



## 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 определено в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). За да се гарантира зачитането на тези ценности, член 7 от ДЕС предвижда механизъм на ЕС за определяне на наличието на тежки и продължаващи нарушения на ценностите на ЕС от страна на държава членка и на евентуални санкции; 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 (ЕО) (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 директния ефект и на върховенство на европейското право, но отказа да разглежда съвместимостта на решенията с националното и конституционното право на държавите членки ([Stork, дело 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, съединени дела 36, 37, 38—59 и 40—59](#)), някои национални съдилища започнаха да изразяват загриженост относно последиците, които тази съдебна практика може да има за защитата на конституционните ценности като 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 в своята съдебна



практика принципа на зачитане на основните права, като заяви, че основните права са залегнали в общите принципи на правото на Общността, защитавани от Съда ([Stauder, дело 29—69](#)). Те са вдъхновени от общите за държавите членки конституционни традиции ([Internationale Handelsgesellschaft, дело 11—70](#)) и от международните договори за защита на правата на човека, по които държавите членки са страни ([Nold, дело 4—73](#)), един от които е ЕКПЧ ([Rutili, дело 36—75](#)).

С постепенното разширяване на правомощията на ЕС с политиките, имащи пряко въздействие върху основните права, 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, с който задължително ЕС се присъединява към ЕКПЧ. Това означаваше, че ЕС (какъвто вече беше 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.

## **ЧЛЕН 7 ОТ ДЕС, РАМКАТА ЗА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА И ЦИКЪЛЪТ ЗА ПРЕГЛЕД**

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 Парламента 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 четири пети 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, трябва да се проведе изслушване на съответната държава членка и могат да ѝ бъдат отправени препоръки, а Парламентът трябва да даде своето одобрение с мнозинство от две трети от подадените гласове и с абсолютно мнозинство от съставляващите го членове (член 354, параграф 4 от ДФЕС). Тази процедура, която е превантивна, беше наскоро задействана от Комисията по отношение на Полша и от Парламента 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 Парламента), след като въпросната държава членка бъде приканена да представи своите бележки. Европейският съвет констатира с единодушие наличието на нарушение след получаване на одобрението на Парламента 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 празнината 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 заплаха 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.

През юли 2019 г. Комисията направи още една крачка напред със своето съобщение, озаглавено [„Укрепване на върховенството на закона в Съюза. План за действие“](#) (COM (2019)0343) и стартира цикъл за преглед на принципите на правовата държава, включващ годишен доклад относно принципите на правовата държава, с който се следи положението в държавите членки във връзка с принципите на правовата държава, които са в основата на междуинституционалния диалог. Докладът обхваща съдебната защита от независими съдилища, разделението на властите и прилагането на правото на ЕС, но също и корупцията, медийния плурализъм и изборите. В него също така се разглеждат възможностите за разширяване на информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, за да се обхванат не само гражданското, но и наказателното и административното правосъдие, създаването на мрежа от национални звена за контакт за събиране на информация и осигуряване на диалог с държавите членки, както и поддържането на диалог със заинтересованите страни, включително органите на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), съдебните мрежи и НПО.

## **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. От 2014 г. насам Съветът също така провежда годишен диалог между всички държави членки в рамките на Съвета, за да насърчава и защитава принципите на правовата държава, като се съсредоточава върху различна тема всяка година. 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.](#) 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.

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. Накрая това беше постигнато през 2009 г. с Договора от Лисабон.



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<sup>[1]</sup>. Парламентът призова също така за нов проект на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, както и за промени в Договора, 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.

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](#), 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<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2019

---

[1]Комисията пое много от предложенията на Парламента в съобщението си от 2019 г. (създаване на междуинституционален цикъл, с годишен доклад, мониторинг на държавите членки, относно принципите на правовата държава и свързаните с тях въпроси), но не и свързаните с обхващането на целия член 2 от ДЕС (не само на принципите на правовата държава, но и на демокрацията, основните права и малцинствата), създаване на комитет от независими експерти, установяване на междуинституционално споразумение относно цикъла, издаване на специфични за държавите членки препоръки и възстановяване на публикуването на доклади за борбата с корупцията.

[2]За повече информация относно неотдашните дейности на Парламента във връзка с основните права вж. [„Защитата на основните права в ЕС: постижения на Европейския парламент по време на законодателния мандат 2014 – 2019 г. и предизвикателства за бъдещето.“](#).

