

**КОМПЕТЕНТНОСТ НА СЪДА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА  
ОБЩАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКАТА НА  
СИГУРНОСТ НА ЕС<sup>1</sup>**  
(РАЗВИТИЕ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА)

*Проф. д-р Жасмин Попова*

**Резюме:** Статията разглежда фактическата обстановка по делото *Rosneft* и преюдициалното запитване, юрисдикцията на Съда на Европейския съюз в сферата на Общата външна политика и политиката на сигурност, съдебния контрол за законосъобразност. Представя се състоянието, респ. развитието на юриспруденцията на Съда в материята, свързана с неговата собствена компетентност по отношение на ОВППС, в контекста на проблемите на основните права след влизането в сила на Договора от Лисабон.

**Ключови думи:** Съд на Европейския съюз, юрисдикция, съдебен контрол за законосъобразност, Обща външна политика и политика на сигурност, преюдициално запитване.

**COMPETENCES OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU IN THE  
FIELD OF EU'S COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY**  
(DEVELOPMENT OF JUDICIAL PRACTICE)

*Prof. Zhasmin Popova, PhD*

**Abstract:** This article looks at the factual situation of the *Rosneft* case and the reference for a preliminary ruling, the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the sphere of the Common Foreign and Security Policy, the judicial review of lawfulness. What is presented is the status, respectively the development of the jurisprudence of the Court of Justice in matters relating to its own competences with regard to the CFSP within the context of fundamental rights issues following the entry into force of the Treaty of Lisbon.

**Keywords:** Court of Justice of the European Union, jurisdiction, judicial review of lawfulness, Common Foreign and Security Policy, reference for a preliminary ruling.

В Становището си във връзка с присъединяването на ЕС към ЕКПЧ<sup>2</sup> (A-2/13 (EU:C:2014:2454) едно от идентифицираните от Съда на

---

<sup>1</sup> По-нататък в текста „ОВППС“.

<sup>2</sup> Този въпрос продължава да бъде предмет на обсъждане в рамките на помощния орган на Съвета – Работната група „Основни права, гражданско право и свободно движение

ЕС несъответствия на проекта за Споразумение с правовия ред на Съюза е свързано с юрисдикцията на Съда на ЕС относно правните актове на Съюза в сферата на ОВППС (точки 251-257 от Становището). Изключително лаконичен по обосновката на това несъответствие, Съдът се задоволява да отбележи, че „...*все още не е имал възможност да уточни границите на компетентността си в областта на ОВППС, произтичащи от посочените разпоредби*“ (т. 251).

Настоящата статия е опит да се представи състоянието, респ. развитието на юриспруденцията на Съда в материята, свързана с неговата собствена компетентност по отношение на ОВППС, в контекста на проблемите на основните права след влизането в сила на Договора от Лисабон и след постановяването на Становището. Изложението визира само въпроси, които се отнасят до компетентността за осъществяване на наднационален съдебен контрол за законосъобразност по отношение на международните актове на Съюза (вътрешноправни актове на Съвета, съдържащи „ограничителни мерки“ или индивидуални актове) във връзка със съответствието им с основните права, като извън обхвата ѝ остават тези съдебни решения, в които Съдът се произнася по процедурата или по правните основания на атакуваните актове .

В основата на текста лежи анализът на последното към момента решение на Съда на ЕС по въпроса *C-72/15 Rosneft*<sup>3</sup>, като на места също се реферира и към някои предходни съдебни решения, относими към разглеждания проблем<sup>4</sup>. В това решение, обект на коментари в правната литература на някои държави членки<sup>5</sup>, за пръв път Съдът се произнася експлицитно по компетентността си относно контрола за валидност посредством тълкуване в рамките на преюдициално запитване, на актове, приети от Съюза в областта на ОВППС. След кратко представяне на фактическата обстановка по делото *Rosneft* и преюдициалното запитване (I), изложението ще се концентрира върху следните въпроси :

- II. юрисдикцията на Съда на ЕС в сферата на ОВППС – нормативната уредба;

---

на хора“ (FREMP). Всякакви прогнози за евентуално приключване на тази продължила вече десетилетия процедура биха били чисто спекулативни и неуместни.

<sup>3</sup> РЕШЕНИЕ НА СЪДА от 28 март 2017 ECLI: EU: C: 2017:236 по дело C-72/15 Rosneft.

<sup>4</sup> Такива са решенията по делата Парламент / Съвет C-130/10, EU:C:2012:472, Съвет / Manufacturing Support & Procurement Kala Naft ,C-348/12 P, EU:C:2013:776, Парламент / Съвет C-658/11, EU:C:2014:2025, Gbagbo и др. / Съвет, C-478/11 P—C-482/11 P, EU: C: 2013:258, Elitaliana / Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU: C: 2015:753, Н / Съвет на ЕС и Европейска комисия, C-455/14 P ECLI: EU: C:2016:569.

<sup>5</sup> Като например Julien Juret. *L’arret Rosneft (C-72/15): vers une normalisation ou une complexification du controle juridictionnel de la PESC?* – European Legal Studies, Case Notes 3/2017, College of Europe, Brugge; M. Bierner. *Controle de validite des actes PESC: la Cour de Justice est competente dans certains cas.* - [www.ceje.ch](http://www.ceje.ch).

- III. съдебния контрол за законосъобразност:
  - o А. жалбата за отмяна по чл.263 ДФЕС;
  - o Б. преюдициалната процедура за валидност по чл. 267 ДФЕС.

## **I. Фактическата обстановка и преюдициалното запитване**

През 2014 г. в отговор на действията на Русия, целящи да дестабилизируют положението в Украйна, Съветът приема ограничителни мерки. Тези мерки се изразяват в замразяване на средства, забрана за влизане на територията на ЕС на списък лица и икономически образувания, като се налагат ограничения върху някои финансови операции и върху износа на определени изделия и чувствителни технологии, ограничава се достъпът на някои руски образувания до капиталовия пазар и се забранява предоставянето на услуги, необходими за някои свързани с нефт операции. С изцяло политически характер тези ограничения са оформени в два правни акта: Решение 2014/512/ОВППС на Съвета от 31 юли 2014 година, прието на основание чл. 29 ДЕС, разпоредба, включена в дял V, глава Втора от ДЕС, т.е. спадаща в ОВППС, и Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета от същата дата – 31 юли 2014 година, приет на съвместно основание на горепосоченото Решение и на чл.215 ДФЕС, визиращ приеждането на ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица.

Руското дружество Rosneft Oil Company OJSC (Rosneft), чиито дейности включват проучване, добив и рафиниране на нефт, както и продажба на суров нефт и газ в Русия и в чужбина, е сред засегнатите от приетите мерки. Тъй като съгласно чл. 29 ДЕС държавите членки са длъжни да следят за съответствието на националните им политики с позициите на ЕС в сферата на ОВППС, приетите от Съвета горепосочени актове са транспонирани в правния ред на Обединеното Кралство (ОК) чрез съответна национална уредба, предвиждаща наказателни санкции за нарушението на Регламент (ЕС) № 833/2014.

В този контекст Rosneft решава да атакува по съдебен ред съвкупността от ограничителните мерки на две нива: от една страна – чрез жалба пред Общия съд от 9.10.2014 г. за отмяна на Решение 2014/512/ОВППС на Съвета и Регламент № 833/2014 на основание чл. 263, §4 ДФЕС<sup>6</sup>, и от друга – чрез жалба от 20.11. 2014 г. пред британския

---

<sup>6</sup> Дело T-715/14, Rosneft Oil Company OJSC срещу Her Majesty's Treasury (британската хазна), The Secretary of State for Business, Innovation and Skills (министърът по въпросите на бизнеса, иновациите и професионалните умения), и The Financial Conduct Authority (британският орган за контрол върху финансовия сектор („FCA“), суспендирано в

съд – Висшия съд на Англия и Уелс, общо гражданско отделение (High Court of Justice, England and Wales, Queen’s Bench Division), с които оспорва валидността от гледна точка на правото на Съюза на ограничителните мерки, приети от Съвета спрямо това дружество, както и на изпълнителните мерки, приети от Обединеното кралство въз основа на актовете на Съвета. Националният съд, който е сезиран с искане да се произнесе относно валидността на национален акт, който въвежда в националното право актове на Съюза, приема, че за да се произнесе по спора, следва да определи, дали някои разпоредби от Решение 2014/512 и от Регламент № 833/2014 са невалидни, което не би могъл да направи, без да отправи към Съда преюдициално запитване. Така в съответствие с решението на Съда на ЕС по дело Foto-Frost (314/85, EU: C: 1987:452), според което единствено Съдът на ЕС има право да обявява за невалиден акт от правото на Съюза, националният съдия решава да спре производството и да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване.

Първият преюдициален въпрос на запитването, с което по същество се иска от Съда да установи валидността на актовете на Съвета и на Обединеното кралство, визира изрично юрисдикцията на Съда на ЕС в сферата на ОВППС – компетентността му да осъществи съдебен контрол за законосъобразност върху Регламента и / или Решението на Съвета в рамките на преюдициална процедура.

## II. Юрисдикцията на Съда. Правният режим според Договорите

В съответствие с чл. 19, § 1 ДЕС Съдът разполага с обща компетентност да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите. Изключенията от този принцип са изрично предвидени в Договорите. Според установената практика на Съда нормите, които въвеждат изключение от правилото за общата компетентност на Съда, трябва да бъдат тълкувани ограничително.<sup>7</sup> Така първичното право (чл. 24, § 1 ДЕС и чл. 275, § 1 ДФЕС) въвежда такова изключение (*Carve out*), от което следва правилото, че **Съдът по принцип няма компетентност** по отношение на разпоредбите на първичното право относно ОВППС, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби.<sup>8</sup>

---

очакване на решението на Съда по дело C-72/15 и приключено след постановяването му.

<sup>7</sup> Вж. например решение Парламент / Съвет, C-658/11, EU: C: 2014:2025, т. 70 и *Elitaliana / Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU: C: 2015:753, т. 42.

<sup>8</sup> Тук е мястото да припомним, че съгласно член 4, § 1 и член 5, § 2 ДЕС всички области на компетентност, които не са предоставени на Съюза, принадлежат на държавите

Същевременно самото това изключение съдържа две дерогации („*изключения от изключението*“) (*Claw back*)<sup>9</sup> – две изрични хипотези, при които на Съда е предоставена юрисдикция по отношение на някои актове в областта на ОВППС. От една страна, това е компетентността на Съда да следи за спазването на условието за взаимно зачитане, предвидено в член 40 ДЕС,<sup>10</sup> т.е. разпоредбата, която позволява контрола за валидността на актовете от областта на ОВППС, когато те влизат в противоречие с правилата извън ОВППС (означавана също като „клаузата за незасягане“ на разграничителната линия между ОВППС и другите видове актове.)<sup>11</sup> От друга страна, Съдът е оправомощен да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, § 2 ДФЕС, съгласно който Съдът е компетентен да се произнася по жалби, подадени при условията, предвидени в член 263, § 4 ДФЕС, отнасящи се до контрола за законосъобразност на *решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, приети от Съвета на основание дял V, глава 2 от Договора за Европейски съюз*<sup>12</sup>. Следователно, в случаите, в които са налице тези „*изключения от изключенията*“, действа общият режим на чл. 19 ДЕС.

Какъв е обхватът и характерът на „ограничителните мерки“ – понятие, което не е легално дефинирано в Договорите, макар и използвано в разпоредбите на чл. 215, § 2 ДФЕС (който предвижда приемането на такива мерки „*по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания*“) и вече цитирания чл. 275, § 2 ДФЕС (който включва тези мерки сред актовете, които

---

членки. В съответствие с това националните юрисдикции остават компетентни в случаите, в които съставителите на Договорите не са предоставили компетентност на Съда на ЕС. Типични примери за това в сферата на ОВППС са нарушенията на основни права в рамките на различните видове операции и граждански или военни мисии ОВППС, които по начало остават извън обхвата на наднационалния съдебен контрол, и тъй като държавити членки са тези, които реализират тези мисии, техните юрисдикции осъществяват съдебния контрол за законосъобразност.

<sup>9</sup> *Carve out* и *Claw back* според формулите, използвани от Генералния адвокат в Заключението му от 25 май 2016 г. по дело C- 72/15.

<sup>10</sup> Чл. 40 гласи: „Осъществяването на [ОВППС] не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза, посочени в членове 3-6 от [ДФЕС]. По същия начин осъществяването на политиките, посочени в тези членове, не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза съгласно [главата относно ОВППС]“.

<sup>11</sup> Настоящата статия не разглежда хипотезата на чл. 40 ДЕС.

<sup>12</sup> По този текст има значима съдебна практика като напр. решения Комисия и др. / Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU: C: 2013:518; Съвет / Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU: C: 2013:776, Bank Melli Iran / Съвет, T-35/10, T-7/11, EU:T:2013:397; Nassan / Съвет, T-572/11, EU:T:2014:682.

подлежат на контрол за законосъобразност)? Очевидно става дума за мерките, които по същността си представляват санкции и създават ограничения за упражняването на някои права, като целта им е да убедят или принудят извършителя на укоримото поведение да го преустанови или промени<sup>13</sup>. В съответствие с Договорите санкционният режим на Съюза се реализира чрез *решение, прието съгласно глава 2 на дял V от ДЕС, което предвижда прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансови отношения с една или няколко трети страни* (чл. 215, § 1 ДФЕС), или чрез решение, също прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за Европейския съюз, което предвижда *„ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания“* (чл. 215, § 2) – хипотезата, относима към разглеждания казус. Следва да се отбележи, че обхватът на актовете, които дефинират ограничителните мерки, е определен чрез рефериране към определени физически или юридически лица, а не чрез обективни критерии. Когато са насочени към точно определени частноправни субекти, тези актове са индивидуални решения.

Характерно за ограничителните мерки, както и за всички актове в сферата на ОВППС, е, че Договорите изрично изключват възможността в тази сфера Съюзът да приема „законодателни актове“ (чл. 24 § 1 и чл. 31, § 1 ДЕС).

В конкретния случай по делото Ростнефт атакуваните санкции са целеви мерки, визиращи сътрудничеството и обмена с Русия, които най-общо съдържат забрани за физически и юридически лица от ЕС да установяват договорни отношения с определени руски държавни компании и банки и да предоставят на последните достъп до финансовите пазари. Тези санкции са уредени в два акта на Съвета: **Решение на Съвета 2014/512/ОВППС** и **Регламент на Съвета 2014/833/ЕС** по прилагане на Решението. По отношение на **Решението**, прието на основание на чл. 29 ДЕС от главата, посветена на ОВППС, което изразява позицията на Съюза, по начало е изключена компетентността на Съда на ЕС за съдебен контрол (чл. 275, § 1 ДФЕС). Независимо че *„държавите членки гарантират, че техните национални политики съответстват на решението ОВППС*, самото решение не е задължително за физическите и юридически лица. **Регламентът**, приет на основание чл. 215 ДФЕС, е способът, чрез който се въвеждат в действие санкциите по Решението ОВППС, като самият той не е мярка, основана на ОВППС.

---

<sup>13</sup> Вж. в този смисъл решение *National Iranian Oil Company / Съвет по дело C-440/14 P*, EU: C: 2016:128, точка 82.

Следва да се отбележи, че в случая по съдържание и формулировка двата акта са почти идентични. Това обстоятелство, както и детайлността на разпоредбите им, е основанието за Rosneft да поддържа, че Съветът е нарушил процедурата по чл. 215 ДЕС за привеждане в действие на Решението ОВППС, както и че Решението на Съвета в случая е законодателно по същество. Тази позиция се отхвърля от Съда, който се позовава на различните процедури, използвани при приемането на Решението и Регламента по казуса (чл.24 ДЕС), от процедурата, предвидена в чл. 289 ДФЕС за квалифицирането на даден акт за законодателен (обикновената процедура по чл. 289, § 1 или специалната по чл. 289, § 2).<sup>14</sup>

Няма съмнение, че правомощията на Съда в сферата на ОВППС, предоставени му от първичното право, са ограничени, като при това конкретните граници на неговата компетентност не са очертани напълно ясно. Това обстоятелство от своя страна дава възможност на Съда чрез тълкуване на относимите разпоредби от Договорите сам да уточнява обхвата на своята компетентност по отношение на ОВППС. Делото Rosneft е пример в това отношение. Но и преди него в поредица от други казуси Съдът постановява, че разпоредбите, изключващи неговата компетентност да се произнася по валидността и тълкуването на актове на ЕС, **са изключения и следва да се тълкуват ограничително**. Според него обстоятелството, че дадени решения спадат в обхвата на сферата на ОВППС, не може непременно да доведе до изключване на компетентността на съда на Съюза<sup>15</sup>. Така той приема, че е компетентен по отношение на актове, които, въпреки че са приети в контекста на ОВППС, се основават на хоризонтални правни основания или на основания извън областта на ОВППС, които могат да бъдат както материалноправни<sup>16</sup>, така и процесуалноправни<sup>17</sup>. Освен за правното основание на даден акт, Съдът държи сметка и за това, дали по своята същност въпросният акт спада към ОВППС. Така в решението по дело *Elitaliana / Eulex Kosovo* C-439/13 P, по жалба за отмяна на мерки, приети в изпълнение на мисията на ЕС в областта на върховенството на закона в Косово (EULEX KOSOVO), Съдът постановява, че „[...] спорните мерки, чиято отмяна се иска поради нарушение на правните норми, приложими към обществените поръчки, се отнасят до възлагане на обществена поръчка, от която са произлезли разходи за сметка на бюджета на

---

<sup>14</sup> Точки 91-92.

<sup>15</sup> Вж. в този смисъл решения от 24 юни 2014 г., Парламент / Съвет, C-658/11, EU: C: 2014:2025, т. 69-74 и от 12 ноември 2015 г., *Elitaliana / Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU: C: 2015:753, т. 43-50.

<sup>16</sup> Решение *Elitaliana / Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU: C: 2015:753, т. 41-50.

<sup>17</sup> Решение Парламент / Съвет C-658/11, EU: C: 2014:2025, т. 69-74.

Съюза. От това следва, че въпросната поръчка попада в обхвата на разпоредбите на Финансовия регламент“ и че „[п]редвид характерните за разглеждания случай обстоятелства, не може да се приеме, че обхватът на изключението от компетентността на Съда, предвидена в член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и в член 275 ДФЕС, се отнася до компетентността на Съда да тълкува и прилага разпоредбите на Финансовия регламент в областта на възлагането на обществени поръчки“ (точки 48-49).

За да обоснове съдебния контрол, Съдът се позовава на основополагащия принцип на „правовата държава“, като отбелязва, че „...самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава.“<sup>18</sup>

Така тезата на Съда, защитавана в редица решения, вкл. и в *Rosneft*, на база тълкуването на чл. 24, § 1 ДЕС и чл. 275 ДФЕС е, че не всички актове от областта на ОВППС по принцип, автоматично, са изключени от обхвата на контрола му. Решението по дело *N* срещу Съвета е също сред примерите, в които Съдът обосновава допустимостта на съдебен контрол върху акт от сферата на ОВППС, като счита, че обхватът на ограничението на компетентността му, предвидено в чл. 24, § 1, ал. 2 ДЕС и чл. 275 ал. 1ДФЕС „...не може да се простира дотам, че да изключи компетентността на Съда да осъществява контрол върху актовете за управление за личния състав — свързани с командированите от държавите членки служители — чийто предмет е да отговарят на нуждите на тази мисия на театъра на операциите“<sup>19</sup>. Според Съда тази компетентност „произтича, съответно, що се отнася до контрола относно законосъобразността на тези актове, от член 263 ДФЕС, а що се отнася до споровете в областта на извъндоговорната отговорност — от член 268 ДФЕС, във връзка с член 340, втора алинея ДФЕС, като се вземат предвид член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.“<sup>20</sup>

### **III. Съдебният контрол за законосъобразност**

В съответствие с постоянната съдебна практика контролът за законосъобразност на актовете на Съюза, който Съдът осигурява въз

---

<sup>18</sup> Решение *N* / Съвет на ЕС и Европейска комисия, C-455/14 P ECLI:EU:C:2016:569, т. 41.

<sup>19</sup> Решение *N* / Съвет на ЕС и Европейска комисия, C-455/14 P ECLI:EU:C:2016:569, т. 55 и цитираната там съдебна практика.

<sup>20</sup> Т. 58 от цитираното по-горе решение C-455/14 P.



основа на Договорите, почива на две допълващи се съдебни производства, уредени съответно в членове 263 и 277 ДФЕС (жалбата за отмяна) и член 267 ДФЕС (преюдициалния контрол за валидност)<sup>21</sup>.

#### **А. Жалбата за отмяна по чл. 263 ДФЕС**

Тъй като по разглежданото дело се визират два различни акта, следва да се обсъди съдебната компетентност по всеки един от тях поотделно.

По отношение на Регламент на Съвета 2014/833/ЕС общото становище на страните в процеса е, че Съдът има юрисдикция по отношение контрола за законосъобразност на този акт на основание чл. 19, § 1 ДЕС, тъй като по своята същност той не е акт на ОВППС. Такова е и становището на Генералния адвокат по делото, споделено от Съда в решението му (т. 106-107).

Що се отнася до съдебната компетентност по отношение на Решението 2014/512/ОВППС, страните по делото и встъпилите държави членки обосновават различни позиции по въпроса:

- Според Rosneft Съдът разполага с такава компетентност и основанията за това могат да се открият в общите принципи на правото на ЕС и в чл. 47 от Хартата на основните права.

- Съветът и държавите членки поддържат, че този акт е изключен от съдебния контрол. Като цяло те, както и Комисията, оспорват довода, че Решение 2014/512 съдържа ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, тъй като според тях съдържащите се в него мерки се прилагат към обективно определени положения и към категория лица, посочени общо.

За да се произнесе, Съдът анализира и тълкува последователно отделните текстове на Решението, като взема предвид характера на ограничителните мерки, които те въвеждат. В този контекст той припомня установената си практика относно приликите на ограничителните мерки с актовете с общо приложение, като отбелязва, че на практика редица решения в сферата на ОВППС имат в известна степен хибриден характер, тъй като разкриват характеристики както на актове с общо приложение, доколкото забраняват определени действия на цяла категория адресати, определени общо и абстрактно, така и на съвкупност от индивидуални решения по отношение на отделни лица и

---

<sup>21</sup> Решения от 23 април 1986 г., Les Verts / Парламент, 294/83, EU: C: 1986:166, т. 23, от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores / Съвет, C-50/00 P, EU: C: 2002:462, т. 40 и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др. / Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU: C: 2013:625, т. 92 и C-72/15 т. 66.

образувания<sup>22</sup>. По отношение на мерките с общо приложение, съдържащи се в Решението, съдът приема, че няма компетентност.

По отношение на мерките, които според него по същността си представляват индивидуални решения, Съдът приема, че възможността те да бъдат обжалвани пред Съда „възниква на основание член 275, втора алинея ДФЕС именно поради същността им на индивидуални решения“ (т. 103 и цитираната съдебна практика). Така позицията на Съда, основана на чл. 24, § 1, ал. 2 последно изречение ДЕС и на чл. 275, ал. 2 ДФЕС, е, че системата за съдебна защита на ЕС включва контрола за законосъобразност на решенията на Съвета, които предвиждат приемането на ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица в рамките на ОВППС (т. 65 и т. 107).

## **Б. Преюдициална процедура за валидност по чл. 267 ДФЕС**

Без съмнение допустимостта на преюдициалното произнасяне по валидността на актовете в сферата на ОВППС е най-същественният нов момент в практиката на Съда в тази област, който всъщност обуславя значимостта на разглежданото съдебно решение.

Заслужава да припомним, че по този въпрос, по който Съдът никога преди това не е вземал отношение, има категорична позиция на Генералния адвокат J. КОКОТТ по Становище 2/13 за липсата на преюдициална компетентност за контрола за валидност на правните актове на Съюза в сферата на ОВППС<sup>23</sup>.

В рамките на делото Rosneft позицията на Съвета и на встъпилите държави членки е, че в съответствие с първичното право (чл. 24, § 1 ал. 2, последно изречение ДЕС и чл. 275 ДФЕС) Съдът не е компетентен да се произнесе преюдициално относно валидността на Решение 2014/512. Според Комисията горесцитираните текстове не изключват тази възможност, при условие че, от една страна, сезираният националната юрисдикция жалбоподател по главното производство отговаря на условията по чл. 263, ал. 4 ДФЕС, и, от друга, предмет на производството е разглеждането на законността на ограничителни мерки срещу физически или юридически лица. Комисията счита, че в конкретния казус тези условия не са изпълнени.

---

<sup>22</sup> Вж. в този смисъл Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation / Съвет и Комисия, С-402/05 Р и С-415/05 Р, точки 241-244.

<sup>23</sup> Заключение на генералния адвокат Kokott в производство за даване на становище 2/13, EU: C: 2014:2475, точки 100-101.

В решението си Съдът (както и Генералният адвокат по делото <sup>24</sup>) приема, че е компетентен да се произнесе преюдициално относно валидността на акт – Решение на Съвета приет въз основа на разпоредби, които се отнасят до ОВППС. Според него тази компетентност не е обща, а е обусловена от предмета на преюдициалното запитване, който следва да бъде или проверката на законосъобразност от гледна точка на чл. 40 ДЕС (хипотеза, при която компетентността никога не е била подлагана на съмнение) или – и в това се изразява новостта – проверката за законосъобразността на ограничителните мерки срещу физически или юридически лица.

Така Съдът отхвърля опцията за децентрализирания съдебен контрол в сферата на ОВППС, реализиран от националните юрисдикции.

Преди да посоча част от съображенията на Съда, въз основа на които той изгражда позицията си, смятам, че заслужава да се отбележи възприетият от него телеологичен подход и решаващото значение, което юрисдикцията отдава на основните конституционни принципи на съдебния контрол и на правната система на Съюза – върховенство на закона, ефективна съдебна защита и пр.

## **РЕШЕНИЕТО НА СЪДА**

След като припомня постоянната си практика, според която *преюдициалното запитване за преценка на валидност представлява, също както жалбата за отмяна, способ за контрол на законосъобразността на актовете на Съюза (т. 68 и цитираната практика), и като отбелязва, че тази основна характеристика на системата за съдебна защита на Съюза обхваща и проверката за законосъобразност на решенията, които предвиждат приемането на ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица в рамките на ОВППС (т. 69), Съдът обръща внимание на обстоятелството, че от нормите на първичното право не може да се направи извод, че жалбата за отмяна е единственият способ за контрол на законосъобразността на решения, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, изключвайки по-специално преюдициалното запитване за преценка на валидността. В тази насока член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС препраща към член 275, втора алинея*

<sup>24</sup> Който, цитирайки съдебната практика Segi и др. / Съвет, C-355/04 P, EU: C: 2007:116, т. 53, отбелязва, че „възможността Съдът да бъде сезиран с преюдициален въпрос трябва да съществува по отношение на всички разпоредби, приети от Съвета, които имат за цел да породят правни последици спрямо трети лица, независимо от тяхното естество и форма.“ Заклучение на генералния адвокат M. WATHELET от 31.05.2016 г. ECLI:EU:C:2016:381, точка 55.

ДФЕС, за да определи не вида производство, в рамките на което Съдът може да проверява законосъобразността на някои решения, а вида решения, чиято законосъобразност Съдът може да проверява в рамките на всяко производство, предмет на което е такава проверка за законосъобразност (т. 70).

Доколкото обаче привеждането в действие на решението, което предвижда ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, е отчасти отговорност на държавите членки, преюдициалното запитване за преценка на валидността изпълнява функция, която е от основно значение за осигуряването на ефективната съдебна защита по-специално когато, както при случая по главното производство, в рамките на национално съдебно производство е атакувана законосъобразността и на националните мерки за привеждане в действие, и на самото стоящо в основата решение от областта на ОВППС. Всъщност с оглед на факта, че държавите членки трябва да следят техните национални политики да бъдат съобразени с позициите на Съюза, залегнали в приетите съгласно член 29 ДЕС решения на Съвета, достъпът до съдебен контрол на въпросните решения е задължителен, когато те предвиждат налагането на ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица (т. 71).

Позовавайки се на съдебната си практика и на чл. 47, ал. 1 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита, Съдът отбелязва, че „всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, трябва да има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия“ и припомня, че „самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава (т. 73 и цитираната съдебна практика). Според Съда, независимо че член 47 от Хартата не може да създаде компетентност за Съда, когато Договорите я изключват, „принципът на ефективна съдебна защита все пак предполага изключването на компетентността на Съда в областта на ОВППС да се тълкува стеснително“ (т. 74). Така ялната му позиция е, че „След като целта на производството, което позволява на Съда да се произнася преюдициално, е да осигури спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите, в съответствие с възложената на тази институция функция съгласно член 19, параграф 1 ДЕС, стеснителното тълкуване на компетентността, предоставена на Съда с член 275, втора алинея ДФЕС, към който препраща член 24, параграф 1 ДЕС, би било в разрез с целите на член 19, параграф 1 ДЕС и с принципа на ефективна съдебна защита (т. 75 и цитираната съдебна

практика). Оттук и изводът му, че „доколкото съгласно член 24, параграф 1 ДЕС и член 275, втора алинея ДФЕС Съдът има материална компетентност да се произнася относно валидността на актове на Съюза, по-специално когато се касае за ограничителни мерки срещу физически или юридически лица, би било несъгласувано с разума на системата за ефективна съдебна защита, установена с Договорите, последната разпоредба да се тълкува в смисъл, че изключва възможността за юрисдикциите на държавите членки да отправят до Съда въпроси относно валидността на решения на Съвета, които предвиждат приемането на такива мерки“ (т. 76).

Решението *Rosneft*, макар и да не дава окончателен отговор на въпроса за обхвата на компетентността му в сферата на ОВППС, без съмнение демонстрира волята и готовността на Съда чрез разширително тълкуване на своята юрисдикция да доразвива Договорите в интерес на защитата на основните права. След това решение е ясно, че адекватният съдебен контрол в сферата на ОВППС относно засегнатите частноправни субекти предполага упражняването му в светлината на основополагащите принципи на върховенството на правото и защитата на основните права в Съюза.