничение често се прилага не само в зависимост от естеството на дейността на международната организация, която е в основата на спора (*iure imperii* или *iure gestionis*), но за да се гарантира спазването на основното право на достъп до съд, и в зависимост от това дали частноправният субект разполага с алтернативни и ефективни средства за разрешаване на споровете като процедури, установени в рамките на самата организация, или достъп до признат от организацията арбитражен съд [75].

154. На четвърто място, след като веднъж принципът за обезщетяване на вредите от незаконосъобразни актове, приети от Съвета съгласно член 34 ЕС, се приеме за присъщ на Договора за ЕС принцип, все пак възниква въпросът за определяне на конкретните параметри на тази отговорност, а оттам и на приложимия спрямо нея режим. Намирам, че в това отношение възможностите са главно следните: i) да се прилага изцяло националното законодателство на сезирания

74 — Трябва да се приеме, че съдебният имунитет на Европейската общност се изключва имплицитно по силата на член 240 ЕО, съгласно който „[п]ри условията на компетенциите [да се чете: „правомощията"], които настоящият договор предоставя на Съда, споровете по които Общността е страна не могат на това основание да бъдат изключени от компетенциите [да се чете: „правомощията"] на националните юрисдикции".

75 — В това отношение си позволявам да препратя не само пряко към Решения на Европейския съд по правата на човека по дело Waite и Kennedy/Германия, посочено погоре, и по дело Beer и Regan/Германия от 18 февруари 1999 г. (непубликувано, но на разположение на интернет страница www.echr.coe.int), но и към подробния анализ и изследването на съдебната практика на A. Reinisch — U. A. Weber, „In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement", International Organizations Law Review, 2004 г., 1, стр. 59, както и към E. Gaillard — I. Pingel-Lenuzza, „International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass", International and Comparative Law Quarterly, 2002 г., том 51, стр. 1.

съд, като се спазват принципите на еквивалентност и ефективност; ii) когато отговорността се носи от държавата-членка, да се прилагат минималните условия, предоставящи право на обезщетение в общностната съдебна практика в областта на отговорността на държавите за нарушение на общностното право, а в останалата част — националното право, като се спазват принципите на еквивалентност и ефективност [76]; iii) независимо дали отговорността се носи от държавата или Съюза, да се прилагат условията, определени от общностната съдебна практика като основни принципи, общи за правните системи на държавите-членки (член 288, втора алинея ЕО) по отношение на извъндоговорната отговорност на Общността [77]. Все пак отбелязвам, че що се отнася до отговорността на държавата-членка за вредите, причинени от незаконна или неправилна обработка на данните в рамките на Европол, Конвенцията за Европол предвижда прилагане от компетентната национална юрисдикция на нейното национално законодателство (член 38, параграф 1), докато нищо не е предвидено относно режима, приложим спрямо извъндоговорната отговорност на Европол (член 39).

155. С оглед на тези съображения не намирам, че твърдението, според което жалбоподателите могат да предявят иск за обезщетение пред националните юрисдикции, се сблъсква с празнота в правото или с пречки, които биха го направили напълно илюзорно.

— Заключение относно съдебната защита пред националните юрисдикции

156. Ето защо във връзка с разглеждания до тук въпрос стигам до извода, че противно на това, което Първоинстанционният съд възприема в обжалваните определения [78], и на това, което се поддържа в жалбите, въз основа на правото на Съюза жалбоподателите разполагат с иск за обезщетение пред националните юрисдикции, с който да защитят своите (основни) права, евентуално нарушени с посочените общи позиции.

157. Погрешните съображения на Първоинстанционния съд в това отношение обаче не оказват влияние върху оспореното установяване на липса на компетентност, което се основава главно на мотивите, припомнени по-горе в точка 50, подточки 2) и 4). Поради това смятам, че не са налице условията за отмяна на обжалваните определения въз основа на тази грешка в преценката.

158. В допълнение, като се има предвид, че жалбоподателите разполагат с ефективна съдебна защита пред националните юрисдикции, то установяването, че общностният съд не е компетентен да разгледа техния иск за извъндоговорна отговорност, не предполага, както те твърдят, нарушение на правото им на подобна

76 — Вж. Решение по дело Köbler, посочено по-горе, точки 57 и 58.

77 — Това решение би осигурило равно третиране на лицата, увредени от един и същи акт.

78 — Обжалвани определения, точка 38.

защита. Поради това жалбите почиват на погрешна предпоставка и смятам, че дори само по тази причина те трябва да се отхвърлят.

д) Ефективна съдебна защита на правата, принцип на предоставени правомощия и компетентност на общностния съд

159. Следователно основателността на оспорените от жалбоподателите съображения на Първоинстанционния съд (вж. Точк 50, подточка 4) по-горе) ще се разгледа единствено заради хипотезата, в която Съдът, противно на моята препоръка, не приеме, че жалбоподателите разполагат с ефективна съдебна защита пред националната юрисдикция, като според тези съображения липсата на защита все пак не може сама по себе си да обоснове компетентността на общностния съд в правна система като тази на Съюза, която се основава на принципа на предоставените правомощия [79].

160. Доводите на жалбоподателите почиват по същество на съчетание от следните елементи: правото им на ефективна съдебна защита, признато в член 6, параграф 2 ЕС; Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване; осмо съображение от Решение № 2003/48; задължението на държавите-членки по член 30, параграф 3 от Виенската конвенция и по член 307, параграф 1 ЕО да спазват международните задължения, поети в предходен момент с присъединяването към Хартата на Обединените нации и към ЕКПЧ и на последно място, да спазват „общия тълкувателен принцип " относно „разширената компетентност" на Съда.

161. Съветът и Кралство Испания намират доводите на жалбоподателите за напълно неоснователни. Освен това Съветът се позовава на недопустимостта на доводите, основаващи се на последните два елемента, посочени в предходната точка, доколкото те са изтъкнати от жалбоподателите едва на етапа на представяне на писмени реплики.

162. Вече отбелязах (точка 67 по-горе), че Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване не може да окаже влияние върху правомощията на Съда, така както са определени в Договора за ЕС. Очевидно този извод се отнася и до осмото съображение от Решение № 2003/48, съгласно което „[това] решение е съобразено с основните права и спазва принципите, признати в член 6 от Договора за Европейски съюз" и според което нито една от тези разпоредби не „може да се тълкува в смисъл, че допуска незачитане на съдебната защита, предоставена съгласно националното право на лицата, групите и образуванията, които са включени в списъка, приложен към Обща позиция 2001/931/ОВППС". [неофициален превод]

79 — Обжалвани определения, точка 38.

163. Доводът, който жалбоподателите извличат от член 30, параграф 3 от Виенската конвенция и от член 307, параграф 1 ЕО, е също толкова ирелевантен. Този довод, както и доводът за „разширената компетентност" на Съда, може да се обсъди, макар че е изтъкнат от жалбоподателите едва в писмените реплики, доколкото става въпрос за довод в подкрепа на основание, вече изложено в жалбите, и доколкото компетентността на общностния съд е, както посочих, въпрос от публичноправен порядък, който Съдът може във всеки случай да разгледа служебно в светлината на всеки релевантен елемент.

164. Член 30 от Виенската конвенция урежда правата и задълженията на държавите — страни по последователно сключени договори, отнасящи се до един и същи въпрос, и не се прилага в конкретния случай, доколкото, противно на твърденията на жалбоподателите, не може да се приеме, че Договорът за ЕС засяга същата област като уредената с Хартата на Обединените нации и с ЕКПЧ. Нещо повече, параграф 3 от този член предвижда, че „[к]огато всички страни по предидущия договор са също страни и в последващия договор [...], предидущият договор се прилага само дотолкова, доколкото неговите разпоредби са съвместими с разпоредбите на последващия договор". Жалбоподателите забравят обаче, че Договорът за ЕС е последващ спрямо Хартата на Обединените нации и ЕКПЧ.

165. Що се отнася до член 307, първа алинея ЕО, съгласно който „[п]равата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г. или, за присъединяващите се страни, преди датата на тяхното присъединяване, между една или повече държави-членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга, не се засягат от разпоредбите на [Договора за ЕО]", следва да се приеме, както отбелязва Съветът, че този член не се прилага в рамките на дялове V и VI от Договора за ЕС.

166. Следователно остава да разгледам позоваването от жалбоподателите на правото им на ефективна съдебна защита, признато в член 6, параграф 2 ЕС, и „общия принцип на тълкуване", който според жалбоподателите се извежда поконкретно от решенията на Съда по дела Les Verts/Парламент и „Chernobyl" [80], отнасящи се до „разширената компетентност" на Съда; ще ги разгледам заедно. Според жалбоподателите по същество в правова общност като Съюза Съдът може да преодолява празноти в договорите, за да потвърди компетентността си, ако тя не е ограничена или изключена по изричен и недвусмислен начин в договорите и ако това е необходимо, за да се гарантира съдебната защита на правата на частноправните субекти.

80 — Решение Les Verts/Парламент, посочено по-горе, с което се признава възможността актовете на Парламента, пораждащи задължително правно действие по отношение на трети лица, да се оспорват с жалба за отмяна, предявена на основание член 173 от Договора за ЕИО, и Решение от 22 май 1999 г. по дело Парламент/Съвет (C-70/88, Recueil, стр. I-2041), с което се признава правото на Парламента да подава жалба за отмяна на основание член 173 от Договора за ЕИО срещу акт на Съвета или на Комисията, като се позовава на нарушение на изключителните си правомощия.

167. Бих искал да отбележа, че принципът на предоставените правомощия, посочен в член 5 ЕО (що се отнася до Общността), в член 7 ЕО (що се отнася до институциите на Общността) и в член 5 ЕС (що се отнася до институциите, който образуват единната институционална рамка на Съюза), не предполага, че правомощията задължително се предоставят по изричен начин. Доказателство за това е разпоредбата на член 308 ЕО относно имплицитните правомощия на Общността. Правомощията могат също така да бъдат имплицитни и да се извличат чрез тълкуване, включително разширително, от разпоредбите на договорите, като се зачитат текстът и структурата им.

168. Според мен в Решение по дело Les Verts/Парламент и Решение по дело „Chernobyl", на които се позовават жалбоподателите, както и в Решение по дело „AETR" [81], Гърция/Съвет [82] и Решение по дело Simmenthal/Комисия [83], Съдът просто уточнява приложното поле на разпоредбите на Договора за ЕИО по отношение на жалба за отмяна и на възражението за незаконосъобразност чрез систематично и телеологично тълкуване или тълкуване, извършено така, че да се постигне резултат, съобразен с основните принципи и изисквания на общностния правен ред (като спазване на институционалното равновесие, необходимостта от пълен и последователен контрол за законност на актовете, съдебната защита на правата), без при все това да се нарушава текстът или структурата на посочения договор. По-конкретно „при мълчание на [разпоредбата]" Съдът е могъл да я изтълкува „съгласно императивното изискване за възможно най-подходяща съдебна защита" [84].

169. Обратно, в Решение по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет [85] Съдът постановява, че тълкуването на предвиденото в член 173 от Договора за ЕО условие жалбоподателят да е лично засегнат, извършено в светлината на принципа на ефективна съдебна защита, не може да доведе от отпадане на това условие, предвидено изрично в договора, без да се превишат правомощията, които последният предоставя на общностните юрисдикции. Разширителното тълкуване на тази разпоредба, на което се позовава жалбоподателят с оглед на посочения принцип, противоречи на текста на посочения договор.

170. Не трябва да се пренебрегва обстоятелството, че съществуват и построги решения от посочените по-горе в

81 — Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет (22/70, Recueil, стр. 263, точки 38—43), в което Съдът постановява, че искът за отмяна, предвиден в член 173 от Договора за ЕИО, може да е насочен срещу „всички приети от институциите разпоредби, пораждащи задължително правно действие".

82 — Решение от 29 март 1990 г. Гърция/Съвет (C-62/88, Recueil, стр. I-1527, точка 8), в което Съдът приема възможността, макар и да не е уредена в член 173 от Договора за ЕИО, да разгледа във връзка с жалба за отмяна на акт, който се основава на разпоредба от Договора за ЕИО, твърдение за нарушение, изведено от неспазване на правило от Договора за ЕОАЕ или Договора за ЕОВС.

83 — Решение от 6 март 1979 г. по дело Simmenthal/Комисия (92/78, Recueil, стр. 777, точки 40 и 41), в което Съдът постановява, че член 184 от Договора за ЕИО се прилага и за актове с общо приложение, различни от регламентите, за да се осигури контрол за законност на актовете, които частноправните субекти не могат да оспорват.

84 — Така се изразява генералният адвокат Van Gerven, позовавайки се на Решение по дело Les Verts/Парламент, посочено по-горе, в заключението си, представено на 30 ноември 1989 г. по дело Парламент/Съвет, C-70/88, посочено по-горе, точка 11.

85 — Посочено по-горе, точка 44.

точка 168, в които въпреки изтъкнатата необходимост от широко тълкуване на разпоредбите относно жалба за отмяна, за да се осигури съдебната защита на частноправните субекти, Съдът все пак тълкува пределите на правомощията си, като се придържа стриктно към случаите, изрично предвидени в съответната разпоредба [86].

171. Намирам, че в конкретния случай обаче хипотезата е по-близка до тази по дело Unión de Pequeños Agricultores/-Съвет, отколкото до тази по делата, по които са постановени решенията, посочени по-горе в точка 168. Систематическото тълкуване на разпоредбите на членове 46 ЕС и 35 ЕС ограничава изброяването на правомощията на Съда, които се съдържат в тези разпоредби, като по този начин изключва по-специално правомощието на общностния съд да разглежда искове за обезщетение на вреди, причинени от актове, приети от Съвета съгласно член 34 ЕС.

172. Освен това в посочените в точка 168 по-горе решения Съдът просто уточнява по същество определени условия относно броя лица, които имат процесуална легитимация, основанията за недействителност, които могат да бъдат изтъкнати, или относно актовете, които могат да бъдат оспорени по реда на членове 173 или 184 от Договора за ЕИО, уреждащи упражняването на определен вид правомощие, което очевидно му се предоставя с тези разпоредби, а именно правомощието да отменя актове на институциите или да ги обяви за неприложими. Обратно, в конкретния случай жалбоподателите искат от общностния съд да упражни определен вид правомощие, което не е уредено в член 35 ЕС, а именно да присъди обезщетение.

173. Следователно, ако по думите на генералния адвокат Jacobs [87] проблемът се свежда до това „да се гарантира — в пределите, очертани от текста и структурата на Договора — ефективна съдебна защита на частноправните субекти", в случай като конкретния, както вече отбелязах, решението се крие в признаването на възможността жалбоподателите да предявят иск за обезщетение пред националния, а не пред общностния съд. Ако обаче, обратно на моето твърдение, трябва да се приеме, че подобна защита е недопустима пред националния съд, то признаването на компетентността на общностния съд като алтернатива не би представлявало разширително тълкуване или тълкуване *praeter legem*, а тълкуване *contra legem* на член 46 ЕС във връзка с член 35 ЕС.

86 — Вж. Решение от 17 февруари 1977 г. по дело CFDT/Съвет (66/76, Recueil, стр. 305, точки 8—12) в частта относно процесуалната легитимация и актовете, срещу които може да се предявява иск по реда на член 33 от Договора за ЕОВС, и Определение от 13 януари 1995 г. по дело Roujansky/Съвет (C-253/94 P, Recueil, стр. I-7, точки 9 и 11) в частта относно актовете, срещу които може да се предявява жалба по реда на член 173 от Договора за ЕО.

87 — Заключение на генералния адвокат Jacobs, представено на 21 март 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/-Съвет, посочено по-горе, точка 54.

174. Във втората хипотеза по същество бихме били изправени пред неразрешимо противоречие, от една страна, между общия принцип на ефективна съдебна защита на правата, който е утвърден непряко в член 6, параграф 2 ЕС, и от друга страна, принципа на предоставените правомощия, предвиден в членове 5 ЕС и 46 ЕС във връзка с член 35 ЕС.

175. Става въпрос за противоречие, аналогично на това между общия принцип на ефективна съдебна защита на правата, от една страна, а от друга страна, принципа на предоставените правомощия, предвиден в членове 7 ЕО и 173 от Договора за ЕО, който Съдът отчита имплицитно в точка 44 от Решение по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, за да се произнесе в смисъл, че принципът на предоставените правомощия и член 173 от Договора за ЕО имат превес, както правилно отбелязва Първоинстанционният съд в точка 38 от обжалваните определения.

176. Не намирам, че Съдът е имал други поводи да разглежда хипотеза на явно и неразрешимо противоречие, налагащо категоричен избор между разпоредби и принципи с ранг на първично право [88]. Освен това бих искал да отбележа, че противоречащите си в конкретния случай правила в известен смисъл имат „конституционен" характер, доколкото, от една страна, се отнасят до определянето на основните предели на упражняване на властническите правомощия спрямо частноправните субекти, а от друга страна, до разпределянето на тези правомощия между различните институционални образувания, призвани да ги упражняват.

177. Да се даде превес на основното право на ефективна съдебна защита и следователно да се оставят без приложение съответните разпоредби от Договора за ЕС, отнасящи се до компетентността на Съда, означава да се признае наличието на йерархия между нормите от първичното право, както и наличието на някаква „надконституционна" сила по отношение на основните права. Смятам, че подобен подход, който сам по себе си не е лишен от смисъл, все пак не се допуска *от действащото право на Съюза*. Това е така най-малко поради липсата на изрично изброяване на гарантираните от Съюза основни права в предвидените за тази цел разпоредби от действащите договори. Според мен Хартата не може да запълни липсата на изброяване на тези права, тъй като тя е просто извор на вдъхновение за общностния съд и националните юрисдикции при определянето на основните права, защитени от правото на Съюза като основни принципи, и както знаем, е лишена от задължителна правна сила. Естествено, тези ограничения ще престанат да съществуват, ако всички държави-членки ратифицират Договора за създаване на Конституция за Европа, който в част II съдържа изброяване на основните права, измежду които в член II-107

88 — В определени случаи по същество му се е налагало да търси равновесието между основни права и основни свободи, гарантирани в Договора за ЕО: вж. Решение от 12 юни 2003 г. по дело Schmidberger (C-112/00, Recueil, стр. I-9609) и Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Omega (C-36/02, Recueil, стр. I-9609).

изрично се споменава „правото на ефективно средство за защита и на безпристрастен съд“ [неофициален превод].

178. Като отбелязвам отново, че според мен жалбоподателите не са лишени от ефективна съдебна защита на правата, които те твърдят, че са нарушени с оспореното включване в списъка на лицата, участващи в извършването на терористични действия, а разполагат с такава защита пред националните юрисдикции, считам, че ако трябва да се направи противното заключение, то във всеки случай не би могло да се твърди, че според *действащото право на Съюза* общностният съд е компетентен да разгледа исковете за обезщетение, предявени от жалбоподателите пред Първоинстанционния съд. Следователно Първоинстанционният съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че липсата на съдебно средство за защита на правата на жалбоподателите сама по себе си не му дава основание да приеме, че е компетентен да разгледа посочените искове.

4. Заключителни бележки

179. Като предлагам на Съда да отхвърли настоящите жалби, държа в заключение да изложа две бележки.

180. На първо място, смятам, че в името на спазването на основните права и на тяхната съдебна защита, в решението, с което Съдът ще се произнесе по настоящите дела, следва да се признае компетентността на националните юрисдикции да се произнасят по искове като този в конкретния случай. Освен това признаването на компетентността на националните юрисдикции би показало до каква степен е необосновано изтъкваното понякога опасение, че практиката на Съда относно спазването на основните права като основни принципи на общностното право произтича не толкова от действителен стремеж да се защитят тези права, колкото от желанието да се защити предимството на общностното право и *на общностния съд* по отношение на правото и органите на държавите-членки.

181. На второ място, признавам, че решението да се признае компетентността на националните юрисдикции да разглеждат искове за обезщетение като тези, предявени в конкретния случай, има някои недостатъци от гледна точка на еднаквото прилагане на правото на Съюза и следователно от гледна точка на правната сигурност. Тези недостатъци трябва да се отстранят чрез подходящо разширяване на правомощията на Съда в рамките на изменението на сега действащите договори, като изменението, въведено с Договора за създаване на Конституция за Европа. Междувременно, що се отнася до недостатъците, бих искал да отбележа, че особено в областта на защита на основните права известна правна „несигурност“ все пак е за предпочитане пред сигурността, че изобщо „липсва право“.

V — Относно съдебните разноски

182. Намирам, че решението на Първоинстанционния съд да разпредели съдебните разноски между страните трябва да се приеме без резерви, включително що се отнася до производството пред Съда. Независимо от Декларацията на Съвета за правото на обезщетяване, напълно разбираемо е, че жалбоподателите, на които правото на Съюза признава правото на ефективна съдебна защита, са счели, включително и на етапа на обжалване, че общностният съд е компетентен да разгледа исковете им за обезщетение.

183. Ето защо според мен са налице изключителни обстоятелства, които обосновават разпределянето на съдебните разноски между главните страни съгласно член 69, параграф 3 от Процедурния правилник.

184. В допълнение, съгласно член 69, параграф 4 Кралство Испания трябва да понесе направените от него съдебни разноски.

VI — Заключение

185. Предвид изложеното по-горе предлагам на Съда да постанови следното:

„— Отхвърля жалбите;

— Осъжда всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.“