



ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ЕС

Европейският съюз се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, принципите на правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително на правата на лицата, които принадлежат към малцинства, както е предвидено в член 2 от ДЕС. За да се гарантира зачитането на тези ценности, съществува механизъм на ЕС, който определя дали е налице тежко нарушение или очевиден риск от тежко нарушение от страна на държава членка; този механизъм беше задействан за първи път неотдавна. ЕС също така е обвързан със своята Харта на основните права, която определя правата, които Съюзът и държавите членки трябва да зачитат, когато прилагат правото на ЕС. ЕС се ангажира и с присъединяването си към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

ОТ СЪДЕБНА ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА КЪМ КОДИФИКАЦИЯ В ДОГОВОРИТЕ

Европейските общности (понастоящем Европейски съюз) са създадени първоначално като международна организация с поле на действие основно в областта на икономиката. Поради това изрични правила относно спазването на основните права, които дълго време не бяха споменати в Договорите, не бяха възприемани като необходими и така или иначе основните права бяха считани за гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. (ЕКПЧ), по която държавите членки бяха страни.

След като, обаче, Съдът на Европейския съюз потвърди принципите на пряко действие (1.2.1) и на върховенство на европейското право, някои национални съдилища започнаха да изразяват безпокойство относно ефекта, който би могла да има подобна съдебна практика върху защитата на конституционните ценности, като например основните права. Ако европейското право има предимство дори над вътрешното конституционно право, би станало възможно то да нарушава основните права. За преодоляване на този теоретичен риск през 1974 г. конституционните съдилища на Германия и Италия приеха решения, с които утвърдиха правомощията си да оценяват европейското право, с цел да гарантират съгласуваността му с конституционните права (дело Solange I; Frontini). Това накара Съда на ЕС да потвърди със своята съдебна практика принципа на спазването на основните права, като заяви, че в Договорите също така се защитават основните права, както произтичат от общите конституционни



традиции на държавите членки като общи принципи на правото на Общността (Stauder/Stadt Ulm, C-29/69; решение по дело C-11/70).

С постепенното разширяване на правомощията на ЕС с политиките, имащи пряко въздействие върху основните права, като например правосъдието и вътрешните работи (ПВР), след това развити в пълноценно пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП), Договорите бяха променени, за да се укрепи твърдо ЕС в защитата на основните права. Договорът от Маастрихт включваше позоваване на ЕКПЧ и на общите конституционни традиции на държавите членки като общи принципи на правото на ЕС, докато Договорът от Амстердам утвърди европейските „принципи“, на които се основава ЕС (в Договора от Лисабон „ценностите“, изброени в член 2 от ДЕС), и създаде процедура за спиране на правата, предвидени в Договорите, в случаи на тежки и продължаващи нарушения на основните права от страна на държава членка. Изготвянето на Хартата на основните права и влизането ѝ в сила заедно с Договора от Лисабон са последните развития в този процес на кодификация, предназначен да гарантира защитата на основните права в ЕС.

ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА СЪЮЗА КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ (ЕКПЧ)

Тъй като ЕКПЧ е водещият инструмент за защитата на основните права в Европа, към който са се присъединили всички държави членки, присъединяването на ЕО към ЕКПЧ изглеждаше логично решение на необходимостта от обвързване на ЕО със задълженията, свързани с основните права. Европейската комисия нееднократно е предлагала (през 1979 г., 1990 г. и 1993 г.) присъединяването на ЕО към ЕКПЧ. В отговор на искане за становище по въпроса Съдът констатира през 1996 г. в своето становище 2/94, че Договорът не предвижда никакви правомощия за ЕО да привежда в действие правила относно правата на човека, нито да сключва международни конвенции в тази област, което прави присъединяването юридически невъзможно. Договорът от Лисабон отстранява този проблем, като въвежда член 6, параграф 2, който предвижда, че ЕС се присъединява към ЕКПЧ. Това означава, че ЕС, какъвто вече е случаят с неговите държави членки, ще подлежи, що се отнася до зачитането на основните права, на контрол от съдебен орган, който е външен спрямо него, а именно Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). След присъединяването гражданите на ЕС, както и гражданите на трети държави, намиращи се на територията на ЕС, ще могат да оспорват направо пред ЕСПЧ, въз основа на разпоредбите на ЕКПЧ, правните актове, приети от Съюза, при същите условия като правните актове на държавите — членки на ЕС.

През 2010 г., след влизането в сила на Договора от Лисабон, ЕС започна преговори със Съвета на Европа относно проект на споразумение за присъединяване, който беше приключен през април 2013 г. През юли 2013 г. Комисията отправи искане до Съда на ЕС да се произнесе по съвместимостта на това споразумение с Договорите. На 18 декември 2014 г. Съдът на ЕС издаде отрицателно становище, в което се посочва, че проектът на споразумението



може да засегне неблагоприятно специфичните характеристики и автономността на правото на ЕС (становище 2/13). В ход са обсъжданията относно начините за преодоляване на въпросите, повдигнати от Съда на Европейския съюз, и за продължаване на преговорите.

ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

Успоредно с „външния“ механизъм за контрол, предвиден чрез присъединяването на ЕО към ЕКПЧ за гарантиране на съответствието на законодателството и политиките с основните права, беше необходим „вътрешен“ механизъм за контрол на равнището на ЕО, за да се даде възможност за предварителна и самостоятелна съдебна проверка от Съда на ЕС. За тази цел беше необходимо да се изготви правен акт, специфичен за ЕС, и на заседанието на Европейския съвет в Кьолн през 1999 г. беше взето решение за свикване на Конвент за изготвяне на Харта на основните права.

Хартата бе тържествено провъзгласена от Парламента, Съвета и Комисията през 2000 г. в Ница. След някои изменения тя беше провъзгласена отново през 2007 г. Едва с приемането на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г., обаче, Хартата влезе в действие пряко, както е предвидено в член 6, параграф 1 от ДЕС, като по този начин стана задължителен източник на първичното право.

Въпреки че се основава на ЕКПЧ и на други европейски и международни инструменти, Хартата е новаторска по различни начини, по-специално като се има предвид, наред с другото, че включва уврежданията, възрастта и сексуалната ориентация като забранени основи за дискриминация, както и че в нея са залегнали достъпът до документи, защитата на данните и доброто администриране сред основните права, които тя утвърждава.

Въпреки че приложното поле на Хартата е потенциално много широко, тъй като повечето от признатите права са предоставени на „всички“, независимо от тяхната националност или статут, от друга страна член 51 ограничава прилагането ѝ до институциите и органите на ЕС и — когато те прилагат правото на ЕС — до държавите членки. Целта на тази разпоредба е да прокара границата между приложното поле на Хартата и това на националните конституции и ЕКПЧ.

МЕХАНИЗЪТ ПО ЧЛЕН 7 ОТ ДЕС

С Договора от Амстердам беше създаден нов механизъм за налагане на санкции, за да се гарантира, че основните права, както и други европейски принципи и ценности, като демокрацията и принципите на правовата държава, се спазват от държавите — членки на ЕС, извън законовите ограничения на правомощията на ЕС. Това означаваше да се даде на ЕС правото да се намесва в области, които иначе са оставени на държавите членки, в ситуации на „тежко и продължаващо нарушение“ на тези ценности. Подобен механизъм беше предложен от ЕП за първи път в неговия проект на текст на Договора за ЕС от 1984 г. Договорът от Ница добави превантивна фаза в случаи на „очевиден риск от тежко нарушение“ на ценностите на ЕС в дадена държава членка. Тази процедура имаше за цел да гарантира, че защитата на основните права, както и на демокрацията,



принципите на правовата държава и правата на малцинствата, които са включени сред критериите от Копенхаген за присъединяване на нови държави членки, остават валидни и след присъединяването и по еднакъв начин за всички държави членки.

Член 7 от ДЕС предвижда „превантивна фаза“ в параграф 1, с който се упълномощават една трета от държавите членки, Европейският парламент и Комисията да започнат процедура, при която Съветът може да констатира с мнозинство от 4/5 наличието на „очевиден риск от тежко нарушение“ в дадена държава членка на ценностите на ЕС, провъзгласени в член 2 от ДЕС, които включват зачитането на правата на човека, човешкото достойнство, свободата и равенството и правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Преди да се пристъпи към такова констатиране, се провежда изслушване на съответната държава членка, като ЕП трябва да даде своето одобрение с мнозинство от 2/3 от подадените гласове и с абсолютно мнозинство от съставляващите го членове (член 354, параграф 4 от ДФЕС). Съветът може също така да отправя препоръки до съответната държава членка. Тази процедура, която е превантивна, беше наскоро задействана от Комисията по отношение на Полша и от Европейския парламент по отношение на Унгария.

Член 7, параграфи 2 и 3 от ДЕС предвиждат, в случай на „наличието на тежко и продължаващо нарушение“ на ценностите на ЕС, „механизъм за налагане на санкции“, който може да бъде задействан от Комисията или от една трета от държавите членки (а не от ЕП), след като въпросната държава членка бъде приканена да представи своите бележки. Европейският съвет констатира с единодушие наличието на нарушение след получаване на одобрението на ЕП със същото мнозинство, както за превантивния механизъм. Европейският съвет може да реши да прекрати някои права, свързани с членството на въпросната държава членка, включително правото ѝ на глас в Съвета, като този път действа с квалифицирано мнозинство. Съветът може да реши да измени или отмени санкциите, отново с квалифицирано мнозинство. Съответната държава членка не участва в гласуванията в Съвета или в Европейския съвет.

С цел да се запълни съществуващата празнина между трудното от политическа гледна точка активиране на процедурите по член 7 от ДЕС (използвани за решаване на ситуации извън обхвата на правото на ЕС) и производствата за установяване на неизпълнение на задължения с ограничен ефект (използвани при специфични ситуации, попадащи в приложното поле на правото на ЕС), през 2014 г. Комисията стартира „уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“. Тази уредба има за цел да гарантира ефективна и последователна защита на принципите на правовата държава, което е предпоставка за гарантиране на спазването на основните права в ситуации на системна заплахата за тези права. Тя предхожда и допълва член 7 от ДЕС и предвижда три етапа: оценка на Комисията, т.е. структуриран диалог между Комисията и държавата членка, при необходимост последван от становище относно принципите на правовата държава; препоръка на Комисията относно принципите на правовата държава; и последващи действия от страна на



държавата членка в отговор на препоръката. Тази уредба беше приложена наскоро за първи път по отношение на Полша.

ДРУГИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС ЗА ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

ЕС разполага с други инструменти, насочени към защита на основните права.

Когато предлага нова законодателна инициатива, Комисията разглежда нейната съвместимост с основните права посредством оценка на въздействието — аспект, който впоследствие се разглежда и от Съвета и Парламента. Освен това Комисията публикува годишен доклад относно прилагането на Хартата на основните права, който се разглежда и обсъжда от Съвета, който приема заключения по него, и от Парламента в рамките на годишния му доклад относно състоянието на основните права в ЕС.

В контекста на европейския семестър въпросите, свързани с основните права, се наблюдават и могат да бъдат предмет на специфични за всяка държава препоръки. Засегнатите области включват правосъдните системи (въз основа на информационното табло в областта на правосъдието), както и уврежданията, социалните права и правата на гражданите (във връзка със защитата от организираната престъпност и корупцията). Също така България и Румъния подлежат на механизма за сътрудничество и проверка, който съдържа елементи, свързани с основните права.

Освен това неотдавна Комисията излезе с предложение за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки, което свързва средствата на ЕС със спазването на принципите на правовата държава. Ако бъде приет, този инструмент ще позволи да се упражнява натиск върху държавите членки, които нарушават основните права.

Производствата за установяване на неизпълнение на задължения са важен инструмент за санкциониране на нарушенията на основните права в ЕС. Те могат да бъдат стартирани в случаи на несъответствие на национален закон с правото на ЕС и с основните права, защитени от него, в отделни и специфични случаи (докато член 7 се прилага за ситуации, които попадат извън обхвата на правото на ЕС и в които нарушенията на основните права са системни и продължаващи).

Агенцията на ЕС за основните права (FRA), създадена през 2007 г. във Виена, играе важна роля при наблюдението на положението с основните права в ЕС. FRA е натоварена със задачата да събира, анализира, разпространява и оценява информация и данни, свързани с основните права. Тя също така провежда научни изследвания и проучвания и публикува годишни и тематични доклади относно основните права.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът винаги е подкрепял укрепването на спазването и защитата на основните права в ЕС. Още през 1977 г. той прие заедно със Съвета и Комисията Съвместна декларация за основните права, в която трите институции поеха



ангажимент да осигурят спазването на основните права при упражняване на правомощията си. През 1979 г. Парламентът прие резолюция, с която се обяви за това Европейската общност да се присъедини към ЕКПЧ.

Проектът за Договор за създаването на Европейския съюз от 1984 г. (1.1.2) предвиждаше, че Съюзът трябва да защитава достойнството на личността и да признава на всяко лице, попаднало под юрисдикцията му, основните права и свободи, извлечени от общите принципи на националните конституции и на ЕКПЧ. Той предвиждаше и присъединяване на Съюза към ЕКПЧ. В резолюция от 12 април 1989 г. Парламентът обяви тържествено приемането на Декларацията за основните права и свободи^[1].

От 1993 г. всяка година Парламентът провежда разисквания и приема резолюция относно състоянието на основните права в ЕС въз основа на доклад на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. Освен това той е приел и редица резолюции по конкретни въпроси относно защитата на основните права в държавите членки.

Парламентът винаги е подкрепял идеята ЕС да се сдобие със собствен правен акт за основните права и е призовавал Хартата на основните права да бъде задължителна.

По-наскоро Парламентът направи редица предложения за укрепване на защитата на основните права в ЕС, като предложи нови механизми и процедури за запълване на съществуващите пропуски. В различни резолюции от 2012 г. насам Парламентът призова за създаването на копенхагенска комисия, както и на цикъл на европейската политика в областта на основните права, на механизъм за ранно предупреждение, на „процедура на замразяване“, както и за укрепването на FRA. В последния си текст, приет по този въпрос, Парламентът консолидира предишните си предложения и призова за създаването на „механизъм на ЕС за демокрация, принципи на правовата държава и основни права“, който да се основава на пакт на Съюза под формата на междуинституционално споразумение с Комисията и Съвета. Това би включвало годишен цикъл на политиката въз основа на доклад, изготвен от Комисията и от експертна група, последван от парламентарен дебат и придружен от мерки за справяне с рисковете или нарушенията. Парламентът призова също така за нов проект на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, както и за промени в Договора, като например премахването на член 51 от Хартата на основните права, превръщането ѝ в правен акт на Съюза, както и премахването на изискването за единодушие по въпросите на равенството и недискриминацията^[2].

[1]Резолюция на Европейския парламент от 12 април 1989 г. за приемане на Декларация за основните права и свободи, ОВ С 120, 16.5.1989 г., стр. 51.

[2]Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г., съдържаща препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, ОВ С 215, 19.6.2018 г., стр. 162.



През 2018 г. Парламентът прие резолюция, с която приветства решението на Комисията за прилагане на член 7, параграф 1 от ДЕС по отношение на Полша^[3], както и резолюция за започване на процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС по отношение на Унгария, като представи мотивирано предложение на Съвета, с което го приканва да констатира дали съществува очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и да отправи подходящи препоръки към Унгария в това отношение^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[3] Резолюция на Европейския парламент от 1 март 2018 г. относно решението на Комисията за прилагане на член 7, параграф 1 от ДЕС във връзка с положението в Полша, Приети текстове, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4] Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. относно предложение, с което Съветът се призовава да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът, Приети текстове, [P8_TA\(2018\)0340](#).

